



UnB

FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

**ENTRE IMPUNIDADE E REPRESSÃO: A ANISTIA DE 1961 NA
HISTÓRIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA**

Raphael Peixoto de Paula Marques

Brasília
2017

Raphael Peixoto de Paula Marques

**ENTRE IMPUNIDADE E REPRESSÃO: A ANISTIA DE 1961 NA
HISTÓRIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA**

Tese apresentada ao Programa de Pós- Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília para obtenção do título de doutor em Direito.

Área de concentração: Direito, Estado e Constituição

Linha de Pesquisa: Constituição e Democracia.

Sublinha: História constitucional e historiografia

Orientador: Prof. Dr. Cristiano Paixão

Brasília
2017

Raphael Peixoto de Paula Marques

Entre impunidade e repressão: a anistia de 1961 na história constitucional republicana

Tese de doutorado

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Cristiano Paixão – Presidente
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB)

Professor Doutor Argemiro Cardoso Moreira Martins
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB)

Professora Doutora Cláudia Rosane Roesler
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB)

Professora Doutora Juliana Neuenschwander Magalhães
Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Professor Doutor Massimo Meccarelli
Faculdade de Direito da *Università degli Studi di Macerata* (UniMC)

Professor Doutor Airton Lisle C. L. Seelaender
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB)

Para Babi e Sam

amor mi mosse che mi fa parlare

**A Divina Comédia (Inferno, II, 72)
Dante Alighieri**

AGRADECIMENTOS

Após um percurso de quatro anos, agradecer a todos aqueles que prestaram algum auxílio não é tarefa fácil. Por trás da solidão da pesquisa e da escrita de uma tese de doutorado, esconde-se a ajuda valiosa e imprescindível de pessoas e instituições.

No âmbito institucional, sou grato à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão de uma bolsa de estudos, possibilitando a realização de um período de doutorado sanduíche na Itália. A Escola da Advocacia-Geral da União viabilizou, por sua vez, o afastamento necessário à realização da pesquisa no exterior.

Na *Università degli Studi di Firenze*, tive o privilégio de viver e respirar um ambiente acadêmico de altíssima qualidade no *Centro di studi per la storia del pensiero giuridico moderno*. Tenho um débito de gratidão especial com o professor Paolo Cappellini, meu supervisor e diretor do *Centro*, que gentilmente me recebeu em Florença e tornou a minha estadia a melhor possível. Graças ao convite do professor Cappellini, pude apresentar parte da pesquisa no Seminário *Incontri con la storiografia giuridica brasiliana: la nuova storia del "penale"*. Naquela ocasião, tive o privilégio de receber os comentários dos professores Massimo Meccarelli (*Università degli Studi di Macerata*) e Marco Miletta (*Università degli Studi di Foggia*). Ainda na Itália, pude ouvir preciosos conselhos das professoras Floriana Colao (*Università degli Studi di Siena*) e Maria Filomena Coelho (Universidade de Brasília) e do professor Pietro Costa (*Università degli Studi di Firenze*). A todos deixo meu sincero obrigado. Devo fazer um agradecimento especial ao professor Massimo Meccarelli, que gentilmente aceitou me receber em Macerata e compartilhar o seu valioso tempo discutindo a minha pesquisa. Grazie mille!

Na Universidade de Brasília, tive a felicidade de conviver com pessoas extraordinárias e a oportunidade de aprender com cada uma delas. Aos funcionários da Faculdade de Direito da UnB agradeço pela ajuda na parte burocrática do curso. Aos integrantes do grupo de pesquisa *Percursos, Narrativas, Fragmentos: história do direito e do constitucionalismo* deixo o registro dos inúmeros ensinamentos obtidos nas nossas discussões. Essa tese não seria a mesma sem as nossas reuniões de sexta-feira. Faço um agradecimento especial ao professor e amigo Rafael Lamera Cabral, que se dispôs a ler (e criticar) uma primeira versão da tese. Ainda no *Percursos*, agradeço aos professores Ailton Seelaender, Cláudia Roesler e Menelick de Carvalho Netto. Os professores José Otávio Nogueira Guimarães e Argemiro Cardoso exerceram um papel essencial na banca de qualificação, contribuindo com críticas e sugestões

fundamentais. Por fim, agradeço imensamente ao professor Cristiano Paixão, que, mais uma vez, aceitou orientar a minha pesquisa. Desde 2005, primeiro contato que tive com o professor Cristiano, a admiração só aumentou. O seu exemplo de dedicação, rigor crítico e conhecimento humanístico inspira os seus orientandos a sempre buscar a excelência acadêmica.

Sou profundamente devedor da ajuda dos servidores públicos e funcionários das seguintes instituições: Arquivo da Câmara dos Deputados e do Senador Federal; Arquivo do Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça e Superior Tribunal Militar; Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro; Arquivo Histórico do Exército, Arquivo Nacional e Comissão de Anistia do Ministério da Justiça; Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC/FGV); Bibliotecas da Universidade de Brasília, da Universidade de Florença, do STF e do STM, da Advocacia-Geral da União, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

O agradecimento maior deve ser feito à minha esposa Bartyra. Pude contar não só com o seu amor, paciência e dedicação, mas também com o seu aguçado olhar crítico e sua ajuda na correção do texto. Essa tese é dedicada a ela e ao nosso filho Samuel.

Anistia é um ato pelo qual o governo resolve perdoar generosamente... as injustiças que ele mesmo cometeu.

Barão de Itararé
(*A Manhã*, 28/08/1947)

O recado que trazem é de amigos,
Mas debaixo o veneno vem coberto,
Que os pensamentos eram de inimigos,
Segundo foi o engano descoberto.
Oh! Grandes e gravíssimos perigos,
Oh! Caminho da vida nunca certo,
Que aonde a gente põe sua esperança,
Tenha a vida tão pouca segurança!

Os Lusíadas (Canto I, 105).
Luís de Camões

RESUMO

De acordo com a explicação jurídico-dogmática tradicional, a anistia tem como objetivo apagar as consequências da prática de determinado crime, especialmente o chamado crime político, caracterizando-se, por isso, como uma causa de extinção da punibilidade. Contudo, dada a sua intensa vinculação com a política, foi necessário recorrer a explicações distintas da linguagem da dogmática penal, tornando-se usual o recurso às metáforas do esquecimento, pacificação e perdão. Esse processo de figuração linguística serviu para ocultar a ambiguidade, a seletividade e a face política do instituto. A experiência constitucional republicana brasileira, notadamente a partir de 1930, foi marcada por uma intensa utilização da medida: em períodos de transição política (1930, 1945 e 1979), após a ocorrência de rebeliões militares (1956), ou na resolução de crises político-constitucionais (1956 e 1961). Consciente dessa realidade complexa e multifacetada, o objetivo da tese é investigar, da perspectiva da história constitucional, a anistia concedida em dezembro de 1961 por meio do Decreto Legislativo n. 18/1961. Para esse fim, o estudo enfoca dois aspectos: a construção legislativa e a aplicação administrativa e judicial. O primeiro capítulo, após reconstruir as disputas políticas e os usos da constituição na década de 1950, concentra-se no estudo da crise político-constitucional de 1961, identificando a anistia como um dos instrumentos para “pacificar” o conflito e ocultar a responsabilidade dos ministros militares. Ao acompanhar o itinerário legislativo do Decreto Legislativo n. 18/1961, identificou-se a ampliação do projeto original, tanto nos efeitos quanto na hipótese de incidência. O segundo capítulo trata das disputas constitucionais sobre o sentido da anistia e sua relação com a criminalização do dissenso político. O foco recai nas estratégias do governo para anular parcialmente o DLG n. 18, sobretudo o direito de reversão dos militares expulsos em 1935. Por meio do exame do Parecer E-7 da Consultoria-Geral da República, que forneceu os argumentos para a tese da inconstitucionalidade parcial, investiga-se a relação entre anistia e crimes políticos e a identidade dos anistiados. Esse recorte ajuda a compreender *quem* e *porque* se pretendia anistiar. Por fim, o terceiro capítulo da tese acompanha a aplicação do DLG n. 18, ainda quanto aos militares de 1935, no âmbito do governo e do judiciário, demonstrando como o direito à reversão foi interpretado pelas Forças Armadas e pelos tribunais. Estuda, ainda, a luta judicial dos anistiados no âmbito da ditadura militar, inclusive após a revogação da anistia em 1969, e no contexto da redemocratização e na constituinte de 1987-1988. A partir das fontes estudadas, conclui-se que a anistia de 1961 representou a conjunção de dois modos de compreender o instituto no Brasil republicano: entre democracia e ditadura, expressou impunidade, mas também repressão. Em sua ambiguidade e seletividade, constituiu-se como um importante instrumento de gestão do conflito político-ideológico.

ABSTRACT

According to the traditional legal-dogmatic explanation, the amnesty aims to erase the consequences of the practice of a particular crime, especially the so-called political crime, thus characterizing itself as a cause of extinction of punishment. However, given its intense connection with politics, it was necessary to resort to different explanations of the criminal dogmatic language, using the metaphors of forgetfulness, pacification and forgiveness. This process of linguistic figuration served to conceal the ambiguity, the selectivity and the political face of the institute. The Brazilian republican constitutional experience, mostly since 1930, was marked by an intense use of the measure: in periods of political transition (1930, 1945 and 1979), after the occurrence of military rebellions (1956), or in the resolution of political crises (1956 and 1961). Aware of this complex and multifaceted reality, the purpose of the thesis is to investigate, from the perspective of constitutional history, the amnesty granted in December 1961 by Legislative Decree n. 18/1961. To this end, the study focused on two aspects: the legislative construction and the administrative and judicial enforcement. The first chapter, after reconstructing political disputes and constitutional uses in the 1950s, concentrates on the study of the 1961 political-constitutional crisis, identifying amnesty as one of the tools to "pacify" the conflict and extinguish the criminal liability of the military ministers. By following the legislative itinerary of Legislative Decree n. 18/1961, the extension of the original project was identified, both in the effects and in the hypothesis of incidence. The second chapter deals with constitutional disputes about the meaning of amnesty and its relation to the criminalization of political dissent. The focus was on government strategies to partially nullify DLG n. 18, primarily on the right of reversion of the military expelled in 1935. Through the examination of *Legal Opinion E-7* of the *Consultoria-Geral da República*, which provided the arguments for the thesis of partial unconstitutionality, the relationship between amnesty and political crimes and the identity of the people amnestied are all investigated. This demarcation helps to understand why and who was intended to amnesty. Finally, the third chapter of the thesis accompanies the application of DLG n. 18, as well as the military of 1935, in the sphere of the government and the judiciary, demonstrating how the right to the reversion was interpreted by the Armed Forces and by the courts. It also studies the judicial struggle of the amnesty in the ambit of the military dictatorship, even after the repeal of the amnesty in 1969, and in the context of redemocratization and in the constituent assembly of 1987-1988. From the sources studied, it is concluded that the amnesty of 1961 represented the conjunction of two ways of understanding the institute in republican Brazil: between democracy and dictatorship, it expressed impunity, but also repression. In its ambiguity and selectivity, it was constituted as an important instrument of management of the political-ideological conflict.

RIASSUNTO

Secondo la tradizionale spiegazione giuridica, l'amnistia ha lo scopo di cancellare le conseguenze della pratica di un determinato reato, in particolare il cosiddetto reato politico, e si caratterizza, quindi, come una causa di estinzione della pena. Tuttavia, dato il suo forte legame con la politica, è stato necessario utilizzare spiegazioni distinte dal linguaggio dogmatico criminale, diventando abituale la risorsa alle metafore della dimenticanza, della pacificazione e del perdono. Questo processo di figurazione linguistica ha servito a nascondere l'ambiguità, la selettività e la faccia politica dell'istituto. L'esperienza costituzionale repubblicana brasiliana, in particolare dopo il 1930, è stata caratterizzata da un intenso uso della misura: nei periodi di transizione politica (1930, 1945 e 1979), al verificarsi di ribellioni militari (1956), oppure nella risoluzione di crisi politiche-costituzionali (1956 e 1961). Consapevoli di questa realtà complessa e multiforme, lo scopo della tesi è di indagare, dal punto di vista della storia costituzionale, l'amnistia concessa nel dicembre 1961 dal Decreto Legislativo n. 18/1961. A tal fine, lo studio si è concentrato su due aspetti: la costruzione legislativa e l'applicazione amministrativa e giudiziale. Il primo capitolo, dopo di ricostruire le dispute politiche e gli usi della costituzione nel 1950, si concentra sullo studio della crisi politico-costituzionale nel 1961, identificando l'amnistia come uno degli strumenti per "pacificare" il conflitto e cancellare la responsabilità dei ministri militari. Tracciando il percorso legislativo del Decreto Legislativo n. 18/1961, viene identificato l'espansione del progetto originario, sia negli effetti come nella ipotesi d'incidenza. Il secondo capitolo si occupa delle controversie costituzionali sul concetto di amnistia ed il suo rapporto con la criminalizzazione del dissenso politico. L'attenzione si è concentrata sulle strategie del governo per annullare il DLG n. 18, in particolare il diritto di reintegro dei militari espulsi nel 1935. Attraverso l'esame del Parere E-7 della *Consultoria-Geral da República*, che ha fornito gli argomenti a favore della incostituzionalità parziale, si indaga il rapporto tra amnistia e reati politici e l'identità dei amnistiati. Questa delimitazione serve a capire perché e chi si intendeva di concedere l'amnistia. Infine, il terzo capitolo della tesi segue l'applicazione del DLG n. 18 dal governo e dalla magistratura, dimostrando come il diritto di reintegro è stato interpretato dai militari e tribunali. Studia anche la disputa giudiziaria dell'amnistia sotto la dittatura militare, anche dopo l'abrogazione della misura politica nel 1969, e nel contesto del processo di democratizzazione e della costituente (1987-1988). Dalle fonti studiati si conclude che la amnistia del 1961 ha rappresentato la combinazione di due modalità di comprendere l'istituto nel Brasile repubblicano: tra democrazia e dittatura ha espresso impunità, ma anche repressione. Nella sua ambiguità e selettività, è stato stabilito come un importante strumento di gestione del conflitto politico-ideologico.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMINA - Associação dos Militares Incompletamente e Não Anistiados
ANC – Assembleia Nacional Constituinte
CCJ – Comissão de Constituição e Justiça
CPDOC – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
DL – Decreto-lei
DLG – Decreto-Legislativo
DOU – Diário Oficial da União
FGV – Fundação Getúlio Vargas
HC – *Habeas corpus*
LSN – Lei de Segurança Nacional
MS – Mandado de segurança
PCB – Partido Comunista do Brasil
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PL – Projeto de Lei
PSD – Partido Social Democrático
PSP – Partido Social Progressista
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
RHC – Recurso em *habeas corpus*
STF – Supremo Tribunal Federal
STM – Supremo Tribunal Militar
TFR – Tribunal Federal de Recursos
TSN – Tribunal de Segurança Nacional
UDN – União Nacional Democrática

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO | 13 |
| A anistia de 1961 na história republicana brasileira..... | 16 |
| A anistia como objeto da história constitucional..... | 23 |
| Plano de trabalho adotado..... | 29 |
| | |
| CAPÍTULO 1 – A ANISTIA E A CRISE POLÍTICO-CONSTITUCIONAL DE 1961 | 32 |
| 1.1. Para entender a crise: disputas políticas e usos da constituição na década de 1950..... | 34 |
| 1.2. A luta pela posse de João Goulart e a anistia como solução de impunidade..... | 51 |
| 1.3. O itinerário legislativo do projeto de anistia..... | 80 |
| 1.3.1. <i>O projeto do senador Cunha Mello</i> | 80 |
| 1.3.2. <i>A ampliação da anistia na Câmara dos Deputados: o substitutivo Arruda Câmara</i> ...86 | |
| 1.3.2.1. <i>“Receber da pátria um pão generoso”: a previsão do controverso direito à reversão</i> | 96 |
| 1.3.3. <i>A volta ao Senado: O “perigo” comunista</i> | 99 |
| | |
| CAPÍTULO 2 – O SENTIDO CONSTITUCIONAL DE UMA ANISTIA: OS DEBATES EM TORNO DO SEU CARÁTER PENAL E DAS RESTRIÇÕES ADMINISTRATIVAS | 102 |
| 2.1. Na zona cinzenta do governo: o Parecer E-7 da Consultoria-Geral da República..... | 104 |
| 2.2. “Movidos pelo arrebatamento das paixões”: a anistia e os crimes políticos..... | 110 |
| 2.3. Anistia e anistiados no pós-1945..... | 131 |
| | |
| CAPÍTULO 3 – A ANISTIA DE 1961 ENTRE DEMOCRACIAS E DITADURA | 164 |
| 3.1. Os pedidos de reversão dos militares: “Um direito com <i>d</i> minúsculo”?..... | 165 |
| 3.2. O impacto da retórica revolucionária do golpe de 1964..... | 176 |
| 3.3. A anistia como repressão e a revogação do direito de reforma..... | 194 |
| 3.4. Anistia e redemocratização: novo contexto, velhos problemas..... | 214 |
| | |
| CONCLUSÃO | 231 |
| | |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 237 |
| | |
| FONTES | 252 |
| | |
| ANEXO I – Decreto Legislativo n. 18, de 15 de dezembro de 1961..... | 264 |
| ANEXO II – Decreto-Lei n. 864, de 12 de setembro de 1969..... | 267 |
| ANEXO III – Constituição de 1988 (art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias)..... | 270 |

INTRODUÇÃO

Na introdução de seu livro sobre anistia política, Floriana Colao afirma que este instituto jurídico-político é um daqueles temas difíceis e “frequentemente mal vistos, que parecem destinados a ser pouco estudados e conhecidos”. Da parte dos juristas, ele é visto com certo desprezo, dado o seu caráter de ruptura com a legalidade ordinária. Melhor sorte não lhe dedicam os historiadores e cientistas políticos, que o compreendem como um mero instrumento de governo, não sendo sequer um dos principais (COLAO, 1986, p. 9).

Se essas palavras podiam ser ditas em meados da década de 1980, hoje dificilmente seriam aceitas sem contestação. Os estudos do campo da justiça de transição a partir da década de 1990¹ trouxeram para o primeiro plano a crítica às anistias cujo objetivo é a não responsabilização de agentes estatais que cometeram graves violações de direitos humanos, como a prática de torturas e desaparecimentos.² Após os diversos regimes ditatoriais da segunda metade do século XX, e diante da atual “era da responsabilização” e da consolidação da norma global de responsabilidade penal individual (SIKKINK, 2011, p. 37-78), a figura da anistia passou a ser vista com certa desconfiança. Por isso mesmo, há um grande debate acerca da qualificação da medida como um dos mecanismos da justiça transicional (OLSEN, PAYNE, REITER, 2011, p. 546-553), dada a falta de clareza conceitual sobre a função, as características e os aspectos positivos do instituto. Como bem observou Louise Mallinder (2011, p. 480), o alcance e os efeitos das leis de anistia podem ser muito diferentes, “variando de leis para fornecer um meio de reparação às pessoas que foram arbitrariamente detidas por um Estado repressivo a leis de autoanistia promulgadas por governantes ditatoriais ou criminosos de guerra ansiosos por evitar sanções penais”.

O Brasil não passou ao largo dessa discussão, apesar do *timing* distinto. O debate sobre a validade da lei de anistia de 1979 só entrou na pauta das instituições a partir de 2007, especialmente com o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 153 pelo Supremo Tribunal Federal em 2010. Ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, a ação pretendia obter do STF uma decisão no sentido de excluir os agentes estatais que praticaram graves violações de direitos humanos do âmbito da anistia. A iniciativa provou-se, ao final, uma estratégia questionável, pois o STF, por sete

¹ Sobre o desenvolvimento histórico e a constituição desse campo de pesquisa, ver TEITEL, 2003; ARTHUR, 2009; TORELLY, 2015.

² Ver, entre tantos, os livros de MALLINDER, 2008 e FREEMAN, 2009.

votos a dois, indeferiu a ação com um discurso que ratificou a narrativa da ditadura militar (1964-1985).³ Além do mais, uma vez que a decisão final da Corte possui efeito vinculante para os demais órgãos do poder judiciário, o julgamento teve como consequência o bloqueio das iniciativas do Ministério Público Federal de responsabilizar criminalmente os torturadores do regime.⁴

A ADPF n. 153 expressa um verdadeiro microcosmo das mitologias jurídicas e das tradições inventadas relacionadas ao instituto da anistia na história nacional.⁵ No julgado, o Brasil foi descrito como “o país das anistias”, qualificação fundada nos “mais de trinta atos de anistias” já concedidos. A partir de um resgate histórico duvidoso, defendeu-se que a interpretação judicial da medida sempre foi “ampla e generosa”, fazendo jus, assim, ao caráter político do instituto e à sua bilateralidade.⁶ Na narrativa do tribunal, o perdão seria inerente à identidade constitucional nacional. Em trecho que vale ser citado, o relator da ação, ministro Eros Grau, chega ao ponto de formular uma essência cultural do povo brasileiro: “há momentos históricos em que o caráter de um povo se manifesta com plena nitidez. Talvez o nosso, cordial, se desnude na sucessão das frequentes anistias concedidas entre nós”.⁷ A descrição passa, então, a ser associada às metáforas do perdão, esquecimento, e pacificação. Esta interpretação esteve presente nos votos de todos os ministros que votaram a favor da legitimidade da anistia de 1979.

Como será observado durante a pesquisa, a figuração linguística do instituto da anistia por meio das metáforas acima indicadas não foi um traço de inovação da decisão do STF. Ao contrário, essa estratégia argumentativa possui uma longa tradição e está ancorada na maneira como os juristas (e também os políticos) explicam a anistia. Vale registrar, contudo, que essa

³ Para uma análise crítica da decisão, ver PAIXÃO, 2014, 2015; MEYER, CATTONI, 2011; MAGALHÃES, BATISTA, 2012; SILVA FILHO, 2010.

⁴ É necessário destacar que o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ajuizou, em 2014, a ADPF n. 320, com o objetivo de revisar o entendimento firmado na ADPF n. 153, diante do julgamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Gomes Lund*, com o argumento de que a “Lei de Anistia” não se aplica aos autores de crimes continuados ou permanentes (a exemplo dos crimes de sequestro e de desaparecimento forçado).

⁵ Quando me refiro ao termo *mitologia jurídica*, o faço na acepção utilizada por Paolo Grossi (2007, p. 14): “mitificação como processo de absolutização de noções e princípios relativos e discutíveis, mitificação como passagem de um mecanismo de *conhecimento* a um mecanismo de *crença*”. Em relação ao termo *tradição inventada*, a referência é a introdução de Eric Hobsbawm ao livro *A invenção das tradições* (1984). Segundo Hobsbawm, “por “tradição inventada” entende-se um conjunto de práticas, normalmente reguladas por regras tácita ou abertamente aceitas; tais práticas, de natureza ritual ou simbólica, visam inculcar certos valores e normas de comportamento através da repetição, o que implica, automaticamente; uma continuidade em relação ao passado” (1984, p. 09).

⁶ Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 153*. Relator ministro Eros Grau. Data do julgamento: 29.04.2010. Voto do ministro Eros Grau, p. 29.

⁷ Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 153*. Relator ministro Eros Grau. Data do julgamento: 29.04.2010. Voto do ministro Eros Grau, p. 30.

narrativa, embora hegemônica, foi relativizada nos últimos anos. Indica-se o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988 como o marco inicial desta mudança de sentido. O texto constitucional fala em “atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção”.⁸ A referência a “atos de exceção” inverteu o sentido das anistias anteriores ao deslocar o eixo de gravidade da medida: não se anistiava “criminosos”, mas “vítimas de atos arbitrários cometidos pelo Estado”.

O assunto ganhou um desenvolvimento posterior com a publicação das leis n. 9.140/1995 (instituiu a Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos) e n. 10.559/2002 (criou a Comissão de Anistia e estabeleceu o regime jurídico do anistiado político, incluindo um conjunto de reparações econômicas). A partir desse quadro normativo, o tema adquiriu nos últimos dez anos uma atenção sem precedentes, com o aprofundamento de políticas públicas voltadas para o direito à memória e à verdade⁹, a reinterpretção do conceito de anistia por parte do Ministério da Justiça e a criação da Comissão Nacional da Verdade (CNV).¹⁰ Em seu relatório final, a CNV recomendou expressamente a apuração da “responsabilidade jurídica – criminal, civil e administrativa – dos agentes públicos que deram causa às graves violações de direitos humanos ocorridas durante a ditadura militar, afastando-se, em relação a esses agentes, a aplicação dos dispositivos concessivos de anistia inscritos na Lei n. 6.683/1979”.¹¹

Esse breve resgate do atual contexto institucional e da disputa jurídico-política sobre os diversos sentidos da anistia é importante para a presente investigação. Serve como um alerta ao historiador do direito que tenta aventurar-se no estudo de tal instituto. O historiador – embora tenha como ofício estudar o “passado” – está inevitavelmente mergulhado no

⁸ Art. 8º, do ADCT: “É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e aos atingidos pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969, asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos”.

⁹ Sobre a atuação da Comissão de Anistia e o seu papel central na condução das políticas públicas relacionadas ao direito à memória, verdade e reparação, ver ABRÃO, 2009; SILVA FILHO, 2010.

¹⁰ Para uma descrição desse processo, ver ABRÃO, TORELLY, 2010; 2012; TORELLY, 2010; MEZAROBBA, 2009.

¹¹ Comissão Nacional da Verdade, Volume I, Parte V, capítulo 18, II – *Recomendações, (a) medidas institucionais*, 2014, p. 965. A partir da documentação reunida, foi possível a CNV afirmar categoricamente, no seu relatório final, que ficou comprovado: a) a prática de graves violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado brasileiro; b) que essas graves violações eram sistemáticas e de caráter generalizado; c) com a qualificação de crimes contra a humanidade; d) e que tais violações de direitos humanos, justamente pela falta de investigação e punição, persistem até o presente.

presente; ter consciência disso é um pré-requisito metodológico. Como alerta Antoine Prost (2008, p. 84), “qualquer questão histórica é, de fato, formulada *hic et nunc* por um homem situado em uma sociedade (...). Ele não consegue abstrair-se de seu tempo”. Portanto, identificar as várias camadas semânticas do debate contemporâneo permite evitar o anacronismo e abre a possibilidade de observar as rupturas e permanências quanto ao tema.¹²

Por outro lado, a minha participação em dois grupos de pesquisa que têm como preocupação central a relação entre o direito e a história, especialmente o percurso histórico do constitucionalismo e o campo da justiça de transição¹³, fez com que o tema da anistia aparecesse naturalmente como objeto de reflexão. Sabe-se que qualquer trabalho de pesquisa – e o historiográfico não foge à regra – é influenciado pelo contexto no qual está inserido o pesquisador, seus valores, suas leituras, seus interesses acadêmicos. Esse fato é particularmente importante quando se trata de um estudo no campo da história – no caso, da história constitucional contemporânea. Isso porque o passado enquanto tal é inacessível; todo esforço de interpretação histórica acaba sendo um esforço de interpretação de textos. No âmbito desse mecanismo hermenêutico, o presente, de alguma maneira, condiciona nosso olhar, nossa observação do passado (COSTA, 2008; HESPANHA, 2012). Portanto, a escolha do tema da pesquisa foi o resultado de um entrelaçamento, inevitável, do tempo presente do pesquisador com estímulos do passado.

A anistia de 1961 na história republicana brasileira

O uso da anistia foi recorrente na história constitucional brasileira. Desde o início da República (1889), foram concedidas aproximadamente trinta e oito anistias políticas.¹⁴ Nas últimas transições políticas o tema foi diretamente relacionado às discussões sobre constituição, democracia e direitos individuais, sendo debatido nas assembleias constituintes

¹² Como adverte Hespánha (2012, p. 38), “na história, não nos queremos ver ao espelho, não queremos saber mais do mesmo. Embora nos queiramos entender melhor, queremos fazer isso por meio da observação de outros, agindo e comunicando em contextos diferentes, sendo esta alteridade dos atores e dos contextos que aumenta o nosso conhecimento sobre os homens e as sociedades. Se seguirmos este caminho de recuperação metódica de um conhecimento histórico quanto possível liberto das imposições ao passado dos sentidos atuais e quanto possível fiel aos sentidos originais, temos de inventariar cuidadosamente os mecanismos que transvestem o passado com características do presente e de encontrar metodologias para, ao mesmo tempo, evitar essas distorções e realçar as particularidades inesperadas e surpreendentes desse passado”.

¹³ São eles: “Percurso, narrativas e fragmentos: História do Direito e do Constitucionalismo” (UnB) e “Direito e História: políticas de memória e justiça de transição” (UnB).

¹⁴ *Anistia: Legislação Brasileira (1822-1979)*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1980.

de 1933-1934, de 1946 e de 1987-88.¹⁵ Durante o século XX, a anistia foi concedida tanto pelo Parlamento, quanto pelo presidente da República. Em relação aos atos e fatos abrangidos pela anistia, há uma diversidade de situações. A medida abrangeu pessoas que participaram de “movimentos revolucionários” (1895, 1916, 1930 e 1934) e de “movimentos sediciosos” (1931). O instituto foi ainda concedido para o caso de “crimes políticos” (1934, 1945, 1961 e 1979), “crimes de responsabilidade” (1961), “crimes militares” (1930), “crimes eleitorais” (1931 e 1961), “condenados e processados por motivo de greve” (1946, 1951 e 1961), “responsáveis pela prática do crime de injúria ao poder público” (1945 e 1951), “jornalistas que cometeram crimes de imprensa” (1930, 1951 e 1961), “estudantes” (1961), aos que incorreram em “faltas disciplinares” (1961), “desertores das Forças Armadas” (1946 e 1961) e “atingidos por atos de exceção” (1988).¹⁶

Além da extinção da punibilidade penal, os atos legislativos que concederam anistia política instituíram medidas de caráter extrapenal, como a possibilidade de reversão dos que foram reformados, aposentados, expulsos, ou demitidos da Administração Pública e das Forças Armadas (1895, 1930, 1934, 1945, 1961 e 1979).¹⁷ Contudo, nem sempre a anistia foi dada exclusivamente aos perseguidos por motivo político, como mostram os atos legislativos de 1945, 1956, 1961 e 1979, que incluíram crimes cometidos por agentes do Estado.¹⁸ A história da anistia no Brasil relaciona-se com a expulsão de militares, com a demissão de servidores públicos, com a prisão de grevistas, com a criminalização da liberdade de imprensa e das ideologias políticas consideradas “perigosas”. Mas também se vincula a impunidade, negociatas políticas, acordos entre grupos da elite política brasileira. Ann Schneider percebeu bem essa ambivalência:

A história da anistia no Brasil, e mais especificamente a história dos anistiados no Brasil, põe em evidência as ideias prevaletentes, por vezes conflitantes, sobre justiça e as noções sobre as devidas consequências pelo exercício da oposição política durante o tempo. Adicionalmente, essa história demonstra as condições sociais e políticas sob as quais variados setores da sociedade debateram a anistia, seja para reconhecer formalmente

¹⁵ Constituição de 1934 (art. 19 das disposições transitórias), Constituição de 1946 (art. 28 do ADCT) e Constituição de 1988 (art. 8º do ADCT).

¹⁶ Decreto n. 310/1895; Decreto n. 19.395/1930; Decreto n. 20.558/1931; Constituição de 1934; Decreto-Lei n. 7.474/1945; Decreto-Lei n. 7.943/1945; Constituição de 1946; Decreto Legislativo n. 63/1951; Decreto Legislativo n. 18/1951; Decreto Legislativo n. 70/1955; Decreto Legislativo n. 27/1956; Decreto Legislativo n. 22/1956; Decreto Legislativo n. 16/1956; Decreto Legislativo n. 02/1959; Decreto Legislativo n. 07/1961; Decreto Legislativo n. 18/1961; Decreto Legislativo n. 15/1963, Lei n. 6.683/1979; Constituição de 1988.

¹⁷ Decreto n. 310/1895; Decreto n. 19.395/1930; Constituição de 1934; Decreto-Lei n. 7.474/1945; Decreto Legislativo n. 22/1956; Decreto Legislativo n. 18/1961; Lei n. 6.683/1979; Constituição de 1988.

¹⁸ Decreto-Lei n. 7.943/1945; Decreto Legislativo n. 22/1956; Decreto Legislativo n. 18/1961; Lei n. 6.683/1979.

privilégios e assegurar impunidade ou, mais frequentemente, exigir compensação material e reivindicação moral (2008, p. 5).¹⁹

Da perspectiva do *anistiado*, ao contrário do que se poderia inicialmente supor, inúmeras pessoas beneficiadas vivenciaram diversos regimes jurídicos de anistia, especialmente aqueles construídos na segunda metade do século XX. Para muitos, o instituto representou liberdade e, algumas vezes, restituição de uma determinada situação jurídica na Administração Pública ou nas Forças Armadas. Para outros, significou novos momentos de repressão política. Paulo Ribeiro da Cunha (2010, p. 16) radicaliza esse aspecto quando define a anistia no Brasil como conciliatória, “socialmente limitada e ideologicamente norteadas”. Embora provocadora, a hipótese precisa ser testada empiricamente.

Qual o lugar da anistia de 1961 nesse percurso histórico?

A intenção da pesquisa era, a princípio, compreender como a anistia de 1945 (Decreto-Lei n. 7.474), concedida no contexto da derrocada do Estado Novo e em um ambiente de transição político-constitucional, foi debatida na sociedade, na esfera política e no campo jurídico. O objeto era tentar identificar o sentido da medida: suas especificidades, a existência de mobilização social em torno do tema e suas conexões com a ideia de constituição, repressão política e exceção. O surgimento de um forte anticomunismo na década de 1930, a criação do Tribunal de Segurança Nacional e a especialização dos crimes políticos eram fatores que acrescentavam mais complexidade ao tema.

Interessava, ainda, mapear a discussão em torno do assunto na constituinte de 1946 e como a anistia foi interpretada e aplicada pelo governo e pelo Judiciário. O intuito era observar as estratégias discursivas relacionadas ao instituto, especialmente a mobilização da tríade pacificação-reconciliação-esquecimento e os eventuais argumentos relacionados ao reconhecimento de direitos violados. Do ponto de vista da história constitucional, foi possível verificar – por debaixo do discurso da ruptura – a permanência de ideias, práticas e leis do regime anterior.

Todavia, quanto mais me aprofundava nas fontes, mais surgiam novas temporalidades, pois o retorno dos anistiados que foram demitidos ou expulsos por “subversão” não era automático. A reversão era condicionada, segundo o Decreto-Lei n. 7.474, ao parecer de

¹⁹ Todos os trechos citados em língua estrangeira foram traduzidos pelo autor. No original: “The history of amnesty in Brazil, and more specifically the history of the amnestied in Brazil, brings to the fore the prevailing, and times conflicting, ideas about justice and notions about proper consequences for political opposition over time. Additionally, this history shows the social and political conditions under which varied sectors of society seized upon the institution of amnesty, either to formally recognize privilege and secure impunity or, more often, to stake claims for material compensation and moral vindication”.

comissões especiais criadas pelo presidente da República. Rastrear os passos e a sorte dos anistiados no pós-1945 parecia cada vez mais interessante. Aos poucos, identifiquei uma disputa político-jurídica em torno do direito à reversão, pois o decreto de anistia não estabeleceu um dever do governo em receber de volta os anistiados. Havia, ainda, o caso daqueles que foram expulsos de acordo com as emendas constitucionais n. 02 e 03 à Constituição de 1934²⁰ ou simplesmente aposentados/reformados com base no “juízo exclusivo do Governo, no interesse do serviço público ou por conveniência do regime”, conforme autorizava o art. 177 da Constituição de 1937. Como o decreto de anistia de 1945 referia-se àqueles que tivessem praticado crimes políticos, o fato de terem sido afastados com fundamento em uma das normas acima citadas levava ao indeferimento do pedido no âmbito das comissões especiais. Ann Schneider (2008, p. 212), que teve oportunidade de pesquisar a atuação destes órgãos, afirma que nenhum dos requerimentos relacionados ao art. 177 da Constituição de 1937 foi aprovado.

A anistia de 1945, embora tenha sido percebida como uma grande conquista no processo de redemocratização, não chegou a ser um instrumento suficiente de reparação aos opositores políticos do regime varguista, especialmente aos comunistas. Nem mesmo a participação do Partido Comunista do Brasil (PCB) na constituinte de 1946 – fato até então inédito na nossa história constitucional – foi suficiente para alterar esse quadro. Apesar das várias tentativas de ampliação da anistia, o único artigo aprovado dizia respeito aos grevistas e aos desertores das Forças Armadas.

Os anos seguintes, nas conturbadas décadas de 1950 e 1960, não pareciam ser promissores para qualquer revisão sobre o caso dos anistiados não revertidos. De fato, a memória do levante comunista de 1935 era algo que grande parte das elites políticas, especialmente os militares, não estava disposta a esquecer. O início da guerra fria, a cassação do registro do PCB em 1947, o aumento do anticomunismo, as novas expulsões em face dos protestos em torno da campanha do petróleo, impediam qualquer consenso político sobre o assunto. Contudo, o tema nunca deixou de ser pautado nas discussões nos jornais, no parlamento ou entre os juristas. O período entre 1946-1964 mostra que existiu um grande

²⁰ As emendas constitucionais n. 02 e 03 (dezembro de 1935) autorizavam o governo a expulsar o militar e demitir o servidor público que tivesse praticado ou participado de “movimento subversivo das instituições políticas e sociais”. A expulsão ou demissão ocorria sem a observância dos direitos ao devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório, e independentemente da comprovação da prática de qualquer crime. Além do mais, a mencionada reforma constitucional teve efeitos retroativos, sendo aplicada a fatos anteriores à sua vigência (Diário da Câmara dos Deputados, *Decreto Legislativo n. 06*, 19/12/1935).

debate em torno da anistia e do direito ao retorno às Forças Armadas. Dois motivos fundamentam tal afirmação.

A permanente mobilização do tema é um indício da convivência conflituosa de um regime democrático com práticas, instituições e leis que visavam criminalizar a liberdade de expressão, o direito ao protesto e determinadas ideologias políticas. A derrocada do Estado Novo não representou o fim da Lei de Segurança Nacional ou da polícia política. O direito de greve, embora previsto na Constituição de 1946, continuou sendo compreendido como um crime. A liberdade de imprensa contava com uma regulamentação ambígua e restritiva. Nesse sentido, a demanda da sociedade por anistia sempre esteve presente nos anos 1945-1964.

Ademais, o período foi marcado por uma forte instabilidade política. Depois de Dutra, apenas Juscelino Kubitschek conseguiu terminar o seu mandato. Houve o suicídio do presidente Vargas em pleno mandato, a inesperada renúncia de Jânio Quadros e a imposição de um regime parlamentarista como condição para a posse de João Goulart no cargo de presidente. A ocorrência de três crises políticas (1954, 1955, 1961) e dois levantes militares fracassados (1956 e 1959) deu ensejo a uma discussão sobre o instituto da anistia e suas supostas virtudes de pacificação e de esquecimento. Em alguns momentos, essa tensão política significou uma possibilidade real de guerra civil no Brasil (FERREIRA, 2010, p. 304).

Essa conjuntura foi responsável, entre 1945 e 1964, pela concessão de doze anistias políticas²¹, cinco projetos de lei no Senado e quarenta e três projetos de lei na Câmara dos Deputados.²² A observação de cada uma dessas propostas e medidas requer um olhar rigoroso; exige que o pesquisador leve em conta as suas ambiguidades. Se a anistia foi, em vários momentos, instrumento de resolução de crises políticas, expressou, em outras situações, as demandas por reconhecimento de direitos violados. Em vários desses casos estava presente o debate – para além das semânticas da *pacificação-reconciliação-esquecimento* – sobre medidas de reparação, em especial sobre o direito de retorno ao trabalho das pessoas punidas/condenadas. Em termos mais gerais, a mobilização em torno da anistia tinha como pano de fundo o debate sobre os sentidos da democracia, direitos

²¹ Decreto-Lei n. 7.474/1945; Decreto-Lei n. 7.943/1945; Decreto Legislativo n. 63/1951; Decreto Legislativo n. 18/1951; Decreto Legislativo n. 70/1955; Decreto Legislativo n. 27/1956; Decreto Legislativo n. 22/1956; Decreto Legislativo n. 16/1956; Decreto Legislativo n. 02/1959; Decreto Legislativo n. 07/1961; Decreto Legislativo n. 18/1961; Decreto Legislativo n. 15/1963.

²² Conforme dados apurados no *site* do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e por meio de solicitações baseadas na Lei de Acesso à Informação.

individuais, constituição; era uma das representações da experiência democrática brasileira da Terceira República (1945-1964).

A reconstrução desse contexto, e dos rastros deixados pelos anistiados, conduziu a pesquisa à **anistia de 1961**, concedida pelo Decreto Legislativo n. 18, em 18 de dezembro de 1961:

Art. 1º São anistiados:

- a) os que participaram, direta ou indiretamente, de fatos ocorridos no território nacional, desde 16 de julho de 1934, até a promulgação do Ato Adicional e que constituam crimes políticos definidos em lei, inclusive os definidos nos arts. 6º, 7º e 8º da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, observado o disposto nos artigos 13 e 74 da mesma lei, e mais os que constituam crimes definidos nos arts. 3º, 6º, 7º, 11, 13, 14, 17 e 18 da Lei nº 1.802, de 5 de janeiro de 1953;
- b) os trabalhadores que participaram de qualquer movimento de natureza grevista no período fixado no art. 1º;
- c) todos os servidores civis, militares e autárquicos que sofreram punições disciplinares ou incorreram em faltas ao serviço no mesmo período, sem prejuízo dos que foram assíduos;
- d) os convocados desertores, insubmissos e refratários;
- e) os estudantes que por força de movimentos grevistas ou por falta de freqüência no mesmo período estejam ameaçados de perder o ano, bem como os que sofreram penas disciplinares;
- f) os jornalistas e os demais incursores em delitos de imprensa e, bem assim, os responsáveis por infrações previstas no Código Eleitoral.

Art. 2º A anistia concedida neste decreto não dá direito a vencimentos, proventos ou salários atrasados aos que foram demitidos, excluídos ou condenados a perda de postos ou patentes, pelos delitos acima referidos.

§ 1º a reversão ao serviço ativo dos anistiados nos termos dêste artigo fica condicionada ao despacho favorável dos Ministérios competentes, após o exame de cada caso.

§ 2º Aquêles que, de acôrdo com o parágrafo anterior, não puderem reverter ao serviço ativo, contarão o tempo do afastamento apenas para efeito de aposentadoria ou reforma no pôsto que ocupavam quando foram atingidos pela penalidade.²³

O que atribuiu certa especificidade ao referido decreto legislativo foi a sua amplitude:

- a) primeiro, em relação ao seu *marco temporal*, pois colheu situações ocorridas entre 16 de julho de 1934 (data da publicação da Constituição de 1934) até 02 de setembro de 1961 (data de publicação da Emenda Constitucional n. 04, que instituiu o parlamentarismo), abrangendo, assim, anistias anteriores; b) segundo, no tocante à sua *hipótese de incidência*, dada a variedade de situações – como crimes políticos, crimes de responsabilidade, infrações

²³ Diário Oficial da União, *Decreto Legislativo n. 18*, seção I, 18/12/1961, Página 11117.

disciplinares (civis e militares), delitos de imprensa – e diversidade de pessoas abrangidas, como servidores públicos, militares, grevistas, jornalistas e estudantes. Outros aspectos que merecem registro: (i) a anistia de 1961 foi uma das poucas a ser revogada – pelo menos parcialmente – na história republicana brasileira; (ii) foi mencionada pela Constituição de 1988, fato que ampliou os efeitos da anistia constitucional prevista no art. 8º do ADCT até o longínquo ano de 1934; (iii) não foi estipulada ao final de um regime autoritário, mas em um período democrático, por meio de um parlamento eleito.

Com o desejo de compreender adequadamente a anistia de 1961 foi necessário ir além da textualidade do ato legislativo. Diga-se mais: a textualidade pode iludir o historiador do direito em sua análise. Para captar os diversos significados – e as diversas temporalidades – dessa medida, deve-se examinar o contexto no qual ela foi proposta e acompanhar, com paciência, a sua tramitação legislativa. Também devem ser seguidos os itinerários de sua aplicação pela Administração Pública e pelo Judiciário. É preciso entender, ainda, porque ela foi parcialmente revogada em 1969, em um momento de aprofundamento do autoritarismo da ditadura militar. Finalmente, a permanência da luta dos anistiados de 1961 na derrocada da ditadura e durante a redemocratização levou a pesquisa a examinar o desfecho do debate sobre os anistiados de 1961 durante a constituinte de 1987-1988.

A pergunta que conduz a presente investigação encontra-se, então, demarcada: como a anistia concedida em 1961 foi construída, debatida e aplicada? Essa indagação força a pesquisa a se debruçar sobre dois momentos: (i) a construção da anistia como uma solução plausível para a crise política de 1961, mas que, ao final do processo legislativo, adquiriu novos sentidos; (ii) a aplicação da anistia no âmbito do governo e do Judiciário, notadamente quanto ao direito de reversão dos militares de 1935.

A anistia de 1961 foi pensada, inicialmente, como instrumento de impunidade – no contexto da crise política criada com a renúncia do presidente Jânio Quadros –, mas não se resumiu a tal aspecto. Ao estabelecer algumas medidas administrativas – o direito de reversão para os anistiados que foram punidos de alguma forma desde 1934 –, abriu-se uma dimensão temporal relativa ao futuro, possibilitando a construção de novas narrativas sobre o tema. Estamos diante de mais um aspecto da anistia de 1961: a contraposição entre anistia *coletiva* x reversão *individual*. Assim como em 1945, a anistia de 1961 significou uma dupla face de Jano: previu, de um lado, alguma medida de “reparação” (a possibilidade de retorno às Forças Armadas) e, de outro, proporcionou, na prática, ulterior repressão. Com isso, é estabelecida outra delimitação da pesquisa. Ao acompanhar a aplicação do decreto legislativo pelo

governo e pelo judiciário, centro-me na observação histórica da disputa em torno da aplicação da anistia e sua relação com o direito à reversão, notadamente dos militares expulsos após a revolta comunista de 1935. Essa seleção justifica-se pela trajetória desses anistiados, possibilitando a demonstração da complexidade e da diversidade de temporalidades distintas da anistia de 1961.²⁴

A anistia como objeto da história constitucional

A pesquisa insere-se dentro do campo da *história do direito*, em especial da história constitucional. Nesse sentido, deve-se estar atento à função que a constituição exerce na modernidade. Do ponto de vista sociológico, a constituição foi uma resposta à diferenciação moderna entre direito e política (LUHMANN, 1996; CORSI, 2001; GRIMM, 2006). Com a diluição de todas as formas de legitimação tradicionais (como a religião), a constituição surgiu historicamente para resolver dois problemas de fundamento: a questão da fundação do Estado, como forma moderna de organização política e a questão da fundação do direito, como instrumento jurídico-coercitivo do Estado, isto é, soberania política e positividade do direito (MAGALHÃES, 1998, p. 361). Ao realizar a comunicação entre direito e política, a constituição legitima juridicamente o exercício do poder político e disponibiliza, para o direito, a coercibilidade da esfera política (CORSI, 2001).

Uma investigação histórico-jurídica deve evitar a explicação teleológica e linear da dogmática jurídica. Nesse sentido, a função crítica que a história do direito deve necessariamente abraçar (HESPANHA, 2012; GROSSI, 2006) pode expor a pluralidade de sentidos da anistia, os seus usos, a sua articulação com os interesses políticos e com o léxico dos direitos individuais, constituição e democracia. Essa complexidade não deve resultar no abandono do esforço de compreender a linguagem própria do direito. Um estudo que se localiza no campo da história do direito pode descortinar certos aspectos que não são enxergados por outras disciplinas. Nesse sentido, deve-se – para utilizar uma expressão de Paolo Grossi (2006, p. 6) – “pôr os óculos de jurista”, de modo a compreender, na autonomia da dimensão jurídica, certas escolhas dos atores que participam da história investigada. Por isso, é importante recuperar, em conjunto com a perspectiva política, a especificidade jurídica

²⁴ Essa delimitação baseia-se nas fontes encontradas no Arquivo Histórico do Exército, especialmente no acervo documental produzido pela Comissão Especial de Reversão (1962-1965). A partir deste acervo, pôde-se constatar que 80% (oitenta por cento) dos requerimentos de reversão apresentados e analisados pela comissão eram de militares expulsos em 1935.

do instituto da anistia: seus desdobramentos e suas implicações na operação própria do direito.

O instituto da anistia, como objeto de pesquisa, é pouco investigado pelos historiadores brasileiros, seja no campo disciplinar do direito ou da história.²⁵ A respeito da anistia de 1961, há um grande silêncio acadêmico. A literatura especializada sobre o período, sobre a crise política de 1961, é omissa sobre a medida.²⁶ Lembre-se que o movimento a favor da anistia no final da década de 1970 não resgatava a sua existência. O modelo a ser retomado era outro, o de 1945.²⁷ A presente pesquisa de doutorado pode contribuir, portanto, para a compreensão da experiência democrática de 1946-1964 e para o debate crítico acerca dos usos dessa tradição no presente.

O conceito de anistia possui uma longa história.²⁸ Já era do conhecimento da antiguidade a ideia de, em nome do “amor à paz política”, não punir determinadas infrações ocorridas (WEINRICH, 2000, p. 615). No léxico do mundo antigo, o termo *amnestia* integra o campo semântico de palavras como reconciliação, esquecimento, pacificação, perdão (MILANI, 1997). Embora a expressão grega *amnestia* signifique esquecimento (WEINRICH, 2000, p. 611; SORDI, 1997, p. 80), ela não foi utilizada no famoso pacto celebrado entre oligarcas e democratas na Atenas de 403 a.C. (PORTINARO, 2011; LORAUX, 2006). A fórmula encontrada para estabelecer a reconciliação geral, como ensina Nicole Loraux (2006, p. 149), era distinta (e dupla): por meio de um decreto proclamou-se que era “proibido recordar as desgraças”; com um juramento, cada um comprometeu-se a “não recordar as desgraças”. Na verdade, a fórmula não implicava uma proibição generalizada de recordação dos eventos, mas um “recordar contra”, isto é, o uso político e vindicativo da memória (PORTINARO, 2011, p. 137; LORAUX, 2006, p. 149).

Segundo Marta Sordi (1997, p. 79), foram os romanos os primeiros a qualificar o *exemplum* grego com o termo *amnestia*. O primeiro a fazê-lo foi Valerio Massimo, baseado em Cícero (que utilizou o termo *oblivio* para descrever o evento no contexto da anistia aos assassinos de César em 44 a.C.). O fato é que a anistia ateniense de 403 a.C. – juntamente

²⁵ No campo da história e da ciência política, o interesse acadêmico recai, sobretudo, sobre a anistia de 1979. Quanto a esta, ver as pesquisas de GRECO, 2003; MEZAROBBA, 2006; MACHADO, 2006; DEL PORTO, 2009; SILVA, 2009; FICO, 2010; RODEGHERO, 2014a. Para uma comparação entre as anistias de 1979 e 1945, ver RODEGHERO, 2014; SOUZA, 2016.

²⁶ Ver, por exemplo, FERREIRA, 2010; 2011; FIGUEIREDO, 1993; MENDONÇA, 2009; SKIDMORE, 2010.

²⁷ Ver, nesse sentido, a edição 146 do Jornal *Movimento*, de abril de 1978, que dedicou o número ao “aniversário da anistia de 1945”, e o Caderno Pró-Anistia, sobre o 33º aniversário da anistia de 1945, distribuído na USP em abril de 1978 (Arquivo Público do Estado de São Paulo, Fundo DEOPS-SP, 50-Z-130-5.274).

²⁸ Sobre o assunto, recomenda-se ZAGREBELSKY, 1974; BRITO, 1986; QUARITSCH, 1995; SORDI, 1997; KIRCHHEIMER, 2002; TAIPA DE CARVALHO, 2002; PORTINARO, 2011.

com os qualificativos do esquecimento e da pacificação – tornou-se um modelo para o imaginário político dos modernos quando se tratou de pôr fim a conflitos e guerras civis (PORTINARO, 1995, p. 19). O instituto acabou consolidando-se na tradição jurídica ocidental, seja por meio das cláusulas de anistia nos tratados de paz ou como epílogo em guerras civis e contextos pós-revolucionários (PORTINARO, 2011, p. 140-141).

Em sua configuração político-jurídica moderna, a anistia, assim como os outros institutos da *potestà* de clemência, ganhou forma à época das monarquias absolutas ao concentrar-se, com exclusividade, nas mãos do soberano e sair da esfera de disponibilidade de tradicionais espaços de poder, como os senhores locais ou a autoridade religiosa (ZAGREBELSKY, 1974, p. 27). A passagem à modernidade jurídica na Europa continental ocidental – com o surgimento da figura do Estado, a monopolização da criação do direito e a necessária vinculação entre poder político e direito (GROSSI, 2002) – impôs novas características à figura da anistia. O poder de graça *lato sensu*, antes unitariamente concebido, sofreu uma divisão com o desenvolvimento do Estado de Direito e do princípio da separação de poderes, tanto do ponto de vista dos efeitos quanto da perspectiva da autoridade competente para conceder o benefício. A partir do momento em que o soberano deixa de ser titular da atividade normativa do Estado, o poder de suspender a lei penal passa a ser de exclusiva competência do parlamento (ZAGREBELSKY, 1974, p. 28-35). O poder de agraciar individualmente ainda se manteve na esfera de atribuições do rei; de início como prerrogativa régia integrante do fundamento sacro da autoridade do soberano e depois como decorrência da competência formalmente atribuída pela constituição e pelas leis (ZAGREBELSKY, 1974, p. 28-35).

Podemos observar os traços dessa longa história (aqui brevemente acenada) na configuração constitucional brasileira das medidas de anistia, indulto e graça. Na história constitucional republicana, houve uma tradicional separação de atribuições: enquanto a anistia foi atribuída à competência privativa do Congresso Nacional, o indulto (ou a graça) coube sempre ao presidente da República.²⁹ Se o Código Penal de 1890 ainda distinguia a anistia do indulto do ponto de vista cronológico-processual (causa de extinção da *ação* ou *condenação*), o atual código (elaborado durante a ditadura varguista de 1937-1945), de maneira distinta,

²⁹ Conforme previsão constitucional indicada a seguir: Constituição de 1891 (art. 34, n. 26; art. 48, n. 6º); Constituição de 1934 (art. 40, alínea e; art. 56, § 3º); Constituição de 1937 (art. 16, XXV; art. 74, alínea n); Constituição de 1946 (art. 66, V; art. 87, XIX); Constituição de 1967 (art. 46, VIII; art. 83, XX); Constituição de 1988 (art. 48, VIII; art. 84, XII). Registre-se que a Constituição de 1937 e a de 1988 foram as únicas a mencionar o instituto da graça (no caso da Constituição de 1937, há uma exclusão do indulto). Talvez por isso, os atuais códigos penal e de processo penal (elaborados durante o Estado Novo) fazem referência às três medidas: graça, indulto e anistia.

localiza os três institutos na rubrica genérica das causas de extinção da punibilidade. Embora a doutrina jurídica tenha se esforçado para marcar a diferença entre as medidas³⁰, a prática política brasileira, recorrentemente, ignorou tal intento, como notou Aloysio Carvalho Filho ainda no início da década de 1950:

As clássicas distinções entre a anistia e a graça ou indulto (...), essas e outras distinções, que tais, não oferecem, hoje, nem prática, nem teoricamente, a menor segurança ao estudioso, para a delimitação do conceito e finalidade dos dois institutos, de origem comum e tantas características semelhantes. E não oferecem segurança, porque têm existido indultos com efeito de anistia, anistias decretadas pelo Executivo, indulto a simples processados, anistia para crime comum, indulto a uma generalidade de condenados, não individualizados, e outras singularidades mais, que dificultam a diferenciação (CARVALHO FILHO, 1953, p. 116).

Na história constitucional brasileira, a prática político-jurídica de tais institutos, notadamente a partir de 1930, confirma esse diagnóstico. Vejamos o exemplo da anistia. Apesar da concessão da medida ter sempre o caráter coletivo, o retorno dos anistiados expulsos da Administração Pública ou das Forças Armadas geralmente foi condicionado ao exame individual de cada caso por parte de órgãos da burocracia estatal. Esse mecanismo acabou funcionando como uma estratégia de seletividade, de acordo com a orientação política do requerente.

Essa natureza multifacetada da anistia não é exclusividade da tradição jurídico-política brasileira. A literatura sobre o assunto há tempo põe em evidência esse aspecto.³¹ Nesse sentido, a medida anistiantes pode exercer várias funções e adquirir vários sentidos na experiência jurídica e política, sendo permeada pelo contexto histórico em que foi concedida (PAIXÃO, 2016, p. 155). Considerada como uma medida de exceção que comanda o silêncio à lei penal, a anistia é “uma prática frequente de múltiplas faces” (OST, 2005, p. 172). Ter

³⁰ Veja-se, por exemplo, a distinção adotada por Nelson Hungria: “várias são as diferenças que apresentam tais institutos. A anistia é um ato legislativo (...), enquanto a graça individual ou o indulto são atos do Poder Executivo, ou, mais precisamente, constituem *prerrogativa* do Chefe da Nação (...). A anistia e o indulto têm caráter *real* ou *impessoal*, sustentando a aplicação da norma penal em relação a tais ou quais fatos criminosos, e destinando-se, via de regra, a um número indeterminado de pessoas; ao passo que a graça individual tem mais em vista a *pessoa* ou *peçoas*, que nominalmente designa como beneficiárias. A anistia e o indulto referem-se a situações de caráter geral ou coletivo, enquanto a graça individual atende a circunstâncias de índole particular e pessoal. A anistia pode ser concedida antes ou depois da condenação (anistia própria e anistia imprópria); o indulto e a graça individual só se concedem a réus já condenados. A anistia é sempre *total*, extinguindo radicalmente a punibilidade; o indulto e a graça individual podem ser *parciais*, limitando-se a diminuir ou a comutar a pena. Habitualmente, embora não necessariamente, a anistia só é concedida em relação a *crimes políticos*, visando eliminar causas de rancores partidários ou paixões facciosas, e prover, assim, ao restabelecimento da paz social. O indulto e a graça individual, ao contrário, são destinadas a crimes ou criminosos comuns. A anistia e o indulto são sempre *espontâneos*, enquanto a graça individual pode ser *solicitada* (1941a, p. 583).

³¹ Ver, por exemplo, ZAGREBELSKY, 1974; KIRCHHEIMER, 2002; PORTINARO, 2011.

consciência disso é essencial para compreender devidamente as suas nuances e especificidades.

Portanto, esquecimento forçado ou perdão deliberado, conspiração do silêncio ou gesto de reconciliação nacional, que será, então, a anistia? Tudo, parece, é questão de circunstâncias: ligada a conjunturas políticas sempre particulares, cada lei de anistia é um texto excepcional (ao qual de resto, os juristas reservam uma interpretação restritiva) e efêmero, que só se pode avaliar em conjunto dos elementos do contexto (OST, 2005, p. 173).

Observar a anistia simplesmente como um instituto dogmático do direito penal (causa extintiva de punibilidade) ou como instrumento necessário somente no caso do “absurdo da lei ou da atrocidade da condenação” (na dicção do iluminismo penal) é uma escolha teórica e metodológica que não valoriza a sua complexidade histórica. Para escrever a história de uma anistia deve-se evidenciar – por meio das palavras dos juízes, dos discursos dos parlamentares, dos requerimentos dos anistiados – a sua profunda relação com a constituição, a memória, a identidade nacional (COLAO, 2011).

Se tradicionalmente a medida encontra-se vinculada ao esquecimento, nem por isso deixa de mobilizar intensamente a memória (BETTINI, 2009), impulsionando uma dialética permanente entre lembrar e esquecer. É importante observar o contraste existente entre a tradicional visão brasileira, inclusive do campo jurídico, de que a anistia significa esquecimento, pacificação e perdão, com a perspectiva dos atingidos por medidas de perseguição política que, em vários momentos, a compreendem como liberdade e justiça. O discurso da anistia como reconciliação e pacificação deve, portanto, ser investigado a partir da premissa de que toda reconciliação deixa *gaps*, lacunas, silêncios; de que toda memória é seletiva e objeto de disputa política (PASSERINI, 2003; OST, 2005; BETTINI, 2009).

Essa dimensão política – mobilizada pela linguagem do direito – aponta para outro importante aspecto: a relação entre anistia e exceção. Por revelar-se como um prisma do campo de tensão entre direito e política (COLAO, 2011, p. 463), a anistia relaciona-se de maneira peculiar com o par regra/exceção. Um dos juristas que melhor conseguiu perceber essa perspectiva foi Clóvis Ramallete. Em 1980, exercendo a função de consultor-geral da República, descreveu a anistia como uma medida que institui um verdadeiro “regime jurídico de exceção”, na medida em que ela suspende, de modo excepcional, retroativo e dentro de um arco temporal determinado, a aplicação da lei penal no que toca a certos crimes.³²

³² Consultoria-Geral da República. *Parecer N-39*, 26/06/1980; Consultoria-Geral da República. *Parecer N-46*, 14/10/1980.

Sobre esse ponto, é necessário fazer dois esclarecimentos. Primeiro, a categoria *exceção* utilizada na pesquisa não é aquela estudada pelo direito público para discutir a suspensão completa do direito ou situações radicais de anomia jurídica. Esse conceito revela-se demasiadamente forte para a compreensão de todo o período pesquisado. É mais proveitoso para este trabalho reconhecer que a tensão moderna entre legalidade e exceção apresenta-se como um frágil e complexo equilíbrio (COSTA, 2007). O uso recorrente do léxico constitucional-democrático moderno pelas mais diversas ditaduras e a utilização instrumental do direito – o que Anthony Pereira (2010) denomina de legalidade autoritária – são realidades que comprovam essa premissa. Como alerta Marcello Flores (2001), “a contraposição entre democracia e ditadura não é suficiente para garantir aquela entre legalidade e ilegalidade, tolerância e violência”. Isso porque é possível identificar ideologias e práticas autoritárias em regimes democráticos e constatar um uso da lei com o sentido de garantia e limite em ditaduras. A experiência constitucional é sempre plural, por mais autoritária que possa ser a tradição jurídica de um país ao longo da história (CARVALHO NETTO, 2006).³³

A categoria *regimes jurídicos de exceção* proposta por Massimo Meccarelli auxilia a compreender esse fenômeno. Como explica Meccarelli (2009, p. 87), a modernidade jurídica, ao reduzir a gestão e produção do direito ao estado soberano, excluiu o problema da exceção do “campo dos processos constitutivos da ordem jurídica”. Nesse paradigma jurídico, em que a exceção mantém uma ligação estreita com a emergência, põe-se a exigência de uma contraposição – que deve ser mantida – entre o ordinário e o excepcional (MECCARELLI, 2009, p. 493). Esse aspecto, traduzido para a linguagem constitucional, se expressa na regulação compreensiva da constituição, no sentido de que não são reconhecidas pelo sistema jurídico formas extraconstitucionais do exercício do poder político (GRIMM, 2012, p. 9).

Todavia, paradoxalmente, quanto mais se olha para a história e para a prática jurídica, mais se descobre o quanto o problema da exceção é parte integrante da experiência jurídica moderna (MECCARELLI, 2009, p. 494). Essa perspectiva tem a vantagem de perceber o campo de tensão expresso pelo princípio da legalidade, como nos demonstra Pietro Costa (2007, p. 14): “um equilíbrio resultante do choque de tendências contrapostas, que de um lado

³³ Não se está afirmando que não existe diferença entre uma ditadura e uma democracia – o que nos retiraria qualquer capacidade analítica sobre experiências políticas passadas –, mas apenas tornar mais complexa essa relação. Isso não nos impede de visualizar a experiência do Estado Novo (1937-1945) ou da ditadura militar (1964-1985) como regimes onde imperou a violência, a brutalidade, a violação de direitos fundamentais. Sabemos, com Anthony Pereira (2010, p. 27), que uma ditadura é um governo não limitado constitucionalmente: “Os governantes assumem o poder de forma inconstitucional, conferem a si próprios poderes de exceção para lidar com uma suposta situação de emergência e permanecem no poder por quanto tempo lhes parecer conveniente, uma vez que apenas eles têm competência para revogar os poderes de exceção”.

empurram em direção à liberação das amarras e limites que freiam o poder, enquanto de outro reclamam o primado da norma, da *regularidade*, do respeito aos vínculos formais”. Esta ambivalência exprime-se no vínculo existente entre Estado e direitos: “defender os direitos *por meio do* Estado (indispensável tutor da ordem pública), mas também defender os direitos *contra* o Estado (assegurando a supremacia das regras sobre o poder)” (COSTA, 2009, p. 61).

Desse modo, o Estado de direito não deve ser visto como uma estrutura “fora da história”, com um “imaneente destino”. Ao contrário, é a expressão, como diz Pietro Costa (2009, p. 74), de um “equilíbrio frágil e precário”. Como a história nos mostrou – do modo mais chocante possível – a legalidade não impediu, antes instrumentalizou, tanto o fenômeno dos totalitarismos do século XX, quanto, no âmbito dos regimes liberais-democráticos, as diversas expressões de “medidas extraordinárias, da repressão dos direitos, da transformação dos cidadãos em inimigos *hors da loi*” (COSTA, 2009, p. 74).

Diante desse quadro, um segundo esclarecimento deve ser feito. É preciso uma chave explicativa para entender o papel da anistia nessa dialética. Para examinar a relação parasitária entre anistia e criminalização do dissenso político, será utilizado o conceito de duplo nível de legalidade (SBRICCOLI, 1998).³⁴ Relativamente à repressão do dissenso político, a duplicação do nível de legalidade foi a resposta que o sistema penal ofereceu, dentro do paradigma representado pelo princípio da legalidade, às emergências produzidas por motivos de contestação política. Esse duplo binário, ao instituir uma duplicidade de finalidades (garantia/repressão), tornou ainda mais opaca e complexa a tensão entre lei e exceção (COSTA, 2007, p. 27). Ao apagar progressivamente – e seletivamente – os efeitos repressivos desse duplo registro da legalidade, a anistia, como um espaço de exceção reflexa (MECCARELLI, 2009, p. 505), instituiu, ela mesma, novos graus de normatividade.

Plano de trabalho adotado

No **primeiro capítulo** da tese, investiga-se como foi construída a anistia de 1961 no contexto da crise político-constitucional resultante da renúncia do presidente Jânio Quadros. A reconstrução da dinâmica dos eventos de agosto e setembro de 1961 mostrou como a anistia apresentou-se, juntamente com a emenda constitucional que instituiu o

³⁴ O conceito foi pensado por SBRICCOLI, 1998 e desenvolvido por MECCARELLI, 2009; 2011. Apesar do conceito de *duplice livello di legalità* ter sido elaborado por Mario Sbriccoli a partir da realidade italiana, é possível utilizá-lo, também, para observar o contexto brasileiro, como bem demonstra a pesquisa desenvolvida por NUNES, 2014.

parlamentarismo, como uma solução plausível para a crise. Mas para entender essa plausibilidade faz-se necessário explicar os conflitos e tensões da década de 1950, bem como os usos da constituição e da anistia no período. Com isso, foi possível recompor o quadro discursivo dos debates legislativos relacionados ao projeto que deu origem ao Decreto Legislativo n. 18. O objetivo é mostrar as alterações que o projeto sofreu, especialmente em relação à sua amplitude, aos seus efeitos temporais e à previsão do direito de reversão dos militares. É importante, nesta etapa, trazer à tona as disputas políticas relativas aos futuros beneficiados pela anistia, apontando os sentidos que a medida foi adquirindo ao longo da tramitação do projeto. Examina-se, igualmente, o texto final do decreto legislativo, realçando as implicações da medida para os anistiados, notadamente a abertura de novas possibilidades de retorno daqueles que foram expulsos das Forças Armadas por motivação política.

No **segundo capítulo**, o foco desloca-se para as disputas em torno da aplicação do texto legislativo. Inicialmente, explora-se o debate acerca da validade do Decreto-legislativo n. 18. Neste ponto, particularmente importante é a discussão gerada pelo Parecer E-7 da Consultoria-Geral da República que entendeu pela inconstitucionalidade parcial do DLG 18. A partir do argumento levantado pela CGR a respeito da relação entre anistia e crimes políticos, fez-se uma reconstrução da mudança conceitual dessa relação a partir de 1935. Para tal objetivo, a ideia de duplo nível de legalidade foi essencial. Em um momento posterior, acompanhou-se o debate sobre a anistia a partir de 1945, ilustrando as várias tentativas de bloquear o direito à reversão dos militares de 1935, seja na constituinte, seja nas décadas posteriores, de modo a explicar *quem* eram os anistiados de 1961.

O **terceiro capítulo** é dedicado à aplicação do DLG 18 no âmbito das Forças Armadas e Judiciário. A partir das implicações da opinião da Consultoria-Geral da República no tocante aos pedidos de reversão oferecidos pelos anistiados, foram estudadas as estratégias do Exército e da Aeronáutica para desconstruir o direito à reversão. Ao acompanhar os diversos requerimentos apresentados pelos militares anistiados foi possível identificar os mecanismos de repressão política, as razões de indeferimento e a forma como os militares interpretaram a anistia. O capítulo trata, ainda, do debate judicial após o golpe de 1964. O intuito é verificar qual foi o impacto do discurso “revolucionário” no Judiciário, quais os argumentos utilizados pelos anistiados e como os juízes fundamentaram as suas decisões. Serão enfatizadas as ações ajuizadas pelos comunistas expulsos em 1935 e que, novamente, encontravam-se na condição de anistiados.

Ainda no terceiro capítulo, foi estudada a revogação, em 1969, do direito de reversão previsto no DLG 18. Foi feita uma breve contextualização do aprofundamento da ditadura civil-militar em 1968, de modo a identificar os motivos que levaram à revogação parcial da anistia de 1961. Essa observação incluiu, mais uma vez, a atuação do judiciário nos casos em que se discute a aplicação do Decreto-Lei n. 869/1969. Tais processos são importantes porque jogam luz na tensão entre a colisão entre a cláusula de vedação de análise judicial previsto nos atos institucionais e o direito adquirido previsto na Constituição de 1967. Por fim, examina-se como a questão do direito à reversão dos anistiados de 1935 foi debatida na redemocratização (1979-1988) e sob a Constituição de 1988 (Comissão de Anistia).

CAPÍTULO 1 – A ANISTIA E A CRISE POLÍTICO-CONSTITUCIONAL DE 1961

Alguém batizou as anistias como “atos de esquecimento”. Mas isso é apenas o cartão de visita, com o qual são introduzidos ou importados de contrabando, por quem fale a favor de um grupo particular, futuros beneficiários de um ato de graça. Aquilo que uma anistia pretende é: apagar a lembrança de ações passadas, como também as suas possíveis consequências.

Otto Kirchheimer³⁵

O período que antecede o golpe civil-militar de 1964 foi marcado por tensões nos planos da política e do direito. Diga-se mais: ensejou uma disputa sobre o projeto constitucional inaugurado em 1946 (PAIXÃO, 2014, p. 425), envolvendo o surgimento de novos atores políticos, a proposição de novos sentidos para clássicos direitos, a radicalização do protesto político, a defesa intransigente da legalidade. Abrangeu novos modos de interpretar a constituição ou, no limite, de renegá-la.

Essa agitação esteve presente de maneira mais profunda no arco temporal 1954-1964. É a década política, como consta no título do livro de um importante protagonista militar do golpe de 1964 (BIERRENBACH, 1996). Segundo Jorge Ferreira (2010, p. 304), os episódios ocorridos em 1954, 1955 e 1961 podem ser qualificados como crises da república, pois se caracterizam como momentos de “grande conflito”, de “grandes tensões políticas”, com a possibilidade real de “guerra civil”. Esses eventos foram marcados por algumas semelhanças: um amplo debate sobre o léxico político-jurídico moderno, notadamente sobre os conceitos de constituição e democracia; a intervenção das Forças Armadas na política; e a utilização do instituto jurídico da anistia como uma das soluções para a crise política.

À vista dessa análise, não seria inadequado acrescentar ao prognóstico do professor Jorge Ferreira outro qualificativo: aqueles episódios podem ser descritos também como crises constitucionais, na medida em que se problematizava a capacidade de vinculação da Constituição de 1946 e o projeto político por esta instituído. Entretanto, como nos adverte Menelick de Carvalho Netto (2006), vivemos em uma sociedade moderna, altamente complexa, uma sociedade em “permanente crise”. A crise, para esse tipo de sociedade sem

³⁵ Na tradução italiana: “Qualcuno ha battezzato le amnistie “atti della dimenticanza”. Ma questo è solo il biglietto da visita, con cui vengono introdotte o importate di contrabando da chiunque parli a favore di un gruppo particolare di futuri fruitori di un atto di grazia. Ciò che una amnistia vuole è: cancellare il ricordo di passate azioni come pure quello delle loro possibili conseguenze” (KIRCHHEIMER, 2002, p. 84).

fundamentos e inserida no turbilhão da temporalidade, é a normalidade, pois é a expressão de sua contínua e incessante transformação. Essa explicação insere-se dentro de uma semântica moderna que aponta para um futuro incerto, uma permanente situação de insegurança e transição (KOSELLECK, 2002). Consciente disso, é possível descrever crises constitucionais como momentos de aceleração do tempo da política, do tempo da decisão, em detrimento do tempo do direito, do tempo da constituição. São situações em que se pode observar uma reorganização entre direito e política, regra e exceção; o jogo entre concepções diversas de constituição e democracia.

Devemos ter como premissa que “textos constitucionais por si sós nada ou muito pouco significam”. (CARVALHO NETTO, 2006, p. 21). A questão central passa a ser qual interpretação, qual uso, somos capazes de lhes dar. Se todo texto jurídico pressupõe a possibilidade de seu descumprimento, é possível afirmar, então, o caráter produtivo de uma crise, uma vez que ela põe à prova o funcionamento de uma constituição e de suas instituições, remetendo à discussão pública os argumentos dos atores políticos e jurídicos envolvidos e suas contradições (CARVALHO NETTO, 2006, p. 21-23).

Afinal, em um contexto na qual o léxico constitucional moderno é indispensável à legitimidade das condutas estatais, só é possível abusar dos conceitos de constituição e de democracia afirmando-os. Em muitos dos momentos da crise, a constituição, na sua função de articular direito e política, deixava de ser operativa, de ser fator jurídico legitimador para o funcionamento das instituições políticas. O sistema da política passava a recorrer a outras explicações, a outros “fundamentos”, que, no fundo, negavam a existência da própria constituição e desvelavam o paradoxo inerente à política: “o paradoxo do soberano que vincula/desvincula a si mesmo através de suas próprias decisões” (CORSI, 2001).

A democracia era disputada, por outro lado, a partir dos projetos políticos de nação de cada grupo. O acirramento político ocorria especialmente em época de eleições presidenciais, ocasião na qual era mais intenso o debate constitucional sobre as condições institucionais para a posse dos eleitos. Dependendo das circunstâncias históricas, o debate envolveu o *impeachment* como um dos mecanismos institucionais para tomada do poder. No período compreendido entre 1945-1964, essa discussão ocorreu várias vezes: com Getúlio Vargas em 1950 e 1954; com Carlos Luz, Café Filho e Juscelino Kubitschek em 1955-56; com João Goulart em 1961.

Outro recurso jurídico-político utilizado foi a anistia. Em duas das crises político-constitucionais mencionadas, houve a concessão do instituto da anistia política. Para

responder adequadamente as perguntas *por que e como foi construída* uma anistia em dezembro de 1961 é necessário analisar o contexto da crise político-constitucional de 1961. Essa necessidade decorre de uma questão básica: não se consegue reconstruir historicamente o sentido de um texto jurídico sem inseri-lo em seu contexto social e político.

No primeiro capítulo, o roteiro é o seguinte: inicialmente, far-se-á uma contextualização das tensões e conflitos iniciados na década de 1950, evidenciando os usos da constituição no período (I). Em seguida, será estudada a crise político-constitucional de 1961, de modo a ressaltar as disputas constitucionais e as razões que fundamentaram a proposta de uma anistia política como uma das soluções plausíveis para a crise (II). Por fim, será analisado o processo legislativo que deu origem ao Decreto Legislativo n. 18/1961, com o objetivo de demonstrar a ampliação do projeto inicial e, com isso, ilustrar a inclusão de outras pautas de reivindicação, como é o caso da previsão do direito à reversão dos militares.

1.1. Para entender a crise: disputas políticas e usos da constituição na década de 1950

Com vistas a compreender os acontecimentos de 1961 é preciso explicar o sentido da crise político-institucional iniciada em 1950 em virtude do retorno de Getúlio Vargas ao cargo de presidente da República pelo voto popular. É possível destacar alguns dos episódios que marcaram o processo histórico da experiência democrática da Terceira República (1945-1964): (i) a tentativa de impedir a posse de Getúlio Vargas em 1951; (ii) a crise política ocorrida em 1954 e o suicídio de Vargas; (iii) a tentativa de impedir a posse de Juscelino Kubitschek/João Goulart em 1955-1956 e o “golpe preventivo” liderado pelo marechal Lott; (iv) a crise política provocada pela renúncia de Jânio Quadros e o veto militar à posse de João Goulart em 1961. Todos esses conflitos estiveram relacionados, de certa forma, à imagem do getulismo e sua associação com as bandeiras do trabalhismo e nacionalismo.

É importante entender qual foi a herança política deixada pelo regime varguista e como ela foi traduzida e apropriada pela classe política e trabalhadores no pós-1945. Como registra Ângela de Castro Gomes (2010, p. 37), poucos períodos da história brasileira produziram desdobramentos políticos e jurídicos tão duradouros e ambivalentes como o primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945). A memória do Estado Novo é de particular relevo, pois integrou o imaginário popular, formou identidades partidárias e gerou uma profunda divisão na política do país nos anos subsequentes por meio das referências ao

“getulismo” e “antigetulismo” (D’ARAÚJO, 2000, p. 63; GOMES, 2007, p. 58).³⁶ Essa discussão esteve presente na crise de 1961, especialmente se considerarmos um personagem central dos acontecimentos, João Goulart, descrito como um dos herdeiros políticos de Vargas.

A literatura especializada sobre o primeiro governo Vargas aponta que a partir de 1930 ocorreu uma profunda transformação na relação entre Estado e sociedade que pode ser localizada na elaboração da legislação social e na intervenção estatal na economia (GOMES, 2010; CAPELATO, 2003; D’ARAÚJO, 2000; BERCOVICI, 2009). Modificou-se, igualmente, a própria estrutura burocrática do Estado por meio de uma modernização administrativa “pelo alto” (D’ARAÚJO, 2000, p. 30). Embora a discussão sobre a “questão social” não tenha surgido em 1930 – inclusive no que toca a algumas leis trabalhistas –, é somente com a chegada de Vargas na presidência da República que ocorre a “aceleração e a sistematicidade das leis trabalhistas, encaradas, desde então, como uma política de Estado” (BERCOVICI, 2009, p. 398).

Outro ponto importante refere-se à modificação do discurso quanto à legitimidade política. Na Primeira República (1889-1930), não havia uma “mística presidencial” no Brasil, sendo a presidência exercida como uma “delegação de poder das principais oligarquias do país” por meio de partidos estaduais (GOMES, 2013, p. 30). Com o Estado Novo, esse quadro modifica-se. A extinção dos partidos e a forte crítica ao liberalismo e à democracia representativa abrem espaço a um novo tipo de discurso político: o presidente passa a ser a “encarnação da soberania do povo, de uma nação representada/totalizada pela figura presidencial” (GOMES, 2013, p. 30). O golpe de estado de 1937 foi norteado por uma “concepção particular de representação política e de cidadania”, uma proposta inovadora do papel do líder em relação às massas e a apresentação de uma nova forma de identidade

³⁶ Jorge Ferreira (2012, p. 296) ilustra os “vários” Getúlios: “alguns dizem que ele foi o ditador do Estado Novo, perseguidor implacável dos comunistas e dos integralistas, admirador do fascismo, patrocinador de ampla propaganda política de enaltecimento de sua imagem e artífice da legislação que controlou e cerceou o movimento sindical. Os que dizem tudo isso têm razão, mas não toda a razão. Outros, de maneira diversa, garantem que Vargas foi o líder nacionalista, o criador da Petrobrás, da Companhia Vale do Rio Doce, da Companhia Siderúrgica Nacional e do CNPQ; garantem que foi o reformador social, concedendo leis trabalhistas aos assalariados urbanos, elevando-os à categoria de cidadãos no plano social. Os que defendem as iniciativas progressistas de Vargas também têm razão, mas não toda a razão. Vargas foi tudo isso ao mesmo tempo: governou como ditador e como democrata; foi o reformador social e enquadrou os sindicatos com leis coercitivas; censurou a imprensa e patrocinou o cinema, o teatro, as artes plásticas, a literatura e o canto orfeônico; perseguiu comunistas e fundou a Petrobrás. Para conhecê-lo, portanto, é preciso aceitar que o reformador social e líder nacionalista foi o mesmo que manteve simpatias por regimes autoritários e perseguiu as esquerdas”.

nacional, a coletiva (CAPELATO, 2003, p. 110). Fala-se, então, em “democracia autoritária” (NAPOLITANO, 2016, p. 125).

Com a mudança do contexto internacional e a entrada do Brasil na segunda guerra mundial ao lado dos Estados Unidos, a elite política do Estado Novo percebeu a necessidade de procurar novas bases sociais de apoio. Apesar da ascendência de Vargas junto à classe operária ter sido um processo forjado de maneira lenta e planejada (NAPOLITANO, 2016, p. 157), foi a partir de 1942 que se consolidou o trabalhismo como ideologia política e a imagem de um Getúlio Vargas “líder de massas” por meio de uma combinação entre políticas sociais e de propaganda (GOMES, 2010, p. 55; NAPOLITANO, 2016, p. 157).

Ângela de Castro Gomes (2010, p. 58) defende que foi articulado nesse contexto um verdadeiro pacto político entre Estado e povo/classe trabalhadora, cujo núcleo expressou uma reorientação política que redefiniu práticas/discursos e incorporou os trabalhadores no cenário político do país. O pacto baseou-se em duas dimensões, uma simbólica e outra organizacional: a primeira concentrou-se na construção de um cuidadoso discurso de propaganda do regime em torno do direito social como “doação do Estado” e das leis trabalhistas com cidadania; a segunda, igualmente fundamental, expressou-se na criação de mecanismos institucionais, como o modelo do sindicalismo corporativo e o seu acoplamento a um sistema político-partidário (GOMES, 2010, p. 61-66).

A lógica simbólica, vale ressaltar, não é indicadora de uma manipulação dos trabalhadores, mas aponta para uma “forma de comunicação política” que possibilitou o reconhecimento da condição de sujeitos históricos dos operários (GOMES, 2010, p. 63; FERREIRA, 2012, p. 318) e a criação de uma “cultura jurídica” dos trabalhadores (BERCOVICI, 2009, p. 403).³⁷ Vale transcrever o argumento de Ângela de Castro Gomes:

Outra razão do sucesso desse discurso foi a leitura que os trabalhadores de imediato fizeram dele, “apropriando-se da dádiva” e cobrando sua execução em nome da lei. (...) Mas há nesse pacto, igualmente, uma lógica simbólica, e é por meio dela que se expressa o reconhecimento, pelo Estado, da identidade social e política dos trabalhadores brasileiros. É por meio dessa dimensão que se abre o espaço da política à participação dos trabalhadores, ainda que com muitos limites. É, portanto, em função dessa dupla lógica – material e simbólica – que o Estado e povo se reconhecem mutuamente, o que permite e explica que os trabalhadores se dirijam ao Estado

³⁷ Gilberto Bercovici (2009, p. 401) enfatiza a relação entre direitos trabalhistas e cidadania: “o ponto-chave a ser entendido sobre a legislação trabalhista é a sua vinculação com a cidadania no Brasil. Os direitos trabalhistas, pela intervenção do Estado, deram acesso à cidadania aos trabalhadores, que foram incorporados à política a partir da década de 1930. Deste modo, a cidadania dos trabalhadores, no Brasil, foi alcançada não pelos direitos políticos, mas pelos direitos sociais, definidos em lei”.

“reclamando” direitos que são seus e devem ser cumpridos por empresários e por autoridades governamentais (2010, p. 64-65).

As mudanças no mundo do trabalho ocorreram em quatro grandes eixos: (i) a legislação previdenciária; (ii) as leis trabalhistas; (iii) a legislação sindical; e (iv) a criação da Justiça do Trabalho (MARTINHO, 2006, p. 71). A articulação desse conjunto de leis com as dimensões simbólicas e organizacionais foram elementos fundamentais do projeto de transição mais amplo que começou a ser conduzido pelas elites do Estado Novo em meados da década de 1940. A deposição de Vargas em outubro de 1945 pelos mesmos militares que o ajudaram a dar o golpe de 1937 não alterou esse processo. Como disse Marcos Napolitano (2016, p. 168), “a sombra do varguismo permaneceu viva, inspirando projetos de esquerda “nacional-popular”, como o nacionalismo econômico, a luta por direitos trabalhistas e a distribuição de renda”. Não apenas isso. O espólio político deixado por Vargas foi disputado (e criticado) pelos novos partidos, criando identidades bem definidas na nova conjuntura.

A partir de 1946, iniciou-se uma experiência de maior participação popular do ponto de vista eleitoral e a consolidação de partidos políticos de âmbito nacional. No espectro ideológico, havia um centro político, ocupado pelo Partido Social Democrático (PSD), uma direita representada pela União Democrática Nacional (UDN) e uma esquerda mobilizada pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), sobretudo depois da cassação do registro do Partido Comunista Brasileiro (PCB) (GOMES, 2007, p. 55). Nesse contexto, enquanto o PSD e o PTB qualificavam-se como uma continuação do getulismo, a UDN representava a sua oposição radical, considerando-o “a negação da política liberal e pluralista, isto é, a encarnação do ditatorialismo” (GOMES, 2007, p. 58). Na leitura de Ângela de Castro Gomes (2007, p. 58), a imagem de Vargas acabou sendo o divisor de águas da nova ordem que então se estabeleceu.

Segundo Jorge Ferreira (2010, p. 303-304), dois grandes projetos passaram a disputar a preferência do eleitorado na nova república, apesar da existência de outros interesses e ideologias políticas. O primeiro deles, denominado de “nacional-estatista” e conduzido principalmente pelo PTB, centrava-se na defesa dos direitos sociais, na intervenção do Estado na economia e no nacionalismo, encarnando diretamente o getulismo e o trabalhismo.³⁸ O

³⁸ Cita-se a descrição de Jorge Ferreira do “nacional-estatismo” (2010, p. 304): “Um deles, chamado inicialmente, ainda em 1945, de *getulismo*, ganharia, pouco tempo depois, o escopo de um programa político consistente, nomeado de *trabalhismo* e institucionalizado no PTB. Nacionalismo, industrialização com base em bens de capital, proposta de fortalecimento de um capitalismo nacional, criação de empresas estatais em setores estratégicos, valorização do capital humano com redes de proteção social – a exemplo de leis sociais, restaurantes populares, extensão do ensino fundamental público, fundação de grandes hospitais etc. – permitiram

outro, chamado de “liberal-conservador” e localizado na UDN, defendia uma menor intervenção estatal na economia e nas relações de trabalho e a abertura da economia ao capital estrangeiro, baseando-se, no plano ideológico, no antigetulismo, moralismo, elitismo e no anticomunismo (FERREIRA, 2010, p. 304).³⁹

O debate sobre a herança política de Vargas e do Estado Novo passou a balizar não só a atuação dos partidos políticos. As Forças Armadas, personagem central nas crises políticas da Terceira República, participaram desse processo. Durante o período de 1945-1964, a estabilidade dos governos esteve condicionada à “obtenção do apoio e da legitimação nos meios militares”, passando a sociedade a buscar nos militares alianças para concretizar os seus projetos políticos de nação (CARLONI, 2012, p. 37). Isso não significa que as Forças Armadas representassem uma instituição homogênea do ponto de vista ideológico. Ao contrário, estiveram divididas em várias oportunidades, o que refletia “uma pluralidade de tendências e abordagens” aprofundadas com o advento da democracia (PEIXOTO, 1980, p. 71).⁴⁰ O getulismo, o trabalhismo e o nacionalismo foram elementos importantes de aproximação e repúdio entre os diversos grupos militares (CARLONI, 2012, p. 25-53).

As diferenças ideológicas presentes no interior das Forças Armadas diziam respeito aos caminhos do desenvolvimento econômico nacional, às formas de organização da vida política – sobretudo o papel dos trabalhadores – e à política externa brasileira (PEIXOTO, 1980, p. 77-88). Vale ressaltar, contudo, que a construção dessas identidades tem sua matriz comum no Estado Novo e na figura de Vargas, mas seu desenvolvimento posterior é

que, na década de 50, os próprios comunistas aderissem às propostas dos trabalhistas. Unidos no plano sindical, trabalhistas e comunistas passaram a defender um projeto para a Nação que se contrapunha ao avanço dos interesses econômicos norte-americanos, portanto nacional, mas com base no fortalecimento do Estado e de empresas estatais, ou seja, estatista”.

³⁹ Relativamente ao projeto “liberal-conservador”, Jorge Ferreira (2010, p. 304) esclarece o seguinte: “Outro projeto, no entanto, seduziu as elites empresariais, políticas e militares, além das classes médias conservadoras. Defendendo a abertura irrestrita a investimentos, empresas e capitais estrangeiros; ressaltando as virtudes das leis de mercado e negando a intervenção estatal na economia e nas relações de trabalho; espelhando-se nos Estados Unidos e procurando alinhar-se incondicionalmente ao grande país do Norte; desconfiando dos movimentos sociais e da participação popular, em especial do movimento operário e do sindicalismo, definidos, via de regra, como “peleguismo”; enfatizando (...) o antigetulismo, o moralismo, o elitismo e o anticomunismo, eis alguns fundamentos do projeto defendido pelos liberais brasileiros ainda em 1945”.

⁴⁰ Como esclarece Karla Carloni (2012, p. 52), “cortadas por cisões, verticais e horizontais, de maior ou menor grau, dependendo do momento histórico tratado, as Forças Armadas, por mais que seus representantes queiram afirmar o contrário, são, tal como a sociedade, e justamente por fazerem parte do Estado, um espaço de disputas por excelência. Um campo de confronto, mesmo que silenciado pela ordem interna e pela hierarquia. A noção de Forças Armadas como um partido deve ser pensada sob a constante possibilidade de tratar o termo no plural, ou seja, partidos políticos. No final da década de 40 e ao longo da década de 50, havia um claro confronto entre os partidos militares. O antagonismo entre os dois tipos de projetos de desenvolvimento econômico e os grupos militares que os apoiavam concretizou-se na disputa tanto pela preponderância na política nacional quanto pela opinião pública, cada vez mais importante dentro de um regime democrático. A democracia havia possibilitado a construção de um amplo campo de debate”.

“dependente das mudanças do contexto político, dos reagrupamentos e das reorientações das alianças dentro das Forças Armadas” (PEIXOTO, 1980, p. 81). Apesar das fragilidades de uma classificação dicotômica no âmbito militar, os historiadores e cientistas sociais indicam a existência de dois grupos: os nacionalistas e os antinacionalistas (PEIXOTO, 1980; CARLONI, 2012; MARTINS FILHO, 2010; CARVALHO, 1999; SMALLMAN, 2004).⁴¹

Basicamente, as diferenças eram as seguintes:

Os grupos militares antinacionalistas não se opunham à industrialização: eles eram contra a política de Vargas, com todas as suas implicações. O que não aceitavam nessa política era sobretudo a mobilização e a participação crescente da classe operária, além de uma política externa que se afastava da aliança privilegiada com os Estados Unidos. Para esses grupos, industrializar significava atrair o capital estrangeiro, reforçar os laços com os Estados Unidos, enquanto se mantinha a classe operária afastada do processo político. Sua intransigente oposição a Vargas teve como consequência uma aliança com grupos civis que, pelas mais diferentes razões, também se opunham a Vargas (PEIXOTO, 1980, p. 80).

Embora os antinacionalistas defendessem retoricamente a democracia, o faziam baseados em elementos elitistas e avessos à participação popular. Para os nacionalistas, por outro lado, a questão dos “aspectos formais do jogo democrático” não era decisiva. Ao contrário de privilegiar o processo decisório do liberalismo clássico, àquele grupo importava menos a forma que o conteúdo da política adotada, priorizando, assim, os problemas ligados ao desenvolvimento econômico do país (PEIXOTO, 1980, p. 83).

As disputas internas surgidas com o início da experiência democrática pós-1945, dentro de uma conjuntura internacional talhada pela guerra fria, promoveram uma polarização ideológica até então inexistente nas Forças Armadas, resultando em uma série de manifestações públicas que trouxeram para o primeiro plano o debate em torno da constituição e da democracia. Conforme Antônio Carlos Peixoto (1980, p. 84), os

⁴¹ Embora concorde com a existência de dois grupos antagônicos no seio das Forças Armadas, José Murilo de Carvalho (1999, p. 344) admite quatro posições em torno dos eixos do nacionalismo e do anticomunismo: os nacionalistas anticomunistas (Gaspar Dutra e Góis Monteiro), os nacionalistas de esquerda (Estillac Leal), os cosmopolitas anticomunistas (Eduardo Gomes, Juarez Távora e Cordeiro de Farias) e os cosmopolitas liberais (não passou de possibilidade). Segundo Carvalho, durante os anos 1950-1964, houve a aliança entre os nacionalistas anticomunistas e os cosmopolitas anticomunistas contra os nacionalistas de esquerda. Por outro lado, José Roberto Martins Filho (2010, p. 121) ressalta que “o campo militar conservador divide-se em um setor mais militante e ativo na oficialidade e um grupo cuja principal área de ação eram os bastidores da política, justamente aquele que a literatura identificaria com a Escola Superior de Guerra e com o próprio golpe de 1964. Apesar de suas diferenças, esses dois subgrupos unificavam-se nos momentos críticos, graças ao seu anticomunismo e antinacionalismo”. Martins Filho (2010, p. 116) adverte, ainda, sobre as diferenças no interior de cada força militar: “desde 1954, a Aeronáutica era terreno praticamente exclusivo dos anticomunistas. Na Marinha, conhecida por seu elitismo, também havia pouco espaço para dissidências, e o quadro se agravou sobremaneira com a eclosão das revoltas de marinheiros, no início dos anos 60. Assim, quando se fala de polarização militar, pensa-se principalmente no Exército”.

nacionalistas só passaram a incorporar a defesa intransigente da vontade popular e da legalidade constitucional no contexto da crise de 1954 e das ameaças de interdição à posse de JK/Jango em 1955. Tal conjuntura promoveu a ascensão do “golpismo” e do “legalismo” (MARTINS FILHO, 2010, p. 116-121).

Esses grupos e projetos estiveram no centro das tensões e conflitos políticos durante toda a experiência da Terceira República (1945-1964), particularmente em 1954, 1955 e 1961. Tais crises políticas também são crises constitucionais, na medida em que há uma ampla discussão sobre a Constituição de 1946 e uma intensa mobilização de institutos constitucionais para resolver os impasses relacionados à sucessão presidencial. O estado de sítio, o impedimento do presidente da República, a mudança das regras constitucionais aplicáveis às eleições, a anistia, entre outros, são institutos presentes em 1954, 1955 e 1961. Explicar os usos da constituição e situar os personagens envolvidos nessas duas primeiras crises mostra-se como um esforço necessário para compreender os eventos de 1961.

O retorno de Getúlio Vargas ao poder em 1951 não foi aceito pacificamente pelos seus opositores. Inicialmente, a UDN e os militares antinacionalistas questionaram a legitimidade das eleições de outubro de 1950 por meio da tese da maioria absoluta. Como a Constituição de 1946, em seu art. 81, era omissa quanto ao quórum para eleger o presidente da República, a UDN tentou impedir a posse de Vargas com o argumento de que “uma interpretação rigorosa da Constituição” exigia a vitória pelo quórum qualificado e não somente a maioria simples (SKIDMORE, 2010, p. 136). Apesar de todas as ameaças de golpe, o Tribunal Superior Eleitoral rejeitou a tese e declarou a validade das eleições. Vargas, entretanto, não deixou de ser continuamente criticado. Para a oposição, somente a demagogia e a manipulação de uma massa de eleitores ignorantes poderiam eleger um ditador (FERREIRA, 2010, p. 306). Para Lucília Delgado (2005, p. 489), eram as divergências estruturais relativas ao programa getulista, na verdade, que mobilizavam as energias da UDN, setores das Forças Armadas e grande imprensa.

A crise política que derrubou Vargas aprofunda-se em fevereiro de 1954 com o anúncio do aumento de cem por cento do salário mínimo para os trabalhadores. A iniciativa do ministro do Trabalho da época, João Goulart, foi duramente criticada. Jango foi tachado de demagogo, “manipulador de operários”, e de querer instalar uma “república sindicalista” (FERREIRA, 2011). Como explica Ângela Gomes (2009), a atuação de Goulart durante os oito meses de ministério marca a sua trajetória enquanto político e tem profundas implicações nos anos subsequentes, tanto para o bem quanto para o mal. O trágico acontecimento de

agosto de 1954 e suas consequências políticas estabeleceram definitivamente Jango como um dos herdeiros políticos de Vargas e um dos líderes mais importantes do trabalhismo.⁴²

Os últimos momentos do segundo governo Vargas são marcados pela intensa pressão das Forças Armadas pela renúncia do presidente, pelo recurso ao instituto do *impeachment*⁴³, pelo envolvimento de sua guarda pessoal no atentado contra o jornalista Carlos Lacerda e, por fim, pelo suicídio do presidente. O que estava em jogo na crise política de 1954 era o “expurgo do getulismo da política brasileira” (GOMES, 2007), esforço que foi imediatamente bloqueado pela morte de Vargas e a divulgação da carta-testamento pela Rádio Nacional.⁴⁴ O trágico fim do “pai dos pobres” gerou uma onda de fúria e insatisfação nas ruas de várias cidades brasileiras, especialmente contra os políticos da UDN. Um dos resultados políticos do evento foi a revitalização do getulismo, em especial por meio de Jango e dos partidos de esquerda, como explica Luciana Heymann (2007):

É possível afirmar, no entanto, que a morte trágica, acompanhada da irradiação do texto da carta testamento pela Rádio Nacional, foram elementos determinantes para a reivindicação da herança varguista por forças associadas à esquerda do espectro político. O herdeiro mais imediato de Vargas foi, sem dúvida, João Goulart, seu combatido ex-ministro do Trabalho, líder em torno de quem se articulariam as principais forças do trabalhismo e cuja penetração junto aos meios sindicais e às massas trabalhadoras continuaria a alimentar a desconfiança dos círculos

⁴² Vejamos o que detalha Ângela de Castro Gomes (2009, p. 41-42) sobre Jango: “João Goulart ocupou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio de Getúlio Vargas exatamente de 17 de junho de 1953 a 22 de fevereiro de 1954, por apenas oito meses. Foi escolhido no bojo de uma reforma ministerial que visava fortalecer a popularidade do governo, então desgastado por crises políticas. Jango se tornou ministro aos 35 anos de idade. Jovem, de certo modo também em experiência política, tivera uma carreira praticamente meteórica. O fato de seu nome ter sido escolhido para uma posição tão alta, em momento tão delicado, era explicado por suas estreitas ligações pessoais com Vargas, bem como por sua já inequívoca liderança dentro do Partido Trabalhista Brasileiro. De fato, em 1952, tornara-se presidente do Diretório Nacional do PTB, evidenciando talento de negociador em contatos com políticos e sindicalistas. (...) vale destacar que, justamente quando Jango ganha visibilidade e poder no cenário nacional, sendo identificado como o herdeiro de Vargas, a imprensa começa a utilizar um conjunto de palavras para se referir à condição de “ser popular”, que vai ganhando um sentido preciso e crescentemente negativo para a sociedade e a política brasileiras”.

⁴³ O pedido de *impeachment* foi apresentado por um líder estudantil ligado à UDN. O processo, naquela, ocasião, foi conduzido de acordo com a Lei n. 1.079/1950, que regulamenta os crimes de responsabilidade. Ao final, a denúncia foi rejeitada pela comissão especial criada para tal fim, decisão que contou com a confirmação do plenário. Para a leitura dos documentos do caso, ver: Diário do Congresso Nacional, *Ata da Comissão Especial para opinar sobre a denúncia de Wilson Leite Passos contra o Presidente da República*, Seção I, 25/05/1954, p. 3147-3148; Diário do Congresso Nacional, *Discussão do Parecer n. 148, de 1954, que opina pela não aceitação da denúncia oferecida por Wilson Passos contra o Sr. Presidente da República*, Seção I, 17/06/1954, p. 3907-3908.

⁴⁴ A carta-testamento é um dos documentos políticos mais importantes da história republicana brasileira. Vale transcrever parte do seu conteúdo: “(...) E aos que pensam que me derrotaram respondo com minha vitória. Era escravo do povo e hoje me liberto para a vida eterna. Mas esse povo de quem fui escravo não será mais escravo de ninguém. Meu sacrifício ficará para sempre na alma e meu sangue será o preço do resgate. Lutei contra a espoliação do Brasil. Lutei contra a espoliação do povo. Tenho lutado de peito aberto. O ódio, as infâmias, a calúnia não abateram meu ânimo. Eu vos dei a minha vida. Agora ofereço a minha morte. Nada receio. Serenamente dou o primeiro passo a caminho da eternidade e saio da vida para entrar na História” (*apud* BONAVIDES; AMARAL, 2002, p. 700).

antigetulistas. (...) Nesse sentido, se o segundo governo já havia fornecido as condições de uma redefinição da atuação política de Vargas, alimentando a ambigüidade em torno do sentido da sua trajetória, na qual as figuras de estadista modernizador, “pai dos pobres” e ditador se confundem, o suicídio contribuiu ainda mais para matizar as análises e sobrepor à imagem do líder autoritário a do mártir político. Além disso, a reivindicação da herança política varguista por forças à esquerda poderia ser visto como um outro elemento de obscurecimento do legado propriamente estadonovista.

O fim da crise de 1954 tornou mais clara a divisão político-ideológica construída com a transição política de 1945. O ano de 1955 iria refletir essa polarização, especialmente diante da proximidade das eleições presidenciais. As forças políticas responsáveis pelo desfecho fatal de Vargas, notadamente as mais radicais, passaram a adotar um discurso golpista e em defesa de um regime de exceção. Havia, por outro lado, diversos grupos que abraçavam uma retórica diversa: a defesa da constituição e o respeito da soberania popular. O epílogo dessa intensa disputa política foi a ocorrência de uma nova crise político-constitucional, em novembro de 1955, que envolveu mais uma vez instituições como as Forças Armadas e o Congresso Nacional, personagens como João Goulart, a disputa sobre as eleições presidenciais e o uso de institutos constitucionais como o *impeachment* e a anistia.

Após a morte de Vargas, Café Filho sucedeu ao cargo de presidente da República, como previa o texto do art. 79 da Constituição de 1946. A atuação do novo presidente – que havia sido eleito pela legenda do Partido Social Progressista (PSP) – foi marcada pela aproximação com as forças antigetulistas (LAMERÃO, 2010a), especialmente os militares.⁴⁵ Uma das poucas exceções foi o novo ministro da Guerra, o marechal Henrique Teixeira Lott, conhecido por ser “o homem do regulamento e da hierarquia” (BENEVIDES, 1981, p. 92) e por suas posições de intolerância à indisciplina militar e à participação dos membros das Forças Armadas na política (COUTINHO, 2010; CARLONI, 2012, p. 56).

O grande desafio do presidente Café Filho era lidar com a questão das eleições que se seguiram, tanto para o Congresso Nacional em outubro de 1954 quanto para presidente da República em 1955. A preocupação da ala governista residia na provável utilização “emocional e demagógica” do suicídio de Vargas para proporcionar grande votação aos trabalhistas (CAFÉ FILHO, 1966, p. 470). A escolha de Juscelino Kubitschek para candidato a presidente pelo PSD foi a primeira etapa de um processo tenso e conflituoso. Encarado

⁴⁵ Na contramão do discurso propagado pelo presidente, a cúpula militar foi formada, quase integralmente, por antigetulistas com papel central na crise de 1954, como o brigadeiro Eduardo Gomes (ministro da Aeronáutica), o almirante Amorim do Vale (ministro da Marinha), o general Juarez Távora (chefe do Gabinete Militar e secretário-geral do Conselho de Segurança Nacional) e o general Canrobert Pereira da Costa (chefe do Estado-maior das Forças Armadas).

como getulista pela UDN e esquerdista pela facção mais conservadora de seu próprio partido (FERREIRA, 2010, p. 316; SKIDMORE, 2010, p. 182), JK não era um nome a ser aceito pelo grupo que derrubou Vargas e que então estava no poder. Como registrou Afonso Arinos (1965, p. 366), o veto não era contra a candidatura de JK em si, mas pelo que se supunha que através dela viria: “as forças desbaratadas em 1954”. A aliança do PSD com o PTB e a indicação de João Goulart para candidato a vice-presidente foram fatores que ajudaram a criar as condições para a crise política.

Os esforços para barrar uma provável vitória do PSD-PTB eram conduzidos por meio da modificação das regras eleitorais, de um lado, e da construção de um discurso golpista, de outro. As fórmulas jurídicas abrangiam a tese da maioria absoluta e a criação de uma cédula de votação oficial, sem prejuízo de outras que circularam à época como a emenda parlamentarista (FRANCO, 1965, p. 366-371) e a transformação do Congresso em constituinte para fazer uma espécie de revisão geral mediante a flexibilização das regras de reforma constitucional.⁴⁶ Cogitou-se, baseado nesse mecanismo, a prorrogação do mandato de Café Filho.⁴⁷

Paralelamente ao discurso legalista, havia aqueles que apelavam para um golpe de Estado. A declaração de apoio dos comunistas à chapa PSD/PTB⁴⁸ forneceu mais combustível à defesa do adiamento das eleições ou ao impedimento da posse de JK/Jango em uma eventual vitória. A recorrente defesa da quebra da legalidade constitucional, a despeito da ligação direta com o contexto das eleições presidenciais de outubro de 1955, inseria-se dentro de um pano de fundo que se relacionava com uma visão negativa da democracia e do papel político da classe trabalhadora.

Na análise de Afonso Arinos (1957, p. 157), um importante político-jurista⁴⁹ da época, a liberdade individual não interessava àquela “massa de sacrificados” que possuíam necessidades mais urgentes e imperiosas. Isso explicaria o “desapreço progressivo da massa pelos direitos individuais e a sua adesão a todos os mitos que lhe prometem falsamente satisfação material”. Nesse sentido, não era raro o argumento da compatibilidade da democracia com a eleição indireta – realizada por cidadãos que representassem as “forças

⁴⁶ O Globo, *Desmentido*, 14/02/1955, p. 6; O Globo, *Transformação do Congresso em Assembleia Constituinte*, 17/08/1955.

⁴⁷ O Globo, *Desmentido*, 14/02/1955, p. 6.

⁴⁸ Imprensa Popular, *A posição do partido na sucessão presidencial e nossas tarefas atuais*, 14/08/1955.

⁴⁹ Utiliza-se o termo político-jurista para descrever aqueles que exerciam ou tinha exercido mandato parlamentar ou outro cargo político, mas que também se autocompreendiam como juristas, exercendo a docência nas Faculdades de Direito, publicando como acadêmicos e/ou exercendo a judicatura ou outro cargo jurídico (como Consultor-Geral da República ou Procurador-Geral da República).

vivas da Nação” – do presidente da República (CAVALCANTI, 1961, p. 17), medida necessária enquanto não fossem concedidos recursos de cultura e de educação para contrabalancear “o poder puramente numérico de um eleitorado semialfabetizado” (CAVALCANTI, 1961, p. 7). De acordo com essa interpretação, o povo não estava preparado para o sufrágio universal, o que tornava a própria fórmula do *governo do povo, pelo povo, para o povo* uma “farsa, uma burla, uma utopia” (ALVES FILHO, 1955, p. 13). A democracia brasileira não seria do “alto padrão suíço ou sueco”, onde o povo “politicamente educado” sabia identificar os homens decentes e conseguia extirpar o mal da corrupção pacificamente (ALVES FILHO, 1955, p. 18).

Essa crise estaria relacionada, igualmente, a certa “decadência” da função parlamentar e a falta de seriedade do processo eleitoral com a queda dos “padrões morais na prática do regime” (SEABRA FAGUNDES, 1956, p. 7). Os novos costumes políticos estariam desnaturando o Legislativo, pois o que interessava aos políticos era “a postulação diuturna, junto ao poder federal, dos interesses e reivindicações da área que cada um representa” (TRIGUEIRO, 1960, p. 8). Para os críticos mais radicais da chapa JK/Jango, somente uma intervenção militar poderia sanar a degradação moral da política brasileira. Os militares eram retratados como “homens de bem”, como a única alternativa para “corrigir” os rumos da democracia brasileira “deformada” (ALVES FILHO, 1955, p. 52-57). Essa retórica não se autocompreendia como “revolucionária”, mas operava por meio de uma lógica interna ao direito, procurando justificar a “constitucionalidade do golpe militar”.⁵⁰

O argumento do “golpe militar constitucional” baseava-se, segundo os seus formuladores, em uma suposta prática constitucional que atribuía às Forças Armadas o papel de freio ou contrapeso nas crises:

Sobre um texto constitucional – “sustentar as instituições constitucionais”, da Constituição de 1891, “garantir os poderes constitucionais”, da Constituição de 1934 e da Constituição de 1946 – formou-se em nosso país o uso do “golpe” militar branco ou vermelho para contrapeso das forças políticas que estejam na posse dos poderes e que na posse deles os esteja prejudicando. É um freio constitucional, cujo manejo ficou atribuído às forças militares conforme a alta inspiração cívica que conduzir os seus chefes. (...) Sua legitimidade se manifesta à Nação quando a sensibilidade política dos chefes militares percebe que os poderes constitucionais estão ou vão entrar em colapso. Não é militarismo. Militarismo é o regime de

⁵⁰ Jornal do Comércio (RJ), *Constitucionalidade e legitimidade do “golpe” militar*, 06/03/1955. O autor do artigo mencionado era João de Oliveira Filho, advogado, conselheiro federal da OAB e membro da diretoria do Instituto dos Advogados (IAB).

governo exercido por militares. Os militares, intervindo nas crises políticas brasileiras, não ficam com o governo. Entregam o governo aos civis.⁵¹

Essa discussão sobre o papel das Forças Armadas não era nova. Nas assembleias constituintes de 1890-91, 1933-34 e 1946, o debate esteve presente e proporcionou a criação de cláusulas constitucionais expressas a respeito do tema. Tais cláusulas, na história constitucional, eram retratadas de forma binária: primeiro, cabia aos militares a tarefa de manter a lei e a ordem e garantir os três poderes; segundo, os militares sujeitavam-se à autoridade do presidente da República, “dentro dos limites da lei” (STEPAN, 1975, p. 58). Antes mesmo de 1964, portanto, existia a crença, difusa em grande parte da sociedade, de que os militares teriam a obrigação de intervir, em certas condições, no processo político. Da perspectiva constitucional, “a legitimidade da atitude *de facto* foi amparada e rotinizada pela legitimidade constitucional *de jure*” (STEPAN, 1975, p. 61). É evidente, contudo, que a concretização dessa intervenção dependeu do contexto histórico, dos interesses políticos envolvidos e da intensidade das cisões existentes no interior das Forças Armadas; não decorria simplesmente do texto constitucional.

A exposição cada vez mais intensa do discurso golpista promoveu, como o outro lado da moeda, a “ascensão do legalismo” (MARTINS FILHO, 2010, p. 118-121). Assim como em 1961, houve uma grande mobilização em defesa da constituição. As declarações surgiam dos mais variados setores da sociedade: organizações civis⁵², partidos políticos⁵³, sindicatos⁵⁴, intelectuais⁵⁵ e militares.⁵⁶ Criava-se, segundo Karla Carloni (2012, p. 72), uma “identidade

⁵¹ Jornal do Comércio (RJ), *Constitucionalidade e legitimidade do “golpe” militar*, 06/03/1955.

⁵² Uma dessas organizações era a Associação Brasileira de Defesa dos Direitos do Homem (ABDDH). Por meio de um manifesto publicado no jornal Imprensa Popular, a associação fazia o seguinte protesto: “Por eleições livres e honestas! Pelo respeito às liberdades e aos direitos do Homem! Em defesa da Constituição! Contra qualquer solução golpista! Pela anistia aos presos e processados políticos!” (Imprensa Popular, *Manifesto da ABDDH por eleições livres*, 18/08/1955, p. 3). Cite-se, igualmente, a Liga da Defesa da Legalidade. Fundada por Sobral Pinto, Victor Nunes Leal e Evandro Lins e Silva, a organização visava exercer uma constante vigilância contra as tentativas de ruptura constitucional (LINS E SILVA, 1997, p. 75; CARLONI, 2012, p. 75; LAMARÃO, 2010c).

⁵³ O PTB publicou um manifesto que incentivava a resistência aos que pretendiam “soluções de exceção e extralegais” (Correio da Manhã, *Manifesto do PTB*, 24/08/1955, p. 4). O PCB, por sua vez, em resolução adotada pelo seu comitê central, conclamava-se o eleitorado a juntar-se às “amplas forças que se opõem ao golpe e defendem a Constituição” (Imprensa Popular, *A posição do partido na sucessão presidencial e nossas tarefas atuais*, 14/08/1955, p. 2).

⁵⁴ Documento assinado por mais de sessenta sindicatos e organizações de classe expressava a repulsa a “qualquer solução extralegal que venha a ferir a constituição da República e impedir a plena realização de eleições livres” (Correio da Manhã, *Líderes sindicais contra o golpe*, 21/08/1955).

⁵⁵ Em agosto foi divulgado um manifesto assinado por escritores, artistas e jornalistas, defendendo eleições livres e as prerrogativas constitucionais vigentes. Assinavam o manifesto, entre outros, Evandro Lins e Silva, Jorge Amado, Oscar Niemeyer, Paulo Mendes Campos e Cândido Portinari (Correio da Manhã, *Manifesto de intelectuais contra o golpe*, 11/09/1955).

⁵⁶ No âmbito militar, lembre-se do *Movimento Militar Constitucionalista* (MMC). O MMC foi um movimento articulado no interior do Exército, no início de 1955, e liderado por militares ligados à corrente nacionalista. O

comum sob a bandeira antigolpista”. Mas não se tratava apenas da contrariedade a um golpe militar. O importante era o discurso vigoroso de defesa da constituição. A realização das eleições no início de outubro, portanto, ocorreu em um contexto altamente polarizado. O respeito à constituição tornou-se o centro dos debates, servindo para estabelecer uma divisão, feita à época, entre os grupos em conflito, isto é, como *golpistas* e *legalistas*. Para aqueles identificados com a UDN e com o setor antinacionalista das Forças Armadas, a legalidade não se resolvia no simples cumprimento da constituição. Ao contrário, a “autenticidade” da legalidade constitucional e do regime democrático estava relacionada “à condição moral e à racionalidade política do povo, que, desde o Estado Novo, se encontravam corrompidas” (CARLONI, 2012, p. 81).

O resultado das eleições presidenciais agravou as tensões. A vitória de JK/Jango era uma comprovação, na visão dos antigetulistas, da continuidade da “mentira democrática”. Os eleitos não representavam a maioria da população.⁵⁷ É nesse contexto que se inicia a crise político-constitucional de 1955. O seu estopim foi o discurso, feito no funeral do general Canrobert Pereira, do coronel do Exército, Jurandir Mamede, que questionou a legitimidade do pleito eleitoral e defendeu a intervenção militar (BONAVIDES; AMARAL, 2002, p. 856-857). Por questões jurídico-administrativas, o referido militar não pôde ser punido pelo ministro da Guerra, Henrique Lott. Apenas o presidente da República poderia fazê-lo. Como Café Filho estava no hospital em razão de uma crise cardiovascular, a presidência estava sendo exercida interinamente, nos termos do art. 79, § 1º, da Constituição de 1946, pelo presidente da Câmara dos Deputados, Carlos Luz (PSD/MG).⁵⁸ Luz fazia parte da dissidência do PSD contrária à candidatura de JK e foi eleito ao cargo na Câmara com o apoio da UDN (HIPOLITO, 1985, p. 157). Dada a sua vinculação com setores antigetulistas, Luz não autorizou a punição do coronel Mamede, decisão que motivou a saída do marechal Lott do governo.⁵⁹

objetivo era criar condições para garantir as eleições presidenciais e a posse dos eleitos (LAMARÃO, 2010b, CARLONI, 2012). Recorde-se, também, o manifesto assinado por mais de três mil sócios do Clube Militar que defendia caber às Forças Armadas garantir a livre realização do pleito eleitoral e a posse dos eleitos. Repudiava, ainda, a adoção de qualquer meio que não estivesse previsto na constituição (Correio da Manhã, *O manifesto dos militares contra o golpe*, 25/08/1955).

⁵⁷ JK obteve 3.077.411 de votos (36%). Para o cargo de vice-presidente, João Goulart venceu com 3.591.409 votos, o que representava 39,5% da votação (SKIDMORE, 2010, p. 185-186; D’ARAUJO, 1996, 112).

⁵⁸ Art. 79, § 1º: “Em caso de impedimento ou vaga do Presidente e do Vice-Presidente da República, serão sucessivamente chamados ao exercício da presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o Vice-Presidente do Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal”.

⁵⁹ Revista Manchete, *Entrevista do Marechal Lott a Otto Lara Resende*, n. 187, 19/11/1955. Disponível em: <www.acervojk.org.br>; LOTT, 2002, p. 82.

Iniciou-se, então, o que os historiadores chamam de “contragolpe preventivo” ou “movimento de 11 de novembro”.⁶⁰ Com a ajuda do general Odílio Denys, comandante da Zona Militar Leste (RJ), Lott deu início aos procedimentos para depor Carlos Luz e neutralizar a corrente militar que pretendia evitar a posse de JK/Jango. A participação do general Denys – militar que iria exercer um papel central na crise de 1961 – foi fundamental, especialmente dada a resistência inicial de Lott em tomar qualquer medida que significasse a “quebra das normas constitucionais”.⁶¹ A preocupação de Denys ia além da questão jurídica. Apesar de não ser um militar até então vinculado diretamente aos antigetulistas, o perfil “esquerdista” de setores do Exército incomodava o general (CARLONI, 2012, p. 117).⁶² Em suas memórias, ele insinua que a decisão para derrubar Carlos Luz tinha como objetivo evitar um “golpe revolucionário” a ser dado por esses setores (DENYS, 1993, p. 66).

Com o sucesso do movimento liderado por Lott e Denys, passou-se à construção de uma narrativa que justificasse a saída “temporária dos quadros legais”,⁶³ já que ocorrera uma violação das prerrogativas constitucionais do presidente da Câmara dos Deputados. O primeiro passo foi enquadrar o episódio como uma *defesa* da constituição. Isto foi feito de duas formas: (i) denominar o contragolpe preventivo de “movimento de retorno aos quadros constitucionais vigentes”; (ii) fundamentar a conduta de Lott e Denys no art. 177 da Constituição de 1946, isto é, como o exercício legítimo da função constitucional das Forças Armadas.⁶⁴ Foi preciso, entretanto, a ratificação dessa narrativa pelo Congresso Nacional. A alternativa encontrada foi adotar uma espécie de *impeachment* de emergência. Ficou acordado promover o “impedimento provisório”, em virtude das circunstâncias fáticas, de Carlos Luz e indicar, como seu substituto legal, o vice-presidente do Senado Federal (o segundo na linha de

⁶⁰ Para uma descrição detalhada do episódio, ver CARLONI, 2012, p. 93-135; SKIDMORE, 2010, p. 186-195; FERREIRA, 2010, p. 315-326; LAMARÃO, 2010. Para um relato dos participantes, ver Revista Manchete, *Entrevista do Marechal Lott a Otto Lara Resende*, n. 187, 19/11/1955. Disponível em: <www.acervo.jk.org.br>; LOTT, 2002, p. 68-83; CAFÉ FILHO, 1966, p. 143-568; DENYS, 1993, p. 63-67; LACERDA, 1978, p. 157-169; LUZ, 2005; FRANCO, 1965, 381-399; ROCHA NETTO, 1961, p. 30-102; BIERRENBACH, 1996, p. 23-51.

⁶¹ Revista Manchete, *Entrevista do Marechal Lott a Otto Lara Resende*, n. 187, 19/11/1955.

⁶² O general Odílio Denys, nessa época, era um militar que não possuía ligações diretas nem com a Cruzada Democrática (grupo anticomunista do Exército) nem com o Movimento Militar Constitucionalista (grupo nacionalista). Pelo seu histórico a partir de 1930, percebe-se uma aproximação maior com o setor getulista: ajudou a depor o presidente Washington Luís em 1930, participou do Estado Novo, foi contra a deposição de Vargas em 1945 e não assinou o manifesto dos generais em 1954 a favor da renúncia de Vargas (RAMOS, 2010). A partir de 1960, esse perfil mudou completamente, passando o general a se aproximar cada vez mais ao grupo que liderou o golpe civil-militar de 1964.

⁶³ Revista Manchete, *Entrevista do Marechal Lott a Otto Lara Resende*, n. 187, 19/11/1955. Disponível em: <www.acervo.jk.org.br>.

⁶⁴ Correio da Manhã, *Mensagem do general Lott*, 12/11/1955. Dispunha o art. 177: “Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem”.

sucessão), Nereu Ramos.⁶⁵ Essa solução, porém, não respeitava o previsto na Constituição de 1946 e na Lei n. 1.079/1950.⁶⁶

A aprovação da proposição foi fácil e rápida, tanto na Câmara quanto no Senado. A votação foi puramente partidária.⁶⁷ A resolução editada era marcada pela ambiguidade, pois não indicava quem estava sendo impedido, nem que tipo de impedimento era aquele. Em outras palavras: não havia acusado, não existia acusação, não foi imposta nenhuma penalidade.⁶⁸ O procedimento foi aplicado também a Café Filho, quando, alguns dias mais tarde, ele tentou retornar à Presidência da República.⁶⁹ O Congresso Nacional, sob pressão militar e apelando ao famoso adágio *salus populi suprema lex esto*, declarou que permanecia “o impedimento anteriormente reconhecido até deliberação em contrário do Congresso Nacional”.⁷⁰

A memória dos eventos ocorridos em 1955 esteve bem viva na crise político-constitucional de 1961. A restauração da normalidade institucional com a posse de Juscelino Kubitschek e João Goulart em fevereiro de 1956 não conseguiu evitar as novas tensões que surgiram. É possível assinalar, agora, alguns desdobramentos do conflito e sua importância para a interpretação da crise de 1961.

⁶⁵ Revista Manchete, *Entrevista do Marechal Lott a Otto Lara Resende*, n. 187, 19/11/1955. Disponível em: <www.acervo.jk.org.br>; HIPOLITO, 1985, p. 160; KELLER, 2010; FERREIRA, 2010, p. 323.

⁶⁶ A única forma constitucional legítima para fundamentar o impedimento do presidente da República (ainda que interino) era por meio do processo e julgamento de um crime de responsabilidade, nos termos do art. 88 e 89 da constituição. O art. 88 estabelecia o seguinte: “O Presidente da República, depois que a Câmara dos Deputados, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, declarar procedente a acusação, será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal nos crimes comuns, ou perante o Senado Federal nos de responsabilidade”. Por sua vez, o art. 89, e seu parágrafo único, dispunha: “art. 89. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra (...)”; “Art. 89. Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento”.

⁶⁷ PSD/PTB, de um lado, e UDN, de outro. Na Câmara, a votação foi 185 a 72. No Senado, 43 a 9 (Diário do Congresso Nacional, Seção I, 12/11/1955, p. 8382; Diário do Congresso Nacional, Seção II, 12/11/1955, p. 2798).

⁶⁸ A redação da resolução era a seguinte: “A Câmara dos Deputados, tomando conhecimento dos graves acontecimentos que desde ontem se desenrolam no país, e considerando a situação de fato pelos mesmos criada, reconhece a existência do impedimento previsto no art. 79, § 1º, da Constituição Federal, para cuja solução o mesmo dispositivo prevê o chamamento do Vice-Presidente do Senado Federal ao exercício da Presidência da República” (Diário do Congresso Nacional, Seção I, 12/11/1955, p. 8381, grifo meu).

⁶⁹ A aprovação do impedimento de Café Filho foi igualmente rápida, tanto na Câmara quanto no Senado. A votação, outra vez, refletiu o conflito partidário, embora com mudanças de posição de alguns dissidentes (Diário do Congresso Nacional, Seção I, Suplemento, 22/11/1955, p. 9).

⁷⁰ Diário do Congresso Nacional, Seção I, Suplemento, 22/11/1955, p. 9. Café Filho tentou anular o impedimento no âmbito do Supremo Tribunal Federal, mas não obteve sucesso. Em razão da declaração do estado de sítio feita no final de novembro, o STF não julgou as ações ajuizadas, pois o *habeas corpus* e o mandado de segurança estavam suspensos pela medida de emergência (Arquivo do STF, *Mandado de Segurança n. 3357*, pleno, relator ministro Hannemann Guimarães, data do julgamento: 07/11/1956; Arquivo do STF, *Habeas Corpus n. 33.908*, relator ministro Afrânio Costa, data de julgamento: 21/12/1955).

O primeiro aspecto a ser considerado é a opacidade do movimento liderado pelo general Lott. Na acurada observação de Thomas Skidmore (2010, p. 192), a constitucionalidade do golpe “preventivo” continuava turva. O movimento não se qualificava como revolucionário, mas como conservador, no sentido que não pretendia criar uma nova ordem jurídica, mas proteger a existente. A implausibilidade de dois impedimentos sem base constitucional ajudou a consolidar a impressão de que, a despeito da retórica constitucional, o contragolpe nada mais fora que um simples ato de força. Essas contradições deram ensejo a uma intensa disputa sobre a narrativa dos acontecimentos. Golpe de Estado ou proteção da constituição? A intervenção militar levada a cabo por Lott e seus generais forneceu à UDN e aos militares antigetulistas a oportunidade de se transformarem em vítimas e de se apropriarem da narrativa constitucional: foram os “legalistas” que deram um golpe contra um presidente legítimo (SKIDMORE, 2010, p. 192; JAGUARIBE, 1955). O caráter puramente partidário do conflito acentuou esta interpretação.

O segundo aspecto a ser evidenciado é o significado político do contragolpe. No âmbito militar, serviu para aprofundar a desgastada e frágil unidade das Forças Armadas (CARLONI, 2012, p. 136; PEIXOTO, 1980, p. 108). O movimento aproximou uma parte dos militares aos trabalhadores na luta em favor do nacionalismo e de reformas sociais (CARLONI, 2012, p. 164; D’ARAÚJO, 1996, p. 116; FERREIRA, 2010, p. 325). Em março de 1956, foi criada a Frente de Novembro, organização com clara inspiração nos episódios de 1955 e que tinha como vice-presidente João Goulart (CARLONI, 2012, p. 142). Nas comemorações de um ano do contragolpe, a Frente de Novembro organizou um evento para presentear o marechal Lott com uma espada de ouro, entregue pelo próprio Jango. Essa aproximação entre o ministro da Guerra (JK manteve Lott no cargo) e os trabalhadores não agradou aos militares antigetulistas. O auge desse processo foi a candidatura de Lott para presidente da República em 1960 pela coligação PSD/PTB.

Um último ponto extremamente importante é a questão da responsabilização criminal e a utilização do instituto da anistia como forma de impunidade. A despeito da existência de pedidos de responsabilização por parte de parlamentares e membros da sociedade civil⁷¹, ninguém foi punido (LAMARÃO, 2010; SKIDMORE, 2010, p. 192; CARLONI, 2012, p. 141). Em artigo publicado no *Correio da Manhã* em novembro de 1955, Hélio Jaguaribe, então secretário-geral do Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (IBESP),

⁷¹ Diário do Congresso Nacional, Seção I, 12/11/1955, p. 8377; *Correio da Manhã*, *Deve ser apurada a responsabilidade dos conspiradores*, 13/11/1955, p. 9-10.

tentou explicar duas ordens de questões a serem debatidas. A primeira delas dizia respeito à natureza do movimento liderado por Lott e a segunda ligava-se às consequências que deveriam ser extraídas daí. Ao interpretar a disputa política como um embate entre golpistas e antigolpistas, Jaguaribe chamou a atenção para as contradições do movimento vitorioso. Uma dessas incoerências abordava a punição daqueles qualificados como golpistas:

Em tais circunstâncias, apresenta-se, inelutavelmente, o seguinte dilema: ou o sr. Carlos Luz e seus sequazes atentaram contra a Constituição, tornando-se indeclinável, de parte das autoridades competentes, o dever de responsabilizar e punir os infratores, ou o sr. Carlos Luz e seus companheiros não são passíveis de nenhuma sanção, caso em que foi ilegal o movimento de 11 de novembro e o afastamento do poder do ex-presidente da Câmara. Colocados ante esses dilemas, o Congresso e o governo tentaram, em vão, furtar-se à necessidade de optar por um de seus termos, adotando, senão por deliberação expressa, pelo menos de fato, uma solução de compromisso, inevitavelmente marcada pela contradição.⁷²

A ambivalência dessa solução de compromisso acabou disponibilizando a agenda da responsabilização criminal para ambos os lados. Nesse sentido, podemos mencionar duas representações criminais apresentadas ao Procurador-Geral da República (PGR) em face dos generais que lideraram o movimento de 11 de novembro. Uma foi elaborada por vários deputados federais, dentre eles o udenista Adauto Cardoso. Os generais Henrique Lott e Odílio Denys foram acusados de cometer crimes políticos previstos na Lei n. 1.802/1953.⁷³ A segunda representação foi encaminhada pelo Almirante Pena Boto contra Lott em decorrência da prática de crimes previstos no Código Penal Militar.⁷⁴ Em ambas as representações, o procurador-geral da República solicitou o arquivamento do feito, medida que foi aceita, unanimemente, pelo STF.

A descrição do quadro não estaria completa se não mencionássemos a anistia concedida em maio de 1956. No início do ano, depois do resultado oficial das eleições, irrompeu a chamada revolta militar de Jacareacanga.⁷⁵ Após a rendição dos revoltosos, o presidente JK resolveu conceder uma anistia como forma de “pacificação”. O projeto foi

⁷² Correio da Manhã, *Golpe e antigolpe, na presente situação brasileira*, 20/11/1955.

⁷³ Arquivo do STF, *Representação n. 258*, relator ministro Rocha Lagoa, data de julgamento: 31/08/1956. A Lei n. 1.802/1953 definia os “crimes contra o Estado e a Ordem Política e Social”, como promover insurreição armada, atentar contra a liberdade do presidente da República ou opor-se ao funcionamento dos poderes constitucionais.

⁷⁴ Arquivo do STF, *Representação n. 261*, relator ministro Edgard Costa, data de julgamento: 03/08/1956.

⁷⁵ Tratou-se de uma rebelião militar liderada por oficiais antigetulistas da Aeronáutica e que se estendeu de 10 a 29 de fevereiro no sudoeste do Pará. O conflito – de início visto como um simples ato de insubordinação – ganhou aos poucos a atenção da imprensa e das Forças Armadas, mobilizando um grande contingente de forças militares. Um fato importante foi a série de atos de indisciplina militar por parte de altos oficiais da Aeronáutica e da Marinha, que se recusaram a participar da repressão à revolta (LAMARÃO, 2010d).

apresentado logo após o fim do conflito e contou com o apoio de todos os partidos. A medida foi promulgada no final de maio e o texto foi o seguinte:

Decreto Legislativo n. 22, de 1956

Art. 1º. É concedida anistia, ampla e irrestrita, a todos os civis e militares que direta ou indiretamente, se envolveram, inclusive recusando-se a cumprir ordens de seus superiores, nos movimentos revolucionários ocorridos no País a partir de 10 de novembro de 1955 até 1º de março de 1956, ficando em perpétuo silêncio quaisquer processos criminais e disciplinares relativos aos mesmos fatos.⁷⁶

A concessão da anistia foi o último estágio de um processo que, desde seu início, esteve marcado pela nota da contradição. Algumas observações podem ser feitas. O uso do termo “movimento revolucionário” torna ambígua a distinção entre golpistas e legalistas. Quem eram os beneficiários da anistia? Revolucionários precisam ser anistiados? Na inspirada admoestação do deputado udenista Otávio Mangabeira, “ou se fazem revoluções ou não se fazem. Percamos, porém, a manta das revoluções legais ou das legalidades revolucionárias”.⁷⁷

Em agosto de 1961, o enredo seria parecido: quase os mesmos personagens, a existência de uma intensa disputa constitucional, a tentativa de um *impeachment* de emergência e a utilização da anistia como uma das soluções para a crise política.

1.2. A luta pela posse de João Goulart e a anistia como solução de impunidade

Em matéria de linha sucessória presidencial a Constituição de 1946 era bastante clara.⁷⁸ Olhando retrospectivamente, portanto, a renúncia de um presidente da República não deveria causar maiores problemas em relação a quem deveria sucedê-lo. Todavia, como demonstrou a crise político-constitucional de 1955, a realidade era bem mais complexa que a abstração e generalidade das normas jurídicas. Nesse sentido, a luta pela posse de Jango pode revelar algo mais que o simples descumprimento da constituição. Houve, mais uma vez, uma disputa pela forma constitucional e a utilização da anistia como instrumento para “esquecer” as violações ao direito. Nos treze dias que se seguiram à saída de Jânio Quadros da presidência, de 26 de agosto a 07 de setembro, a amplitude das discussões e os argumentos

⁷⁶ Diário do Congresso Nacional, *Decreto Legislativo n. 22*, Seção II, 24/05/1956, p. 1139.

⁷⁷ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Otávio Mangabeira*, Seção I, 12/11/1955, p. 8376.

⁷⁸ O art. 79 estabelecia sucintamente que “substitui o Presidente, em caso de impedimento, e sucede-lhe, no de vaga, o Vice-Presidente da República”.

mobilizados evidenciaram, de fato, a centralidade da questão constitucional. Ao final da crise, o resultado era este: a elaboração de uma emenda constitucional alterando o sistema de governo, a concessão de uma anistia política e a quase eclosão de uma guerra civil.

A saída de Jânio Quadros, com apenas oito meses de governo, chocou o país. Quadros tinha sido indicado como candidato pelos partidos derrotados na crise de 1955, em especial a UDN. A sua vitória foi um estrondoso sucesso na interpretação dos seus apoiadores, recebendo quarenta e oito por cento dos 11,7 milhões de votos. O segundo lugar nas eleições, o general Lott, obteve menos da metade dos votos de Jânio (SKIDMORE, 2010, p. 233). Depois de três derrotas consecutivas, finalmente a UDN chegava ao poder. A derrota do general Lott simbolizou, para os udenistas e para os militares antigetulistas, a reprovação popular do contragolpe de 11 de novembro.

A renúncia ocorreu no dia 25 de agosto, uma sexta-feira e dia do soldado. Ao comunicar a sua decisão à sua equipe mais próxima, o presidente desabafou que não exerceria o cargo com a autoridade questionada (CASTELLO BRANCO, 2002, p. 26). Jânio referia-se ao governador Carlos Lacerda que, no dia anterior, fizera grave denúncia na televisão sobre um suposto golpe liderado pelo presidente. Na opinião de Jorge Ferreira (2011, p. 227), a maioria dos estudos sobre o período conclui que Quadros planejava um golpe de Estado.⁷⁹ Ou algo parecido. A sua intenção era retornar ao governo pela pressão popular e pelo desejo dos militares. Com essa base de apoio, poderia governar com poderes ampliados ou até mesmo sem o Congresso Nacional. Não era segredo que a relação entre Executivo e Legislativo, no breve período do governo de Jânio, foi tensa e repleta de atritos (LOUREIRO, 2009).

Relativamente à linha sucessória, não havia dúvidas: deveria ser chamado o vice-presidente. Como João Goulart estava na China em missão oficial, foi empossado, ainda no dia 25 de agosto, o presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli, seguindo determinação do art. 79, § 1º, da Constituição de 1946. Uma coisa era aceitar a renúncia de Quadros e dar posse a Mazzilli; outra, bem mais complicada, era admitir Goulart como presidente da República. Na visão da UDN e dos ministros militares, a possibilidade de o vice-presidente João Goulart assumir o poder representava o retorno do getulismo e do grupo político derrotado nas urnas. Jango era retratado como alguém de “perfil trabalhista *radical*, era acessível aos comunistas e manipulável pelo movimento sindical” (DELGADO, 2005, p.

⁷⁹ Segundo Flávio Tavares (2011, p. 210-211), Jânio Quadros, antes de morrer, teria confirmado essa versão ao seu neto, descrevendo detalhadamente o episódio. De acordo com Tavares, o depoimento-confissão foi publicado em livro organizado por Jânio Quadros Neto em 1995.

494). Para seus inimigos, ele era um demagogo e corrupto. Vale lembrar que Jango foi eleito para o cargo de vice-presidente em coligação oposta àquela que elegeu Jânio Quadros.

Além disso, vivia-se um contexto de aprofundamento da polarização ideológica causado, dentre outros motivos, pelo cenário internacional. A política externa independente conduzida por Jânio Quadros e pelo chanceler Afonso Arinos recebia severas críticas, inclusive da própria UDN. A revolução cubana ocorrida em 1959, em especial, causou grande impacto na política nacional, notadamente na doutrina de segurança nacional adotada pela Escola Superior de Guerra. O conceito de “guerra revolucionária” ganhou um novo sentido para abranger a dimensão da “guerra interna”, ideológica, de concepção marxista-leninista (MARTINS FILHO, 2010, p. 110-111). Para um dos protagonistas dos episódios de agosto de 1961 (e também de 1955), o comunismo era o “mal do século” (DENYS, 1993, p. 59).

É necessário, aqui, examinar quais foram as estratégias discursivas adotadas pelos setores contrários à posse de Jango. Como fazê-lo sem incorrer na violação da Constituição? Como tornar plausível o impedimento da posse? Em que momento isso ocorreu? Qual o papel da anistia na crise?

Com a saída de Quadros, a situação na noite do dia 25 de agosto, uma sexta-feira, era a seguinte: Quadros havia deixado Brasília, Jango ainda fora do Brasil e Mazzilli na condição de presidente. Eram os ministros militares que controlavam a situação: o marechal Odílio Denys, do Exército, o almirante Silvio Heck, da Marinha, e o brigadeiro Grun Moss, da Aeronáutica. Denys assumira o ministério da Guerra no final do governo JK e fora mantido na pasta por Quadros. Apesar de ter liderado com Lott o *contragolpe* de 1955, já havia se afastado definitivamente da ala nacionalista (BENEVIDES, 1981, p. 115). Heck e Moss, por sua vez, eram ligados ao grupo antinacionalista das Forças Armadas. Carlos Castello Branco (2000, p. 68) esclarece como foi o processo de escolha desses militares:

Vale a pena lembrar que as escolhas dos chefes militares que serviram ao governo de Jânio foi feita por Horta, com a assistência de Quintanilha, na ausência do presidente eleito, em viagem pela Europa. O esquema foi armado sob a influência de Carlos Lacerda, que já tivera encontros com Denis e considerava acertada a ideia de Horta de manter o ministro da Guerra para não abrir uma área grave de disputa. A atitude de Denis, na campanha, sobretudo os casos criados com Lott, lhe havia assegurado a simpatia dos janistas. Como compensação, a Marinha e a Aeronáutica seriam entregues a oficiais oriundos da resistência a Getúlio, a Juscelino e a Lott. A facção brigadeirista da Aeronáutica e um homem do *Tamandaré* dariam, no governo a satisfação da revanche aos derrotados do 11 de novembro de 1955. Foi Júlio de Mesquita Filho quem apontou os nomes de Sílvio Heck e Grun Moss.

A comunicação da renúncia foi feita imediatamente aos ministros militares. Depois de informar que a decisão era irreversível, Quadros chegou a sugerir que formassem uma junta militar para governar o país.⁸⁰ O ministro da Aeronáutica foi o primeiro a lembrar de Jango: o governo da República não poderia passar às suas mãos (CASTELLO BRANCO, 2002, p. 28). Ao voltar do encontro com o presidente, os ministros militares reuniram-se com alguns oficiais do alto escalão para notificá-los da renúncia. Moss e Heck defenderam que a posse de Goulart levaria o país a uma guerra civil. Alguns generais mencionaram, contudo, que negar a posse ao vice-presidente poderia ser interpretado como uma violação à separação de poderes e ao art. 79 da Constituição. Após a leitura do artigo pelo general Orlando Geisel, sugeriu-se promover o impedimento de Jango da mesma forma como fora feito seis anos antes com Carlos Luz e Café Filho.⁸¹

Em momentos de crise constitucional como aquela, a aceleração do tempo da política é um dos aspectos mais marcantes. A renúncia de Jânio Quadros já não fazia mais parte das preocupações. O problema agora era outro. Existia um impasse político – consubstanciado no veto militar à posse de João Goulart – e um esforço para resolvê-lo por meio da “legalidade”. Os boatos sobre o impedimento da posse de Jango corriam desde o dia da renúncia. Ainda na sexta-feira à noite, dia 25, as Forças Armadas reuniram seus “almirantes, brigadeiros e generais” para analisar a situação “extremamente delicada”.⁸² Foram decretadas várias medidas de segurança: ordem de prontidão para todas as unidades militares, censura às emissoras de rádio, ocupação da Central do Brasil e da estrada de ferro Leopoldina no Rio de Janeiro, controle dos aeroportos.⁸³ Ainda no sábado à tarde, o deputado Aurélio Vianna denunciou que as aeronaves estavam sendo revistas: “soldados procuravam o Vice-Presidente, indo até mesmo aquelas partes reservadas dos aviões”.⁸⁴

A revelação da intenção da cúpula das Forças Armadas, embora restrita aos círculos da política, produziu um efeito colateral: pressionou os ministros militares a explicitar as razões da interdição do nome de Jango. Em um contexto parcialmente adverso para Denys, Heck e Gross – não havia consenso entre os políticos e as Forças Armadas –, as palavras deveriam ser escolhidas com cuidado. Não se poderia recorrer à retórica estrita da legalidade, pois o texto constitucional era claro quanto à sucessão presidencial. A defesa não era da

⁸⁰ O Globo, *A verdade sobre a renúncia do senhor Jânio Quadros*, 06/09/1961, p. 9.

⁸¹ O Globo, *A verdade sobre a renúncia do senhor Jânio Quadros*, 06/09/1961, p. 9.

⁸² O Globo, *Importante reunião de chefes militares*, 26/08/1961, p. 2.

⁸³ O Globo, *Tomadas as providências para a manutenção da ordem*, 26/08/1961, p. 6.

⁸⁴ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Aurélio Vianna*, Seção I, sessão vespertina, 27/08/1961, p. 6234. Ver, também, FERREIRA, 2011, p. 234. Para uma descrição da operação dos militares da Aeronáutica, ver BURNIER, 2005, p. 66.

literalidade do art. 79 do texto constitucional. A já tradicional “defesa da ordem” ou a genérica “proteção das instituições democráticas” eram lembradas; mas entrava em cena o termo que realmente mobilizava os setores conservadores: o comunismo.

Na manhã do domingo, dia 27, alguns jornais estampavam na capa a advertência do ministro da Guerra, Odílio Denys: “estamos na encruzilhada: democracia ou comunismo”. Explicava o marechal não ter nada contra a pessoa de Jango, mas não aceitava a “forma de governo que ele representa”.⁸⁵ O argumento encontrou eco no discurso do senador Silvestre Péricles (PST/AL). Na sessão vespertina do dia 26, o parlamentar defendia a desnecessidade dos formalismos, pois a ordem constitucional do país já estava alterada sob o risco do comunismo: “devemos nos guiar por fatos e não por questões bizantinas”. Conforme o senador, o Senado deveria “cerrar fileiras em torno das Classes Armadas porque são elas exatamente que estão salvando o Brasil da degradação”. Em uma clara referência a João Goulart, finalizava: “todo aquele que tiver na sua vida a suspeita de comunista ou criptocomunista, deve ser olhado com cuidado”.⁸⁶

Na imprensa, os jornais contrários a Jango reafirmavam, em editoriais, o discurso anticomunista. Com o título *Hora da decisão*, a Tribuna da Imprensa alertava para a responsabilidade do Congresso e seu dever em concentrar-se no papel de “caixa de ressonância, de amplificador do pensamento nacional e de válvula de segurança do regime”. A ameaça comunista não permitiria “vacilações”, não podendo o parlamento aceitar que “pretextos sutis e pudicas escusas nos desviem do caminho do dever de garantirmos, a qualquer preço, uma pátria unida, coesa na defesa de suas tradições de liberdade”.⁸⁷ Para Lacerda, a crise deveria ser enfrentada no campo da defesa da democracia contra a ofensiva sub-reptícia do comunismo internacional e não na órbita dos aspectos formais da legalidade da posse (VICTOR, 1964, p. 414).

O Estado de São Paulo, em editorial *A realidade dos fatos*, iniciava lembrando o “golpe de Estado” capitaneado por Lott, em 11 de novembro de 1955, que “anulara” a constituição. Para o jornal paulista, o que existia, na verdade, era um governo de fato, sendo apenas “formalmente constitucional”. O gesto irrefletido de Jânio Quadros havia colocado o país em perigo, ao viabilizar – caso fosse cumprida a constituição “mortalmente ferida em 11 de novembro” – o governo de quem representava tudo aquilo que a nação brasileira havia

⁸⁵ O Globo, *Séria advertência do ministro da Guerra à nação*, 28/08/1961; Tribuna da Imprensa, *Denys: agora é escolher, comunismo ou democracia*, 28/08/1961.

⁸⁶ Diário do Congresso Nacional, Seção II, *Discurso do senador Silvestre Péricles*, 27/08/61, p. 1826.

⁸⁷ Tribuna da Imprensa, *Hora da decisão*, 28/08/1961.

repelido e condenado nas últimas eleições. Em tom de desabafo, explicitou o seu argumento principal: a constituição deveria ceder diante dos fatos.

O Brasil está farto de experiências e de ver desvirtuadas as suas mais legítimas aspirações. A maturidade política do seu povo exige que não se procure dar ao gravíssimo problema uma solução que, suscetível de satisfazer, embora, a dialética jurídica, desdenhe, por outro lado, a realidade dos fatos.⁸⁸

Se o periódico de Lacerda repisava a retórica anticomunista, o discurso do Estado de São Paulo era, do ponto de vista jurídico, mais sofisticado. O jornal sabia que era preciso negar o texto constitucional. O primeiro movimento, portanto, era reafirmar o argumento do governo de fato. Ou seja, embora formalmente vigorasse um texto, ele teria sido suplantado exatamente por aqueles que defendiam a constituição. A segunda jogada era fixar em lados opostos constituição e democracia. Ora, o povo rejeitara nas eleições o marechal Lott e tudo o que ele representava. Portanto, defender o cumprimento da Constituição de 1946 exprimia a violação da vontade popular. Dar posse a João Goulart significava satisfazer a “dialética jurídica”, mas violentar a “realidade dos fatos”.

Da perspectiva constitucional, o discurso do jornal paulista era mais radical que a fundamentação dada pelos militares. Não se invocava mais a forma constitucional. O limite entre direito e política tornava-se incerto. A contradição também reaparecia na questão democrática: a eleição de Quadros foi legítima, mas a de Jango não, pois este fora escolhido por “inadvertência de uma opinião pública trabalhada por quinze anos de ditadura”.⁸⁹ Como justificar ao mesmo tempo a inexistência da constituição e a legitimidade de uma eleição? Como afirmar e negar, simultaneamente, a soberania popular? O apelo à “realidade dos fatos” como base para o descumprimento da constituição põe, mais uma vez, o problema da regra/exceção e de suas aporias (SAINT-BONNET, 2012; AGAMBEN, 2003).

O contexto de emergência que surgiu após a renúncia abriu a porta para uma forte repressão. Com Carlos Lacerda na condição de governador, a cidade do Rio de Janeiro foi particularmente atingida. Destoando do resto da classe política, Lacerda era a única liderança expressiva a defender uma intervenção militar (FIGUEIREDO, 1993, p. 42). Na madrugada do dia 26 de agosto, a sede da União Metropolitana dos Estudantes teve os seus vidros quebrados e foi violentamente atingida por bombas de gás lacrimogêneo. Estudantes eram

⁸⁸ O Estado de São Paulo, *A realidade dos fatos*, 28/08/1961.

⁸⁹ O Estado de São Paulo, *A realidade dos fatos*, 28/08/1961.

presos por pregarem cartazes em defesa da constituição.⁹⁰ As sedes da UNE, dos sindicatos dos ferroviários e marítimos foram ocupadas diretamente pelo Exército (TAVARES, 2011, p. 33). A Praça Floriano, no Rio, tornara-se um campo de batalha, com policiais do DOPS dissolvendo protestos com rajadas de metralhadoras.⁹¹

Os navios Minas Gerais, Greenhalgh, Pará e Tamandaré foram utilizados como presídios militares. Vários oficiais, inclusive de alta patente, foram presos e para lá enviados.⁹² O Rio foi completamente ocupado: a Aeronáutica tomou conta dos aeroportos, da Praça XV e da Casa da Moeda; a Marinha patrulhava o Cais do Porto, a Praça Mauá e toda a orla marítima; o Exército e a Polícia Militar controlavam as estações de trens, as redações dos jornais e as embaixadas (FERREIRA, 2011, p. 244). Em São Paulo, a polícia, com a ajuda do II Exército, invadiu sedes de sindicatos e agremiações de estudantes, efetuando inúmeras prisões.⁹³

No campo político, o clima era de indefinição. Os ministros militares somente se manifestaram publicamente para a população após o fim de semana. Assim, as notícias do sábado e domingo eram repassadas entre telefonemas e reuniões. No dia 26, no final da manhã, o ministro Odílio Denys recebeu uma comitiva do PTB e confirmou aos parlamentares que Jango não poderia assumir e nem sequer voltar ao Brasil. Se retornasse, seria preso (TAVARES, 2011, p. 19).⁹⁴ Na segunda, dia 28, o presidente em exercício promoveu uma grande reunião com os ministros militares, os presidentes de partido e os respectivos líderes no Congresso. O encontro serviu para que os militares comunicassem oficialmente a impossibilidade da posse de Jango (AFFONSO, 1988, p. 27; PEIXOTO, 1986, p. 445).⁹⁵ A ideia inicial dos militares era aglutinar apoio político para um golpe de baixo custo, isto é, uma fórmula política com a chancela do Legislativo (FIGUEIREDO, 1993, p. 37). Chegou-se a aventar a fórmula parlamentarista, mas esta não contou com o apoio imediato dos ministros militares (AFFONSO, 1988, p. 28; PEIXOTO, 1986, p. 445).

A primeira providência encontrada por Ranieri Mazzilli, por sugestão de Amaral Peixoto (1986, p. 445), foi encaminhar ao Congresso uma declaração oficial dos militares. Segundo Amaral Peixoto (1986, p. 445), a medida “motivou uma aceitação mais fácil do

⁹⁰ O Globo, *Prisões na UNE na madrugada de hoje*, edição extra, 26/08/1961, p. 2.

⁹¹ Correio da Manhã, *Polícia disparou rajadas de metralhadoras contra o povo*, 29/08/1961.

⁹² Correio da Manhã, *Navios-presídios*, 29/08/1961; Correio da Manhã, *Oficiais presos em navios da Marinha desde o dia 27*, 02/09/1961.

⁹³ Correio da Manhã, *Estudantes e operários detidos em São Paulo*, 29/08/1961.

⁹⁴ A reunião foi noticiada pelo jornal O Globo, *Reação de Rui Ramos*, 28/08/1961, p. 2.

⁹⁵ O Globo, *Reunião talvez decisiva para a solução da crise*, 28/08/1961, p. 2.

parlamentarismo”. Na noite da segunda-feira, dia 28, em sessão convocada exclusivamente para tal fim, era lida no Congresso Nacional a Mensagem n. 471:

MENSAGEM

Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional

Tenho a honra de comunicar a Vossa Excelência que, na apreciação da atual situação política criada pela renúncia do Presidente Jânio da Silva Quadros, os Ministros Militares, na qualidade de Chefes das Forças Armadas, responsáveis pela ordem interna, me manifestaram a absoluta inconveniência, por motivo de segurança nacional, do regresso ao País do Vice-Presidente João Belchior Marques Goulart.⁹⁶

A comunicação era simples e não recorria a qualquer motivação jurídica. Legitimava-se por si mesma por meio de um tríptico fundamento: Forças Armadas, ordem interna, segurança nacional. A pretensão dos ministros militares era forçar o Legislativo a repetir o procedimento adotado para resolver a crise política de novembro de 1955 (SKIDMORE, 2010, p. 251). Naquela oportunidade, como foi visto, o Congresso aprovou – por pressão do ministro da Guerra, à época o marechal Lott – o impedimento de Carlos Luz e de Café Filho, de modo a viabilizar a posse de Nereu Ramos, vice-presidente do Senado, até que Juscelino Kubitschek tomasse posse na presidência da República. Para Skidmore (2010, p. 251), os ministros militares esperavam que o Congresso “ratificasse, em votação formal, a ausência do vice-presidente e seu impedimento, e com isso mantivesse Mazzilli na presidência interina, até que as eleições fossem realizadas no prazo de sessenta dias”.⁹⁷

A interpretação mostra-se razoável, considerando, entre outros fatores, uma proposta de emenda constitucional engatilhada desde a renúncia – a chamada emenda “Jefferson Aguiar” –, de modo a possibilitar a eleição indireta do presidente da República, pelo Congresso Nacional, no caso de seu impedimento.⁹⁸ Outro fator que ratifica essa conclusão é a declaração expressa de Mazzilli de que não pretendia permanecer no cargo de presidente da República caso o impedimento de Jango fosse decretado.⁹⁹

⁹⁶ Diário do Congresso Nacional, *Leitura da Mensagem n. 471*, 29/08/1961, p. 167.

⁹⁷ Segundo Flávio Tavares (2011, p. 100), a fórmula preferida de Denys, Heck e Gross seria a alternativa do governador Carlos Lacerda: “o vice-presidente renunciaria, num “gesto de grandeza” ou, se não dispusesse a isso, o Congresso o declararia “impedido” de assumir e, logo, escolheria o coronel Juracy Magalhães, governador da Bahia, como novo presidente”.

⁹⁸ O Globo, *Emenda Jefferson*, 28/08/1961, p. 2; Correio da Manhã, *Solução constitucional*, 26/08/1961; Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Aurélio Vianna*, 27/08/61, sessão matutina, p. 6225. Vale lembrar que o art. 79, § 2º, da Constituição de 1946 só admitia eleições indiretas se a vaga ocorresse na segunda metade do período presidencial.

⁹⁹ Diário do Congresso Nacional, *Leitura da carta de Ranieri Mazzilli*, 29/08/1961, p. 167.

Além disso, os eventos de 1955 estavam bem vivos na memória dos atores políticos, especialmente aqueles que participaram ativamente dos acordos em torno de uma “solução legal” para a crise. Mas a situação, então, era bem diferente. Grande parte da opinião pública defendia o cumprimento da constituição e a posse de Jango. Além da maioria dos parlamentares no Congresso integrar a coligação que havia eleito Goulart – o que dificultava a aprovação de qualquer medida que excluísse o vice-presidente do poder –, o impedimento também não contava com o apoio da maioria da UDN (PEIXOTO, 1986, p. 445).

A imprensa equiparou a mensagem enviada por Mazzilli a um pedido de *impeachment*.¹⁰⁰ Apesar de o efeito prático ser o mesmo do impedimento – impossibilidade de exercício do cargo de presidente da República –, o *impeachment* não poderia ser aplicado à hipótese porque dependia do cometimento de crime de responsabilidade, fato que nunca poderia ser equiparado a uma mera “inconveniência”, como alegado pelos militares.¹⁰¹ Em entrevista ao Correio da Manhã, o ex-presidente do Conselho Federal da OAB, Alcino Salazar, criticou a tentativa de relativizar o instituto:

(...) é preciso considerar que o *impeachment* não é medida de natureza política, como sucede em relação às moções de confiança no regime parlamentarista. É medida de ordem estritamente legal, nos precisos casos do art. 89 da Constituição Federal, reproduzidos na lei de responsabilidade do presidente da República. E lá não se encontra essa hipótese. (...) O *impeachment* pressupõe o exercício do cargo. Não há *impeachment* para evitar a entrada de um presidente. Há para expeli-lo quando for o caso. (...) A solução adequada é a prevista na Constituição, a menos que se queira adotar solução política fora do esquema jurídico.

O repúdio ao veto militar foi imediato e bastante intenso. Iniciou-se, na opinião pública, uma grande discussão em torno da constituição. Sindicatos, organizações de estudantes, Igreja, OAB, partidos políticos, todos intervieram no debate. Os jornalistas saíam à procura de declarações das mais variadas personalidades – juristas, políticos, militares, intelectuais – sobre os aspectos legais da crise. A constituição seria cumprida? Era plausível outra explicação além daquela do art. 79 do texto constitucional? Todas as intervenções, de início, algumas mais contundentes outras mais ambíguas, recorriam ao léxico da legalidade, da constituição, da democracia. Todas, ao menos na esfera pública, eram unânimes em encontrar uma resposta jurídica para a crise. Nada de golpe de Estado, de tanques na rua.

¹⁰⁰ Correio da Manhã, *Informação aos chefes militares*, 29/08/1961; Tribuna da Imprensa, *O impeachment contra Jango será decidido em 48 horas pelo Congresso*, 29/08/1961.

¹⁰¹ Correio da Manhã, *Impeachment pressupõe o livre exercício do cargo*, 30/08/1961.

O jornal O Globo, em sua edição do dia 26, noticiou a ansiedade com que “o País acompanha o desenrolar dos acontecimentos”, defendendo que “sem ferir a Carta Magna, seja encontrada uma solução para a crise política, sem que o regime sofra abalos irremediáveis”.¹⁰² Outros jornais expressavam de forma mais direta o respeito à constituição. O Diário de Notícias, em editorial *Dentro da Lei*, afirmava que as restrições existentes contra o vice-presidente “não devem prevalecer, entretanto, sobre o que determina a constituição”. Para o jornal carioca, Jango era “portador de um mandato que o alça legitimamente à Chefia da Nação”.¹⁰³

O jornal Última Hora (filial Porto Alegre), em edição extra do dia 27, estampou na sua capa, em letras garrafais, “Golpe contra Jango!”. Em contundente editorial, intitulado *Constituição ou guerra civil*, o jornal lembrava o que estava em causa: inviolabilidade da democracia, verdade do voto e legitimidade do mandato popular. Segundo o periódico, impedir Jango de assumir a presidência da República significava ruptura do regime constitucional.¹⁰⁴ O Correio da Manhã, no seu editorial *Em defesa da legalidade*, adotou semelhante contundência:

É um fato que o sr. João Goulart foi eleito; e com maioria muito mais maciça do que alguns dos seus adversários. É um fato que o art. 79 da Constituição Federal o designa substituto do já ex-presidente da República: esse fato não pode ser modificado pela mais parnasiana cultura jurídica. É um fato que a legalidade é mais importante que o sr. João Goulart e mais importante que todos os seus adversários. É um fato que o sr. João Goulart tem que ser empossado, logo que chegar, para evitar que o Brasil fique aviltado e rebaixado à condição de terreno moralmente baldio, *playground* de energúmenos e de interessados em tudo menos no Brasil. A posse do sr. João Goulart, isto é a legalidade.¹⁰⁵

Os partidos políticos apressavam-se, por sua vez, em manter a posse de Jango. Amaral Peixoto, presidente do PSD, defendeu que tudo se processasse dentro dos “quadros constitucionais”.¹⁰⁶ Nos bastidores, o líder pessedista teria advertido a algumas resistências que se Goulart não assumisse seria a ditadura militar (PEIXOTO, 1986, p. 444). João Mangabeira, presidente do PSB, era mais categórico. Em nota oficial, dizia que Jango era, desde a renúncia e por força da Constituição Federal, o presidente da República do Brasil.¹⁰⁷

¹⁰² O Globo, *Em expectativa a Nação sobre a posse de Jango*, 26/08/1961, p. 6.

¹⁰³ Diário de Notícias, *Dentro da Lei*, 29/08/1961, p. 4.

¹⁰⁴ Última Hora, *Constituição ou guerra civil*, edição extra, 27/08/1961.

¹⁰⁵ Correio da Manhã, *Em defesa da legalidade*, 27/08/1961.

¹⁰⁶ Correio da Manhã, *Declaração de Amaral*, 26/08/1961.

¹⁰⁷ Correio da Manhã, *Defesa da Constituição exigem os socialistas*, 27/08/1961, p. 6.

Os discursos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, na sua grande maioria, defendiam a observância da constituição e o respeito das instituições democráticas.

O presidente da União Democrática Nacional (UDN), Herbert Levy, afirmava que a preocupação do seu partido era zelar pela nação, pela ordem e pela legalidade. Indagado sobre a posse de Jango, Levy atestava que a UDN era “legalista e manter-se-á nessa posição em qualquer circunstância”.¹⁰⁸ A bancada da UDN na Assembleia Legislativa do então Estado da Guanabara, por meio do jurista Themístocles Cavalcanti, ressaltou ser contrária a qualquer solução que não estivesse prevista nas normas constitucionais. “Fora daí” – acrescentou o líder do governo – “como em 1955, a UDN considera qualquer proposta para a presente crise, como um golpe contra o regime”.¹⁰⁹

A defesa da constituição ia além da esfera político-partidária. Inúmeros sindicatos de trabalhadores posicionaram-se contra o rompimento da ordem jurídica e a favor da posse. Várias organizações estudantis manifestaram-se de forma dura sobre os boatos de quebra do regime democrático. A União Nacional dos Estudantes (UNE), a União Brasileira de Estudantes Secundaristas, o Diretório Central de Estudantes da Universidade do Brasil e a União Nacional de Estudantes Técnicos e Industriais fizeram uma manifestação conjunta no seguinte sentido:

1. Pela manutenção incondicional das instituições democráticas, com a garantia completa dos preceitos constitucionais e a intocabilidade dos três poderes; 2. Contra a ação golpista dos grupos de reação de direita interessados na instalação em nosso país de um regime de exceção; 3. Contra a pressão dos grupos econômicos nacionais e internacionais que procuram sufocar as aspirações desenvolvimentistas da nação. Concitamos os estudantes, trabalhadores, camponeses, as Forças Armadas e o povo, a que se mantenham firmes na defesa da legalidade, e nos declarar em assembleia geral permanente, prontos a denunciar às massas as possíveis manobras dos responsáveis pela situação em que nos encontramos.¹¹⁰

Outro grupo particularmente interessado em dar esclarecimentos foi o dos juristas. Em nota aprovada no dia 29, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), então presidido pelo jurista Prado Kelly, reafirmou sua fidelidade “aos verdadeiros princípios da democracia, inscritos na Constituição”. No documento, a OAB ainda criticava os extremismos de esquerda e de direita e apelava para as autoridades e as Forças Armadas no

¹⁰⁸ Correio da Manhã, *Declarações do presidente da UDN*, 26/08/1961, p. 6.

¹⁰⁹ Correio da Manhã, *Bancada da UDN é contra solução inconstitucional*, 27/08/1961.

¹¹⁰ O Globo, *Pronunciamentos de entidades estudantis*, 26/08/1961, p. 5.

sentido de “manter a ordem material, indispensável à segurança dos cidadãos, e a ordem jurídica, essencial às liberdades públicas”.¹¹¹

Pontes de Miranda, um jurista de grande reconhecimento à época, esclareceu que, no caso de renúncia, o cargo deveria ser imediatamente assumido pelo vice-presidente.¹¹² Aliomar Baleeiro, deputado estadual udenista e futuro ministro do STF, afirmou que a renúncia do presidente era uma hipótese prevista na constituição e por ela solucionada. Dessa forma, embora opinando que Jango não seria um bom presidente, assegurou o seu direito de assumir o cargo e exercê-lo até o fim do mandato, “ressalvadas as medidas constitucionais de mostrar-se indigno dela”.¹¹³ Para Miguel Reale, professor de direito da Universidade de São Paulo, só haveria uma caminho a seguir: “é o de dar posse incontinenti àquele que foi eleito vice-presidente da República”. Consoante o seu entendimento, qualquer alternativa seria “uma ofensa direta à constituição”.¹¹⁴

O maior exemplo de resistência foi a Campanha da Legalidade liderada pelo então governador gaúcho Leonel Brizola.¹¹⁵ Logo nos primeiros dias após a renúncia, Brizola deixou clara a sua intenção de resistir a qualquer tentativa de golpe e conclamou a população a proteger “a ordem legal, o império da lei e a constituição” (TAVARES, 2011, p. 22-23). Brizola fazia questão de enfatizar que eles não estavam pregando uma revolução, mas a resistência em favor da constituição: “a democracia vigente é insatisfatória; no entanto, se a situação é ruim com a democracia, seria pior sem ela”.¹¹⁶ Explicando que havia uma “estrutura golpista em marcha”,¹¹⁷ elaborou um manifesto nos seguintes termos:

Ao Rio Grande e ao Brasil.

O Governador do Estado do Rio Grande cumpre o dever que lhe cabe nesta hora grave da vida do país.

Cumpre-nos reafirmar nossa inalterável posição ao lado da Legalidade Constitucional. Não pactuamos com golpes ou violências contra a ordem constitucional e contra a liberdade pública. Se a atual Constituição não satisfaz, em muitos dos seus aspectos, desejamos o seu aprimoramento e não sua supressão, o que representaria uma regressão ao obscurantismo.¹¹⁸

¹¹¹ Ordem dos Advogados do Brasil, Conselho Federal, *Ata da 1.017ª sessão da 31ª reunião ordinária do Conselho Federal da OAB*, 29/08/1961.

¹¹² Correio da Manhã, *Solução constitucional*, 26/08/1961.

¹¹³ Tribuna da Imprensa, *Baleeiro: renúncia não é motivo para histeria*, 26/08/1961.

¹¹⁴ Correio da Manhã, *Posse de JG*, 29/08/1961.

¹¹⁵ Sobre a *Campanha da Legalidade* liderada por Brizola, ver LABAKI, 1986; TAVARES, 2011; FERREIRA, 1997, 2010, 2011.

¹¹⁶ Correio da Manhã, *Discurso de Brizola*, 01/09/1961.

¹¹⁷ Correio da Manhã, *Brizola analisa situação e lutará pela legalidade*, 27/08/1961, p. 7.

¹¹⁸ Manifesto reproduzido em LABAKI, 1986, p. 151-152.

O governador teve a ideia de requisitar uma estação de rádio e instalá-la nos porões do Palácio Piratini para transmitir os seus inflamados discursos pela legalidade. Iniciou-se, assim, uma intensa mobilização da população. Posteriormente, com o aumento do número de rádios, formou-se a chamada Cadeia Radiofônica da Legalidade (FERREIRA, 2010, p. 328). No dia 30 de agosto, a resistência gaúcha já contava com mais de 150 emissoras dos três estados do Sul, além da Rádio Brasil Central e, diante do apoio do governador Mauro Borges, com mais duas outras de Goiás (TAVARES, 2011, p. 111). A mobilização deu ensejo à criação do Comitê Central do Movimento de Resistência Democrática, órgão unificador de dezenas de outros comitês. Calcula-se que até 30 de agosto tenham se apresentado em torno de 45 mil voluntários (FERREIRA, 2011, p. 236).

A iniciativa de Brizola amplificou e mobilizou o debate nacional sobre a posse de Jango. Várias manifestações pelo cumprimento da constituição eram feitas pelas mais diversas entidades e em vários locais do país. Os setores favoráveis à legalidade mobilizaram-se intensamente: greves foram realizadas, protestos liderados por estudantes, parcela das Forças Armadas recorreu à insubordinação. A disputa estava bem demarcada. Para Cristiano Paixão (2014, p. 427),

Naquele momento, ficaram claros os debates em torno da Constituição de 1946. Ao apelar para a ameaça comunista, os defensores civis e militares do impedimento de Jango recorreram, como é comum nessas situações, à unidade e à segurança nacionais. A Constituição, naquele contexto, não poderia ser empecilho a um movimento de preservação da própria Nação. Era, portanto, discursivamente, um argumento defensivo, mas não em relação à Constituição. O outro polo da disputa conceitual esgrimia um argumento igualmente defensivo. A diferença é que a defesa, ali, era da Constituição, e não da Nação. O próprio nome da campanha liderada por Leonel Brizola é significativo: ao defender a legalidade, estavam os atores políticos apostando na manutenção da ordem constitucional vigente.

É importante registrar que o veto militar a Jango encontrou forte resistência, também, dentro das Forças Armadas. O primeiro a se manifestar publicamente contra o ato de Denys, Heck e Moss foi o marechal Lott. Àquela época já reformado, ele havia sido um dos atores principais da crise política de novembro de 1955. Na noite do dia 25, ao falar com alguns jornalistas, Lott foi incisivo: “fora da Constituição não haveria solução para o problema oriundo da renúncia do presidente da República”. Questionado sobre a possibilidade de uma solução fora dos quadros constitucionais, o marechal disse estar disposto a lutar em “defesa da carta magna”.¹¹⁹ Lott era uma figura central e com força política suficiente para tentar

¹¹⁹ Correio da Manhã, *Fala Lott*, 26/08/1961, p. 6; O Globo, *Cumpra-se a constituição, adverte o Marechal Lott*, 26/08/1961, p. 5.

equilibrar a balança a favor da posse de Jango. Ao ser informado do impedimento imposto pelos ministros militares, resolveu lançar, na noite do sábado, 26, um contundente manifesto:

Aos meus camaradas das Forças Armadas e ao povo brasileiro,
Tomei conhecimento, nesta data, da decisão do Senhor Ministro da Guerra, Marechal Odílio Denys, (...) de não permitir que o atual Presidente da República, Doutor João Goulart, entre em exercício de suas funções, e, ainda, de prendê-lo no momento em que pise o Território Nacional. Mediante ligação telefônica, tentei demover aquele eminente colega da prática de semelhante violência, sem obter resultado. (...) Por isso, sinto-me no indeclinável dever de manifestar o meu repúdio à solução anormal e arbitrária que se pretende impor à Nação. Dentro dessa orientação, conclamo todas as forças vivas do País, às forças de produção e do pensamento, os estudantes e os intelectuais, os operários e o povo em geral, para tomar posição decisiva e enérgica pelo respeito à Constituição e preservação integral do regime democrático brasileiro.¹²⁰

As forças de segurança tentaram evitar a publicação do documento. Os jornais do Rio foram censurados e tiveram suas edições apreendidas.¹²¹ Rádios foram interditadas. O marechal Lott foi preso ainda na madrugada do domingo, dia 27.¹²² Um dos poucos lugares em que o documento foi publicado foi o Diário do Congresso Nacional. Na sessão noturna do dia 26, o manifesto foi lido para uma plateia de 243 deputados.

Outro apoio fundamental no campo militar foi a adesão do III Exército, sediado no Rio Grande do Sul e comandado pelo general Machado Lopes, à Campanha da Legalidade. Flávio Tavares (2011, p. 98) nos fornece algumas razões que motivaram o rompimento de Machado Lopes com o Ministério da Guerra: a grande mobilização popular em torno do movimento da legalidade, a opinião de vários oficiais contra o golpe e a ordem de Odílio Denys para bombardear a sede do governo do Rio Grande do Sul. Na sua comunicação ao ministro da Guerra, o general Lopes (1980, p. 49) disse que não mais acataria as ordens superiores e asseguraria, por conta própria, “o regime liberal cristão”. Acrescentou que era seu dever “apoiar integralmente a constituição”, não podendo aceitar solução para a crise que não estivesse prevista constitucionalmente. Por fim, advertia que defenderia a “integral execução da Constituição vigente sem qualquer modificação nela seja porventura introduzida” (LOPES, 1980, p. 51).

¹²⁰ Diário do Congresso Nacional, Seção I, *Discurso do deputado Bocayuva Cunha*, 27/08/1961, p. 6256.

¹²¹ Correio da Manhã, *Censura arbitrária contra os jornais da Guanabara*, 29/08/1961, p. 3. De acordo com O Globo do dia 28 de agosto, o *Jornal do Brasil*, o *Diário Carioca*, a *Gazeta de Notícias*, *O Dia*, *O Jornal* e o *Correio da Manhã* foram atingidos pela censura (*Apreensão de jornais*, 28/08/1961, p. 2). Acrescente-se, nessa lista, o jornal *Última Hora*.

¹²² O Globo, *Preso o Marechal Lott por ordem do I Exército*, 28/08/1961.

Sob essa ampla coalização legalista, chegou-se, inclusive, a tentar a responsabilização criminal dos ministros militares e do presidente interino, mediante representação promovida pelo deputado Adauto Cardoso (UDN/DF). Cardoso os acusava de terem praticado crimes de responsabilidade e crimes políticos previstos na Lei n. 1.079/1950 e na Lei n. 1.802/1953, como o de “tentar mudar por violência a forma do governo da República e a Constituição Federal” e o de atentar contra segurança interna do país.¹²³ A atitude do deputado udenista resultaria, segundo a Constituição de 1946, em dois procedimentos distintos: um julgamento por crime de responsabilidade no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 59, I; art. 62, I; art. 88); e outro por crime político de competência do Supremo Tribunal Federal (art. 101, I, *a* e *c*). A representação é importante para entendermos, mais à frente, alguns detalhes da anistia política proposta. A conduta de Adauto Cardoso poderia causar certo estranhamento, especialmente se considerarmos o partido ao qual ele era filiado, UDN. A atitude, contudo, era a repetição do ocorrido em 1955, nos eventos do “golpe preventivo”, quando o mesmo deputado representou criminalmente contra os generais Lott e Odílio Denys. Diferentemente de 1955, a representação não teve seguimento.¹²⁴

O Judiciário não passou alheio a tudo isso. Inúmeras ações de *habeas corpus* foram impetradas em favor de jornalistas e estudantes. O Sindicato dos jornalistas do Estado de São Paulo ingressou com mais de 300 pedidos de *habeas corpus* preventivos no Tribunal de Justiça estadual.¹²⁵ A favor da UNE, Hermes Lima, um dos advogados que assinou as ações, defendeu a inconstitucionalidade da interdição de sua sede e da ameaça das prisões, pois não havia estado de sítio decretado, nem as garantias constitucionais estavam suspensas.¹²⁶

Em Brasília, foram impetrados *habeas corpus* em favor do marechal Lott e João Goulart no STF.¹²⁷ Relativamente ao HC em favor de Lott, em face da demora da autoridade coatora (ministro da Guerra) em prestar as informações solicitadas pelo STF, a ação só foi apreciada em 05 de outubro, quando Lott já havia sido liberado. Embora tenha recebido a pena disciplinar de 30 dias de prisão, o marechal Denys, após a posse de Jango, “relevou” a

¹²³ Diário do Congresso Nacional, *Representação feita pelo deputado Adauto Cardoso*, seção I, 29/08/1961, p. 6286-6287. A representação do deputado Adauto Cardoso foi amplamente noticiada pelos jornais.

¹²⁴ Após pesquisa nos arquivos do STF e da Câmara dos Deputados, não foram encontrados documentos que comprovassem o seguimento da representação.

¹²⁵ Correio da Manhã, *Habeas corpus para jornalistas de São Paulo*, 01/09/1961.

¹²⁶ Correio da Manhã, *Impetrado habeas corpus em favor da diretoria da UNE*, 02/09/1961. Hermes Lima foi professor da Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil e participou do governo de João Goulart, sendo indicado, posteriormente, ao cargo de ministro do Supremo Tribunal Federal.

¹²⁷ Foram identificadas nove ações de *habeas corpus* no arquivo do STF: HC n. 38.654; HC n. 38.658; HC n. 38.661; HC n. 38662; HC n. 38666; HC n. 38.667; HC n. 38670; HC n. 38.672; HC n. 38.673.

punição.¹²⁸ No tocante a Goulart, as ações eram ajuizadas por advogados de várias partes do país. Uma delas foi impetrada pelos deputados petebistas Almino Affonso, Ivete Vargas e Waldir Simões. Alegou-se coação à liberdade de locomoção praticada pelos ministros militares. Em um dos *habeas corpus*, arguiu-se a inconstitucionalidade da emenda parlamentarista. Todas as ações foram julgadas prejudicadas, pois somente foram apreciadas quando Jango já havia retornado ao Brasil ou tomado posse.¹²⁹

Ainda no âmbito do STF, um mandado de segurança foi ajuizado para assegurar a posse de Jango no sistema de governo presidencialista. O autor do MS, um advogado chamado Anatólio Wainstok, alegou que a emenda parlamentarista violara a constituição: (i) o Congresso não possuía poderes constituintes para modificar o regime; (ii) Jango tinha direito adquirido a exercer o cargo de presidente da República de acordo com as regras existentes na data das eleições; (iii) a reforma constitucional foi imposta pelas Forças Armadas e (iv) não houve “formalidade legal solene para a aprovação da emenda”. A ação não foi conhecida, pois os ministros concluíram que o advogado não tinha “procuração do Presidente João Goulart”. Diferentemente do *habeas corpus*, o mandado de segurança não serviria para defender “direitos de terceiro”.¹³⁰

Na opinião de Marly Mota (2014, p. 18), o Judiciário foi mantido “à margem de toda a difícil negociação que resultaria na adoção do parlamentarismo” e não teria sido chamado a avaliar a constitucionalidade da emenda constitucional. Como foi visto acima, notadamente quanto à constitucionalidade da solução parlamentarista, fontes indicam o contrário, embora não tenha havido propriamente uma decisão sobre o mérito. Deve-se perceber, por outro lado, que a participação do judiciário em crises políticas muitas vezes ocorre mediante estratégias que são inerentes à sua função: o tempo das decisões e a não-decisão são algumas delas.

Foi dentro desse ambiente de aceleração política e de declarações públicas em favor da constituição que o Congresso teve que analisar a mensagem presidencial comunicando a opinião dos ministros militares. O veto militar não foi bem recebido no parlamento. A maioria dos discursos criticava Denys, Heck e Moss. Parte dos deputados era da opinião que o Legislativo não deveria sequer conhecer da mensagem, por contrariedade à constituição. De

¹²⁸ Correio da Manhã, *Novos Habeas Corpus*, 02/09/1961; Arquivo do STF, *Habeas Corpus n. 38.667*, data do julgamento: 05/10/1961.

¹²⁹ Correio da Manhã, *Quatro “habeas corpus” em favor de João Goulart*, 30/08/1961; Correio da Manhã, *STF decidirá sobre emenda parlamentarista*, 07/09/1961. O primeiro habeas corpus impetrado foi o HC n. 38.654, julgado no dia 06 de setembro de 1961 (Arquivo do STF, *HC n. 38.654*, data do julgamento: 06/09/1961). O HC com o pedido incidental de declaração de inconstitucionalidade era o HC n. 38.661/1961.

¹³⁰ Arquivo do STF, *Mandado de segurança n. 9334*, relator ministro Djalma da Cunha Mello, data de julgamento: 16/07/1962; Diário de Notícias, *Congresso dá informações ao Supremo*, 30/09/1961, p. 3.

fato, era, no mínimo, embaraçosa uma mensagem de um presidente interino comunicando o Congresso de um ato ilegal cometido por parte dos seus ministros. O fato do documento apenas comunicar o impedimento e não *solicitá-lo* nos termos constitucionais também era objeto da crítica dos parlamentares.

A rejeição ao impedimento puro e simples abriu a porta para a elaboração de outra “solução”. O acordo político construído passou pela formação de uma comissão mista no Congresso Nacional para dar parecer sobre a mensagem presidencial.¹³¹ Era uma forma de “ganhar tempo”¹³² e viabilizar uma solução para a crise que fosse conduzida pelo Legislativo.¹³³ O relator designado para dar parecer sobre a mensagem foi o deputado Oliveira Brito (PSD/BA). A estratégia encontrada foi engenhosamente elaborada. O primeiro passo foi desqualificar a mensagem presidencial. Foi dito que em tempos de normalidade constitucional o documento não era para ser sequer conhecido, dada a sua “total inconformidade com os textos legais”.¹³⁴ Não fornecia, de outra parte, qualquer prova acerca da alegada “inconveniência” do regresso do vice-presidente. O segundo passo foi justificar porque estes argumentos não deveriam ser levados em conta. Na opinião do relator, vivia-se um verdadeiro estado de fato e uma crise institucional. Assim, a situação criava para o Congresso Nacional – “poder político da Nação” – o dever de considerar a mensagem, “não pelo seu conteúdo, mas pela revelação que faz de mais uma anormalidade do funcionamento do regime presidencial”.¹³⁵

Para o relator, essa anormalidade integrava a história constitucional brasileira desde 1891, o que era possível comprovar pela simples observação das inúmeras crises porque passou o regime republicano brasileiro. Chegava a hora, portanto, de fazer a experiência do

¹³¹ Diário do Congresso Nacional, *Comunicação do senador Moura Andrade*, 29/08/1961, p. 171. A comissão mista era composta da seguinte maneira: pela Câmara, os deputados Ulisses Guimarães, Oliveira Brito, Eloy Dutra, Geraldo Freire, Paulo Lauro, Manoel Novais, Plínio Salgado e Barbosa Lima Sobrinho; pelo Senado, os senadores Jefferson de Aguiar, Alô Guimarães, Paulo Fernandes, Heribaldo Vieira, Padre Calazans, Argemiro de Figueiredo, Nogueira da Gama e Novais Filho.

¹³² Correio da Manhã, *Mundo político*, 29/08/1961, p. 6.

¹³³ Cita-se a explicação do deputado Barbosa Lima Sobrinho: “Por que foi constituída a Comissão Mista? Foi constituída exatamente porque o nobre Presidente do Congresso Nacional, o nobre congressista Auro de Moura Andrade ao ler a Mensagem fez sentir que nela nada havia de conclusivo: não chegava a uma afirmação, não chegava a uma proposta. Por isso mesmo não podia ser votada, porque não havia o que votar. Então, sentiu a necessidade da constituição de uma comissão especial, de uma comissão mista, formada por membros da Câmara e do Senado, para interpretar essa mensagem do Sr. Presidente da República e verificar se dela se poderia extrair alguma coisa para submeter ao voto do plenário” (Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Barbosa Lima Sobrinho*, 31/08/1961, p. 182).

¹³⁴ Diário do Congresso Nacional, *Parecer da comissão mista encarregada de analisar a Mensagem n. 471*, 30/08/1961, p. 1.

¹³⁵ Diário do Congresso Nacional, *Parecer da comissão mista encarregada de analisar a Mensagem n. 471*, 30/08/1961, p. 1.

parlamentarismo.¹³⁶ Os encaminhamentos do parecer foram os seguintes: “a) sugira ao Congresso Nacional a votação de Emenda Constitucional instituindo o regime parlamentar dentro dos moldes que mais se adaptem às condições do Brasil e atendam as circunstâncias da conjuntura atual da vida brasileira, ressalvados os mandatos eletivos vigentes; b) sugira ainda que a Câmara e o Senado adotem de imediato normas uniformes para a tramitação da referida emenda”.¹³⁷

A despeito da rejeição da proposta de impedimento de Jango ter sido praticamente uma unanimidade dentro da comissão, a solução parlamentarista parecia seguir na direção diametralmente oposta. Apenas o deputado Barbosa Lima Sobrinho (PSB/PE) foi contrário a ambas alternativas. Em um voto em separado, expôs o seguinte:

Eis por que, Sr. Presidente, esta é a minha primeira conclusão, conclusão de voto vencido, que foi no sentido de que se deveria responder pelo arquivamento da Mensagem, porque um documento desta ordem não se encaminha ao plenário. (...) O que se pergunta, ou o que se quer saber do Congresso, é se o Congresso aceita ou não a inconveniência do regresso, mas – vejam bem – não da posse do Sr. João Goulart, mas do seu regresso. Como iremos responder a uma mensagem redigida nesse sentido, com a sugestão para uma reforma constitucional? Há desencontro entre uma coisa e outra. (...) como se estivéssemos naquele país a que se referia Érico Veríssimo, aquele país errado, em que se perguntava as pessoas qual o dia da semana, e elas respondiam – são cinco ou seis horas da tarde, num desencontro de conversa de surdos.¹³⁸

Relativamente à sugestão de modificação das normas regimentais, de modo a adequá-las à urgência do caso, o deputado pernambucano apontou o risco do casuísmo:

Se vamos criar, através de emenda regimental para acudir a uma urgência momentânea, processamento regimental que permite reforma constitucional em poucos dias, em poucas horas, talvez em poucos minutos – porque os prazos, aqui, eu os qualificaria como prazos de astronauta – o que se depreenderia daí é que, amanhã, a Carta de Direitos poderia ser reformada sob qualquer inspiração de momento, sob a pressão de qualquer acontecimento ou interesse de ordem política momentânea.¹³⁹

Quem se perguntar pelas razões de uma proposta parlamentarista em um momento delicado como aquele, deve, necessariamente, ter abertura à história. Como demonstram

¹³⁶ Diário do Congresso Nacional, *Parecer da comissão mista encarregada de analisar a Mensagem n. 471*, 30/08/1961, p. 1.

¹³⁷ Diário do Congresso Nacional, *Parecer da comissão mista encarregada de analisar a Mensagem n. 471*, 30/08/1961, p. 1. Havia apenas dois votos em separado, o do deputado Barbosa Lima Sobrinho e o do deputado Eloy Dutra. Embora este último fosse categórico em rechaçar a mensagem de Mazzilli – por não possuir fundamento de ordem jurídico-constitucional – aceitava a proposição de uma emenda parlamentarista (Diário do Congresso Nacional, *Voto em separado do deputado Eloy Dutra*, 31/08/1961, p. 181).

¹³⁸ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Barbosa Lima Sobrinho*, 31/08/1961, p. 183.

¹³⁹ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Barbosa Lima Sobrinho*, 31/08/1961, p. 183.

Cristiano Paixão e Leonardo Barbosa (2013, p. 60), a plausibilidade da solução parlamentarista decorreu de um intenso e maduro debate ocorrido desde a promulgação da Constituição de 1946 sobre os modelos de sistema de governo. A opção pelo parlamentarismo vinha sendo gestada há tempo; não seria, assim, algo exótico, nem casuístico. Fazia parte do leque de possibilidades e foi escolhido diante da urgência de uma saída negociada. Mostrava-se, como reconhecia o relator Oliveira Brito, a única alternativa para resolver a “anormalidade das instituições republicanas sob o regime presidencial” e alcançar a “experiência recolhida pelas Nações mais adiantadas no campo do direito constitucional”.¹⁴⁰

Antes da votação do parecer em plenário – só realizado na noite do dia 30 –, chegou ao Congresso um manifesto elaborado pelos militares.¹⁴¹ O documento pretendia demonstrar o suposto caráter comunista de Jango, fato que comprovaria as alegadas razões de segurança nacional indicadas por Denys, Heck e Gross na mensagem presidencial:

Manifesto à Nação

(...) Já ao tempo em que exercera o cargo de Ministro do Trabalho, o Sr. João Goulart demonstrara, bem às claras, suas tendências ideológicas, incentivando e mesmo promovendo agitações sucessivas e frequentes nos meios sindicais, com objetivos evidentemente políticos e em prejuízo mesmo dos reais interesses de nossas classes trabalhadoras. E não menos verdadeira foi a ampla infiltração que, por essa época, se processou no organismo daquele Ministério, até em postos-chaves de sua administração, bem como nas organizações sindicais, de ativos e conhecidos agentes do comunismo internacional, além de incontáveis elementos esquerdistas.

No cargo de Vice-Presidente, sabido é que usou sempre de sua influência, em animar e apoiar, mesmo ostensivamente, manifestações grevistas promovidas por conhecidos agitadores. E, ainda há pouco, como representante oficial em viagem à URSS e à China comunista, tornou clara ao regime desses países, exaltando o êxito das comunas populares.¹⁴²

Ao contrário da mensagem enviada inicialmente por meio do presidente interino, o Manifesto à Nação preocupou-se em explicitar a sua legitimidade constitucional. Para os militares, a oposição à posse de Goulart baseava-se no “cumprimento de seu dever constitucional de responsáveis pela manutenção da ordem, da lei e das próprias instituições democráticas”.¹⁴³ Explicavam, ainda, que as Forças Armadas aguardaram o pronunciamento

¹⁴⁰ Diário do Congresso Nacional, *Parecer da comissão mista encarregada de analisar a Mensagem n. 471*, 30/08/1961.

¹⁴¹ Sobre o manifesto dos militares, ver o depoimento do auditor de guerra do Rio Grande do Sul, Lauro Schuck, que presenciara a decisão dos ministros de elaborar um documento explicitando os motivos do impedimento: Diário de Notícias, Porto Alegre, *Depoimento histórico sobre a crise político-militar*, 17/09/1961, p. 15.

¹⁴² Diário do Congresso Nacional, *Manifesto à nação*, Suplemento “A”, 31/08/1961, p. 9.

¹⁴³ Diário do Congresso Nacional, *Manifesto à nação*, Suplemento “A”, 31/08/1961, p. 9.

de impedimento solicitado ao Congresso, numa “inequívoca demonstração de acatamento aos poderes constitucionais”.¹⁴⁴

Diante do texto constitucional expresso, como justificar o veto militar, um ato – segundo o próprio marechal Denys (1993, p. 79) – “formalmente tão aberrante”? A explicação veio algumas décadas mais tarde nas memórias do militar. Na interpretação jurídica do ministro, a interdição da posse encontrava fundamento no art. 141, § 13, e no art. 177 da Constituição.¹⁴⁵ O primeiro dispositivo proibia o funcionamento de partido político cuja ação ou programa contrariasse o regime democrático. O segundo definia o papel das Forças Armadas no ordenamento constitucional.

É evidente que o art. 141, § 13, da Constituição Federal, contém uma norma de defesa do regime democrático instituído no texto constitucional, mas contém, de outro lado, uma norma de inelegibilidade. Portanto, se o comunista não pode candidatar-se, é porque ele é *inelegível*. Se é inelegível, não pode permanecer no cargo, se acaso conseguiu candidatar-se e eleger-se, como se deu com Goulart. (...) as Forças Armadas, entre a defesa da Pátria, da Constituição, da lei e da ordem, e o deixar que o Brasil seja governado por um comunista, ou criptocomunista, não pode vislumbrar um dilema. (...) Assim sendo, quando as Forças Armadas, em agosto de 1961, desaconselharam a posse de Goulart na Presidência da República, nada mais fizeram que cumprir o mandato constitucional do artigo 177 (DENYS, 1993, p. 81).

O ministro da guerra sabia que o simples recurso ao perigo comunista não seria suficiente, naquela ocasião específica, para legitimar o impedimento de Jango perante a opinião pública. Mostrava-se importante uma base constitucional, já que Goulart havia sido eleito para o cargo e tinha, segundo o próprio ministro, “o direito de assumir a Presidência” (DENYS, 1993, p. 79). Dessa forma, a violação à linha sucessória constitucional e ao princípio da soberania popular – encoberta sob a roupagem do combate ao comunismo – pôde se apresentar, ao mesmo tempo, como uma conduta que protegia o regime democrático e cumpria a constituição.

O manifesto também funcionaria, no caso do impedimento não ser aprovado, como prova do perigo da manutenção do regime presidencialista: “na Presidência da República, em regime que atribui ampla autoridade e poder pessoal ao Chefe de Governo” – o trecho parece ter sido cuidadosamente construído para dar suporte à solução parlamentarista – “o Sr. João

¹⁴⁴ Diário do Congresso Nacional, *Manifesto à nação*, Suplemento “A”, 31/08/1961, p. 9.

¹⁴⁵ Art. 141, § 13: “É vedada a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer partido político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem”. Por sua vez, o art. 177 estabelecia o seguinte: “Destinam-se as Forças Armadas a defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem”.

Goulart constituir-se-á, sem dúvida alguma, no mais evidente incentivo a todos aqueles que desejam ver o país mergulhado no caos, na anarquia, na luta civil”.¹⁴⁶

Os partidos políticos não acataram as novas informações dos ministros militares. O repúdio ao veto militar foi praticamente unânime dentro do Congresso. Segundo Jorge Ferreira (2011, p. 246), essa opinião abrangia as diversas correntes político-ideológicas, desde os grupos mais à esquerda e nacionalistas, como também os conservadores. Se os primeiros “defendiam a posse imediata de Goulart no regime presidencialista”, os segundos – as forças conservadoras da UDN e PSD e a ala legalista das Forças Armadas – “conduziram as negociações que desembocariam no parlamentarismo” (FERREIRA, 2011, p. 246).

No dia 30, na votação do parecer em plenário, o clima no Congresso já não era o mesmo dos dias anteriores. Embora houvesse ainda muita preocupação com os rumos dos acontecimentos, chegava ao conhecimento dos congressistas a notícia de que o III Exército havia rompido com o ministério da Guerra e passava a apoiar Brizola. Já era possível acompanhar, de Brasília, as transmissões da “Cadeia da Legalidade” (TAVARES, 2011, p. 152). Se o fato não chegou a influenciar nas decisões do parlamento, revelou que as Forças Armadas não estavam coesas, o que dificultava um ato de força, mas poderia dar ensejo a uma guerra civil. Na madrugada do dia 31, o impedimento foi rejeitado e a sugestão da fórmula parlamentarista foi aprovada por 299 votos a 14.¹⁴⁷

O fato é que, pelo menos até o dia 30, não havia certeza sobre a concordância dos ministros militares com a fórmula parlamentarista. O aval militar foi concedido apenas no dia 31¹⁴⁸ e dependeu de duas condições. Primeiro, Jango não poderia ter a faculdade de dissolver o parlamento e promover novas eleições. Na visão do marechal Denys, Goulart, com maioria no Congresso, poderia organizar um gabinete favorável às suas políticas, o que não garantiria a “segurança nacional”.¹⁴⁹ Conforme Argelina Figueiredo (1993, p. 49), a segunda condição era a inclusão de uma cláusula prevendo o “risco para a segurança nacional” como uma das hipóteses para a realização do *impeachment* presidencial. De fato, a emenda constitucional

¹⁴⁶ Diário do Congresso Nacional, *Manifesto à nação*, Suplemento “A”, 31/08/1961, p. 9.

¹⁴⁷ Diário do Congresso Nacional, *Votação da Mensagem n. 471*, Suplemento A, 31/08/1961, p. 16. Votaram contra os senadores Cunha Mello, Jarbas Maranhão, Joaquim Parente, João Villas-Boas, e os deputados Barbosa Lima Sobrinho, Aurélio Vianna, Hélio Machado, Raomon Oliveira Netto, Breno da Silveira, Cardoso de Menezes, Arnaldo Cerdeira, Salvador Lossaco, Croacy de Loveira e Fernando Ferrari.

¹⁴⁸ Diário do Congresso Nacional, *discurso do deputado Ruy Ramos*, Seção I, 01/09/1961, p. 6367.

¹⁴⁹ Correio da Manhã, *Parlamentarismo vetado pelos chefes militares*, 30/08/1961. Hélio Silva (2014, posição 1932) conta que o marechal Denys havia sido informado por pessoas “conhecedoras da elaboração legislativa” que o texto da proposta de emenda constitucional continha uma “armadilha” que concedia a Jango o poder de dissolver o parlamento. Para Denys, “do ponto de vista das Forças Armadas, isso era absolutamente inaceitável, pois equivalia a uma espécie de expediente inconfessável” (SILVA, 2014, posição 1932).

previu um artigo dispendo sobre o assunto, mas o dispositivo nada mais era do que uma cópia do que já estava disposto na Constituição de 1946. Quanto à faculdade de dissolução do parlamento, estabeleceu-se que os mandatos federais em vigor ficariam resguardados até o seu término, condição que já constava no parecer da comissão mista que analisou a mensagem presidencial.¹⁵⁰

A tramitação da proposta de emenda constitucional alterando o sistema de governo foi realizada às pressas e com violação de normas constitucionais e regimentais (PAIXÃO, 2014, p. 426). Foi aprovado especialmente para a tramitação da emenda parlamentarista um conjunto de regras regimentais denominadas de normas de emergência.¹⁵¹ O fundamento apontado para a adoção de tais regras foi a existência de uma situação de “comoção intestina”, o que equivaleria a um estado de fato.¹⁵² O mesmo argumento foi utilizado também por alguns parlamentares¹⁵³ para sustentar a inconstitucionalidade do projeto, uma vez que a Constituição de 1946 proibia a reforma constitucional na vigência de estado de sítio, da qual a comoção intestina era uma das modalidades.¹⁵⁴ A aprovação da emenda constitucional n. 04 ocorreu no dia 02 de setembro de 1961.¹⁵⁵ Cinco dias depois, na comemoração da independência, Jango era empossado no cargo.

Apesar de ter assegurado a permanência de Jango na presidência da República, só com alguma dificuldade e constrangimento pode-se qualificar a alternativa encontrada como uma “vitória da legalidade”. Conseguida por meio de uma conciliação, de um acordo, entre grande parte da elite política e a alta cúpula militar, mediante a mudança constitucional do sistema de governo, a medida aproxima-se mais de um verdadeiro golpe branco, de natureza civil-militar (MENDONÇA, 2009, p. 444; SILVA et al, 2009b, p. 174). Poder-se-ia questionar se uma modificação constitucional aprovada pelo Congresso Nacional e que contou com o consentimento do vice-presidente da República deveria ser chamada de golpe. Afinal, geralmente os golpes de Estado são definidos como “a derrubada rápida e violenta do governo pelos militares ou com a ajuda deles” (COLLIN, 2004, p. 60; ROBERTSON, 2004, p. 125) ou

¹⁵⁰ Diário do Congresso Nacional, *Emenda constitucional n. 04*, 03/09/1961, p. 187.

¹⁵¹ Diário do Congresso Nacional, *Requerimento de líderes para a aprovação das normas de emergência*, Seção I, 01/09/1961, p. 6367.

¹⁵² Sobre o tema, ver a discussão entre os senadores Aurélio Vianna e Auro de Moura Andrade (Diário do Congresso Nacional, *Discurso do senador Moura de Andrade*, 31/08/1961, p. 182).

¹⁵³ Ver, por exemplo, a opinião do deputado Almino Affonso (1988, p. 39-40), no sentido de que o Brasil vivia um estado de sítio de fato.

¹⁵⁴ Art. 216, § 5º: “Não se reformará a Constituição na vigência do estado de sítio”.

¹⁵⁵ A votação foi a seguinte: na Câmara dos Deputados, 234 a 59 na primeira discussão e 233 a 55 na segunda discussão (Diário do Congresso Nacional, seção I, 02/09/1961, p. 33-35; 43-44). No Senado, 47 a 5 na primeira discussão e 48 a 6 na segunda discussão (Diário do Congresso Nacional, seção II, 03/09/1961, p. 1922; 1925).

como a “mudança de governo efetuada pelos detentores do poder governamental com violação da constituição jurídica do Estado” (SPENCER *apud* MANN, 2004, p. 122).

As tradicionais explicações acima citadas pecam por deixar de fora um amplo leque de casos em que não há uma clara “derrubada de governo”. Nessa lógica, Daniel de Mendonça (2009, p. 415) tem certa razão quando critica Angelina Figueiredo em sua interpretação da crise de 1961. De acordo com Figueiredo (1993, p. 43), “o desenrolar dos acontecimentos (...) não favoreceu a alternativa estritamente legal, e a solução parlamentarista prevaleceu”. Em outro trecho do seu livro (1993, p. 47), lê-se que “a defesa de uma solução estritamente constitucional, ou seja, dar pleno poder presidencial a Goulart, permaneceu confinada a uma minoria”. Por mais que se reconheça o direito como uma “prática argumentativa” (DWORKIN, 1986, p. 13), é impossível – a não ser rompendo o seu caráter deontológico – defender uma alternativa “mais ou menos” legal, como bem registrou Mendonça (2009, p. 415).¹⁵⁶ A solução de compromisso respeitou *ou* violou à Constituição.

Sugere-se, com base na proposta de Álvaro Bianchi (2016), alargar o conceito de golpe de Estado, de modo a compreender o significado das soluções adotadas para a crise político-constitucional de 1961. A definição deve deixar claro quem é o *sujeito do coup d’État*, os *meios* que qualificam a ação e os *fins* desejados:

O sujeito do golpe de estado moderno é, como Luttwak destacou, uma fração da burocracia estatal. O golpe de estado não é um golpe no Estado ou contra o Estado. Seu protagonista se encontra no interior do próprio Estado, podendo ser, inclusive, o próprio governante. Os meios são excepcionais, ou seja, não são característicos do funcionamento regular das instituições políticas. Tais meios se caracterizam pela excepcionalidade dos procedimentos e dos recursos mobilizados. O fim é a mudança institucional, uma alteração radical na distribuição de poder entre as instituições políticas, podendo ou não haver a troca dos governantes. Sinteticamente, golpe de estado é uma mudança institucional promovida sob a direção de uma fração do aparelho de Estado que utiliza para tal de medidas e recursos excepcionais que não fazem parte das regras usuais do jogo político (BIANCHI, 2016).

Relativamente aos *sujeitos*, viu-se que a crise foi iniciada com o veto militar à posse de Jango. A intenção inicial dos ministros era promover o impedimento de Goulart com a ajuda do Congresso. Essa medida provocou o surgimento de um amplo movimento de defesa da constituição, isto é, favorável ao cumprimento do art. 79 e à posse de Jango no cargo de

¹⁵⁶ Apesar de concordar com a crítica de Daniel de Mendonça, registro que ele incorre no mesmo erro de Angelina Figueiredo quando afirma que a solução parlamentarista “se não pode ser taxada plenamente de ilegal, pode inequivocamente ser vista como casuística e, portanto, estranha ao *status quo ante*, estipulado pela Constituição Federal de 1946” (MENDONÇA, 2009, p. 442).

presidente da República. Esse grupo incluía grande parte dos políticos, organizações da sociedade civil e os responsáveis pela Campanha da Legalidade. Uma vez rejeitada a alternativa do impedimento no modelo de 1955, passou-se à construção de uma solução de “compromisso” com a participação do PSD, UDN, maioria do PTB¹⁵⁷, e os ministros militares.

A crítica à fórmula parlamentarista ficou restrita, no parlamento, a um grupo do PTB e a alguns dissidentes do PSB, PSP, PSD, PL, PR.¹⁵⁸ O próprio Raul Pilla, autor da proposta original, uniu-se a minoria para denunciar que a mudança de regime estava sendo elaborada sob pressão (FIGUEIREDO, 1993, p. 47). Brizola, por sua vez, continuou se opondo energicamente à modificação do sistema de governo, mas acabou ficando isolado e sem o apoio do III Exército. O general Machado Lopes disse-lhe que não o ajudaria na resistência a uma solução democrática, pacífica e que contava com o consentimento do próprio vice-presidente (LOPES, 1980, p. 61; 83-85).

Quanto ao *meio* utilizado, a excepcionalidade das medidas revelou-se evidente para os atores envolvidos no debate. Primeiro, a tentativa do impedimento de fato. Apesar de ter logrado êxito em 1955 – o que não o livrou das críticas de inconstitucional –, o artifício dessa vez não encontrou suporte no Legislativo. A alternativa encontrada, por outro lado, não era menos problemática: a modificação do sistema de governo, aplicando-o a um mandato presidencial ainda em curso, mediante um processo legislativo de emergência, de forma casuística e sob coação militar, estava longe de mostrar-se como um expediente que atendia às normas constitucionais. Lembre-se que o debate sobre a adoção do parlamentarismo não

¹⁵⁷ Para que o PTB apoiasse a alteração constitucional, era preciso o aceite da solução por parte do vice-presidente, uma vez que Almino Affonso (líder do PTB na Câmara) e Brizola não admitiam a implantação do parlamentarismo como condição à posse. Como revelou Almino Affonso (1988, p. 42), “a partir do instante em que se torna pública a aceitação da emenda por Jango, foi impossível conter a debandada”.

¹⁵⁸ Na Câmara dos Deputados, votaram contra a emenda os seguintes parlamentares: Almino Affonso (PTB), Arthur Virgílio (PTB), João Veiga (PTB), Armando Carneiro (PSD), Sílvio Braga (PSP), Neiva Moreira (PSP), Clidenor Freitas (PTB), Oziris Pontes (PTB), Clóvis Mota (PTB), Jacob Frantz (PTB), José Joffily (PSD), Andrade Lima Filho (PSD), Barbosa Lima sobrinho (PSB), Josué de Castro (PTB), Lamartine Távora (PTB), Souto Maior (PTB), Abrahão Moura (PSP), Aloysio Nonô (PTB), Ary Pitombo (PTB), Aurélio Vianna (PTB), Souza Leão (PSP), Clemens Sampaio (PTB), Fernando de Sant’Anna (PTB), Hélio Ramos (PR), Lourival de Almeida (PSD), Ramon de Oliveira (PTB), Aarão Steinbruch (PTB), Bocayuva Cunha (PTB), Paiva Muniz (PTB), Vasconcellos Torres (PSD), Breno da Silveira (PSB), Gurgel do Amaral (PSP), Waldir Simões (PTB), Mário Palmério (PTB), Milton Reis (PTB), Hary Normaton (PTN), Hugo Borghi (PRT), Ivette Vargas (PTB), Ruy Moraes (PSB), Salvador Lossaco (PTB), Rezende Monteiro (PTB), Wilson Fadul (PTB), Antônio Baby (PTB), Egon Bercht (PTB), José Silveira (PTB), Doutel de Andrade (PTB), Wilmar Dias (PSD), César Prieto (PTB), Croacy de Oliveira (PTB), Floriceno Paixão (PTB), Giordano Alves (PTB), Lino Braun (PTB), Paulo Mincaroni (PTB), Unírio Machado (PTB), e Victor Issler (PTB) (Diário do Congresso Nacional, seção I, 02/09/1961, p. 33-35; 43-44). No Senado, a votação não foi nominal. Contudo, apresentaram declarações de voto pela rejeição da emenda: Saulo Ramos (PTB), Cunha Mello (PTB), Jarbas Maranhão (PSD), Ary Vianna (PSD) e Juscelino Kubitschek (PSD) (Diário do Congresso Nacional, seção II, 03/09/1961, p. 1922; 1925).

era novo e já existia desde 1946 (PAIXÃO, BARBOSA, 2013). Porém, nunca encontrou apoio suficiente para ser aprovado. De acordo com o registro de muitos parlamentares, era engraçado ver deputados e senadores defendendo a emenda parlamentarista quando até bem pouco tempo eram radicalmente contrários. Por isso, não surpreende a existência de um discurso que denunciava a natureza golpista da medida.

O deputado Aurélio Vianna (PSB/AL), por exemplo, defendeu que a imposição do parlamentarismo significava a deposição do presidente da República. Era um verdadeiro “golpe branco nas instituições”.¹⁵⁹ Barbosa Lima Sobrinho (PSB/PE) alegou que Jango teria o direito à sucessão presidencial em decorrência da renúncia. Por isso, a mudança de sistema de governo no meio de um mandato presidencial simbolizava a “subversão das urnas”.¹⁶⁰ O senador Ary Vianna (PSD) argumentou que votar uma reforma constitucional naquele contexto turbulento e com aquela velocidade representava a capitulação do Congresso “àquela insólita imposição dos ministros militares”.¹⁶¹ Almino Affonso, líder do PTB na Câmara, possivelmente era um dos mais firmes na crítica ao casuísmo da solução encontrada. Em carta escrita a Jango, mas que acabou não sendo entregue, Affonso era enfático:

O parlamentarismo, agora, é “golpe branco” das forças reacionárias. É o mesmo “golpe”, em termos civis, que os militares tentaram dar. É eminentemente de sentido reacionário. Não significa apenas um veto ao seu nome. É o veto a todos que se proponham a defender as teses que correspondem hoje aos interesses do povo. Em termos populares, é um desastre. O povo, por intuição talvez, percebe o caráter reacionário da medida a ser adotada neste instante e não o perdoará (AFFONSO, 1988, p. 41).¹⁶²

No que toca aos *fi*ns, tratava-se de uma interdição ao nome de João Goulart e ao que ele representava como governo. As alternativas apresentadas para solucionar a crise ou excluía completamente o vice-presidente da linha sucessória ou expressava uma limitação aos seus poderes. Portanto, a mudança constitucional promovida mediante pressão militar significou, embora sem troca de governante, uma redistribuição de poder entre as elites políticas. É claro que também estava presente a contingência dos acontecimentos,

¹⁵⁹ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Aurélio Vianna*, suplemento, seção I, 02/09/1961, p. 12.

¹⁶⁰ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Barbosa Lima Sobrinho*, suplemento, seção I, 02/09/1961, p. 13.

¹⁶¹ Diário do Congresso Nacional, *Declaração de voto do senador Ary Vianna*, seção II, 03/09/1961, p. 1924.

¹⁶² Ver, no mesmo sentido, o discurso de Almino Affonso na Câmara dos Deputados: Última Hora, *Líder do PTB: emenda é golpe branco no país*, 04/09/1961.

notadamente o risco de uma guerra civil¹⁶³, mas o comportamento dos atores políticos também pode ser explicado por razões de cálculo político.

Na opinião de Argelina Figueiredo (1993, p. 46), a fórmula encontrada, ao evitar uma ruptura violenta de governo, mantinha no horizonte político o processo eleitoral de 1965 e, ao mesmo tempo, reduzia, para os partidos conservadores, “os riscos de implementação de políticas contrárias a seus interesses, caso Goulart contasse com plenos poderes presidenciais”. Além do mais, a posse de Jango o tornaria impedido de concorrer nas próximas eleições presidenciais.

Para o PSD em particular, a opção só trazia benefícios. Com o parlamentarismo, o PSD voltou a ser governo em tempo imediato, exercendo um papel importante na formação do gabinete (FIGUEIREDO, 1993, p. 47), e adquiriu grandes chances para as eleições presidenciais subsequentes, pois Jango não seria mais uma ameaça para JK (HIPOLITO, 1985, p. 115). Por outro lado, a posição do partido era mais uma demonstração de sua importância como fiador do equilíbrio político, evitando a vitória de posições radicais à esquerda e à direita (HIPOLITO, 1985, p. 112). Não era coincidência o fato de ter sido um enviado do PSD – Tancredo Neves – a apresentar a proposta pessoalmente a Jango no Uruguai.

A solução de “compromisso” não estaria completa se não fosse resolvida, também, a questão da responsabilidade criminal e política dos envolvidos na crise. Como foi visto anteriormente, a discussão em torno do assunto não estava ausente na opinião pública. Basta lembrarmos da representação criminal apresentada pelo deputado Adauto Cardoso contra os ministros militares e o presidente interino. O debate não se resumiu ao Congresso. Em entrevista a um jornal carioca, o general Peri Bevilacqua acusou Denys, Heck, Gross e Mazzilli como os principais golpistas do regime. Na opinião do militar, os crimes por eles praticados eram “infamantes, não merecendo qualquer perdão, devendo todos ter uma lata amarrada ao rabo, como caracterização da atitude que tomaram”.¹⁶⁴

¹⁶³ Veja, por exemplo, as motivações dos deputados Ulisses Guimarães (PSD) e Euzébio Rocha (PDC) e do senador Lobão Silveira (PSD). Ulisses afirmou que a razão de seu voto a favor do parlamentarismo era política, pois somente com esse novo sistema “podemos fazer com que a paz ingresse no seio da família brasileira” (Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Ulisses Guimarães*, suplemento, seção I, 02/09/1961, p. 12). Rocha, mais claramente, justificou que votou a favor da emenda constitucional porque “a violência, a morte, o derramamento de sangue não convêm ao Brasil” (Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Euzébio Rocha*, suplemento, seção I, 02/09/1961, p. 12). Silveira, por sua vez, declarou que votou a favor “para evitar que o País se engolfasse na revolução civil” (Diário do Congresso Nacional, *Declaração de voto do senador Lobão Silveira*, seção II, 03/09/1961, p. 1926).

¹⁶⁴ A Noite, *Amarrem uma lata ao rabo dos golpistas!*, 01/11/1961, p. 3.

Desse modo, à medida que os eventos tornavam-se mais dramáticos, outro caminho aparecia como essencial: a anistia. Assim como em 1955, a crise político-constitucional necessitaria desse instrumento político para resolver as suas contradições. Portanto, não se deve somente indagar *por que* uma anistia em 1961, mas, sobretudo, *como* a discussão política foi construída em torno do tema¹⁶⁵. É necessário identificar, nas entrelinhas dos debates legislativos relacionados à emenda parlamentarista, a forma como surge e se desenvolve a proposta de anistia. Para isso, precisamos deslocar o nosso foco: deixar de analisar as condições impostas à posse de Jango para observar as razões apresentadas para a não responsabilização criminal e política dos responsáveis pela interdição da posse de Goulart e daqueles, por outro lado, que recorreram à “insubordinação” para cumprir a Constituição de 1946.

A defesa de um projeto de anistia começou em conjunto com a discussão sobre a solução parlamentarista. Afonso Arinos, ex-chanceler de Jânio Quadros e senador pela UDN, ao mesmo tempo em que costurava um acordo em torno da solução parlamentarista¹⁶⁶, afirmava aos jornais a sua intenção em apresentar um projeto de anistia a favor dos ministros militares e do presidente em exercício, “já que os quatro estão incursos como responsáveis pela perturbação da Constituição, crime por ela capitulado como de responsabilidade”.¹⁶⁷

A iniciativa de Arinos não estava isolada. A contribuição da anistia para o “apaziguamento dos espíritos” foi também cogitada em reunião de líderes na Câmara, ainda no meio dos acontecimentos.¹⁶⁸ Segundo o relato do deputado Pedro Aleixo (UDN/MG) feito no mês seguinte ao fim da crise, havia uma clara preocupação com a “pacificação” do país, pois era iminente a explosão de uma guerra civil e ambos os “lados” defendiam o seu ponto de vista da legalidade:

Várias reflexões se fizeram. Estávamos diante de manifestações expressivas, reclamando o cumprimento da lei. Mas, para que se cumprisse a lei, era preciso se soubesse qual a lei a ser cumprida e se indagasse também a quem cabia cumprir a lei. (...) Fora de dúvida, cabia aos deputados e senadores, naquela emergência, dar ou negar a posse ao Vice-Presidente da República.

¹⁶⁵ Embora em outro contexto, recorro, aqui, à mudança de foco sugerida por PAIXÃO; BARBOSA, 2013.

¹⁶⁶ Segundo Argelina Figueiredo (1993, p. 44), Afonso Arinos desempenhou um papel central nas negociações da emenda parlamentarista. O então deputado Almino Affonso (1988, p. 27), líder do PTB à época, lembra que Afonso Arinos telefonou para Jango (ainda no exterior) sugerindo o parlamentarismo como solução para a crise política.

¹⁶⁷ Diário de Notícias, *Mazzilli não pode completar o Ministério*, 31/08/1961, p. 4.

¹⁶⁸ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Pedro Aleixo*, seção I, 31/10/1961, p. 8071.

Por isso mesmo, as manifestações que se faziam contrárias ou favoráveis à posse, podiam assumir o aspecto da figura de crime.¹⁶⁹

O caráter conciliador do discurso do deputado indicava a necessidade da anistia para solucionar a crise política, especialmente considerando o entendimento adotado por grande parte do Congresso sobre a conduta inconstitucional dos ministros militares. Isso ficaria mais evidente no discurso de outros parlamentares. Ainda no dia 31 de agosto, o senador Paulo Fender (PTB/PA), ao analisar a resistência militar sediada em Porto Alegre, fez o seguinte diagnóstico:

Logo, Sr. Presidente, a pergunta é a seguinte: quem está na ilegalidade? Os três honrados Ministros das Pastas militares? O Comandante do III Exército, em Porto Alegre? (...) Duas facções do Exército estão em luta: uma, de Constituição na mão, dizendo que lutará pela preservação deste diploma legal, isto é, da Carta Magna do País, outra, que não reconhece a Constituição Federal.¹⁷⁰

A resolução do conflito, segundo o senador, exigia o seguinte:

É o sentido psicológico dessa luta para o qual chamo a atenção do Senado, porque ela é *sui generis*. Ela difere, nesse passo, de todas as outras revoluções que temos tido, porque se admitirmos que a revolução do Rio Grande do Sul a estas horas na rua, possa sair vitoriosa, haveremos de pensar num decreto legislativo de anistia, mais (sic) de *anistia para os três Ministros militares e para todo o Exército Nacional que não está cumprindo a Constituição*. Essa é que é a inequívoca realidade legal. Não há como sair desse julgamento meridiano.¹⁷¹

Combinavam-se, assim, duas soluções para a crise: dar posse a Goulart em um regime parlamentarista e pôr em “perpétuo silêncio” todas as ilegalidades cometidas por aqueles agentes do Estado que haviam impedido o seu regresso ao Brasil e seu acesso ao cargo de presidente da República. O instituto político destinava-se também àqueles que participaram da Campanha da Legalidade, mas nesse caso, como disse o senador Paulo Fender, “presenciamos os tribunais brasileiros darem sempre ganho de causa, fora da anistia naturalmente, aos militares que, à hora dos movimentos, estavam cumprindo as leis do País”.¹⁷²

A tentativa de correlacionar as medidas ocorria tanto no plano discursivo quanto cronológico. Ainda na primeira reunião da Comissão Especial do Senado para emitir parecer sobre a emenda constitucional, no dia 02 de setembro, Afonso Arinos defendeu a aprovação, em conjunto com a solução parlamentarista, de uma anistia para todos os civis e militares que

¹⁶⁹ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Pedro Aleixo*, seção I, 31/10/1961, p. 8071-8072.

¹⁷⁰ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do senador Paulo Fender*, seção II, 01/09/1961, p. 1876.

¹⁷¹ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do senador Paulo Fender*, seção II, 01/09/1961, p. 1876, grifo meu.

¹⁷² Diário do Congresso Nacional, *Discurso do senador Paulo Fender*, seção II, 01/09/1961, p. 1876.

sofreram sanções em face da crise nacional. Ao mencionar o projeto de anistia do senador Cunha Mello, sugeriu que a comissão oferecesse integral apoio àquela proposição, de modo a contribuir, ao lado da emenda, “para melhor pacificar a Nação”.¹⁷³

Outro integrante da comissão, senador Gaspar Velloso, declarou que a implantação do parlamentarismo não seria suficiente para acabar com a crise. A anistia tornava-se imprescindível. Defendeu a importância da iniciativa e a constitucionalização da medida mediante a sua inclusão nas disposições transitórias da emenda constitucional.¹⁷⁴ Outros, como o senador Novais Filho, entendiam, jogando com as palavras, que a implantação do parlamentarismo naquele contexto de crise seria uma espécie de “anistia ampla, patriótica, superior, em alto estilo”. Seria, assim, uma “fórmula conciliadora”, um “elemento de concórdia, de harmonia e de entendimento entre duas facções distanciadas no apreciar dos acontecimentos que se abateram sobre nós”.¹⁷⁵

O parecer da Comissão Especial apresentado no mesmo dia, e poucas horas antes da aprovação da emenda parlamentarista, além de opinar positivamente pela proposta de reforma constitucional, finalizou, acolhendo a sugestão de Afonso Arinos, com uma recomendação ao plenário do Senado para que este aprovasse o projeto de decreto legislativo, de autoria do senador Cunha Mello, que pretendia conceder anistia aos militares e civis incurso em infrações penais e disciplinares em decorrência da renúncia de Jânio Quadros.¹⁷⁶ Para a comissão,

Esse projeto de anistia deve ser recebido pelos legisladores e o País como o coroamento da obra de paz que está sendo realizada na oportunidade em que a vontade livre e soberana do povo brasileiro se afirma com a posse do Presidente eleito, Sr. João Belchior Marques Goulart.¹⁷⁷

É necessário, agora, analisar como ocorreu a tramitação legislativa do projeto de anistia e quais os argumentos mobilizados pelos parlamentares para justificar a aprovação da medida. Mostra-se igualmente importante entender como um projeto de anistia concebido

¹⁷³ Diário do Congresso Nacional, *Ata da 1ª reunião da Comissão Especial designada para emitir parecer à Emenda Constitucional*, seção II, 03/09/1961, p. 1907; Correio da Manhã, *Projeto de anistia ampla*, 03/09/1961.

¹⁷⁴ Diário do Congresso Nacional, *Ata da 1ª reunião da Comissão Especial designada para emitir parecer à Emenda Constitucional*, seção II, 03/09/1961, p. 1907.

¹⁷⁵ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do senador Novaes Filho*, seção II, 05/10/1961, p. 2163-2164. Ver, ainda, a opinião do deputado Arruda Câmara que considerava a solução parlamentarista uma alternativa “pacificadora” (Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Arruda Câmara*, seção I, 02/09/1961).

¹⁷⁶ Diário do Congresso Nacional, *Comissão Especial designada para dar parecer sobre o projeto de emenda à constituição, de n. 16-A, de 1961, da Câmara dos Deputados, que institui o sistema parlamentar de governo*, seção II, 03/09/1961, p. 1919.

¹⁷⁷ Diário do Congresso Nacional, *Comissão Especial designada para dar parecer sobre o projeto de emenda à constituição, de n. 16-A, de 1961, da Câmara dos Deputados, que institui o sistema parlamentar de governo*, seção II, 03/09/1961, p. 1919.

inicialmente como uma das soluções para a crise de 1961 acabou sendo promulgado com um texto radicalmente mais amplo, tanto em termos temporais, quanto em matéria de infrações criminais e disciplinares.

1.3. O itinerário legislativo do projeto de anistia

1.3.1. O projeto do senador Cunha Mello

Na madrugada do dia 02 de setembro de 1961 foi aprovada, na Câmara dos Deputados, a proposta de modificação constitucional do sistema de governo. No Senado, na manhã do mesmo dia, ocorreu a primeira reunião da comissão especial designada para emitir parecer à proposta de emenda constitucional. Curiosamente, o primeiro encontro da referida comissão foi dedicado integralmente a assunto estranho à sua competência regimental: a anistia política. Todos os integrantes, em especial Aloysio de Carvalho Filho (UDN/BA) e Afonso Arinos (UDN/RJ) – presidente e vice-presidente –, concordavam com a aprovação, conjuntamente com a instituição do parlamentarismo, de uma medida que anistiasse “os civis e militares que houvessem sido penalizados em decorrência da crise nacional provocada com a renúncia do ex-Presidente Jânio Quadros”.¹⁷⁸ Apesar da preocupação com aqueles que sofreram “sanções”, rapidamente ficou claro que tais parlamentares estavam, também, com os olhos voltados para outro grupo.

Interessante notar que os três senadores que exerceram papel de destaque na aprovação da emenda parlamentarista lideraram a aprovação da anistia no Senado: Afonso Arinos (um dos primeiros políticos a costurar o acordo com João Goulart e o defensor da proposta de anistia na comissão especial), Aloysio de Carvalho Filho (presidente da comissão especial e relator da proposta de anistia na Comissão de Constituição de Justiça) e Cunha Mello (relator do projeto de resolução das normas regimentais de emergência e autor da proposta de anistia).¹⁷⁹

¹⁷⁸ Diário do Congresso Nacional, *Ata da 1ª reunião da Comissão Especial designada para emitir parecer à Emenda Constitucional*, seção II, 03/09/1961, p. 1907.

¹⁷⁹ Outro político que teve papel de destaque na defesa da proposição da medida foi o deputado Pedro Aleixo: “Informado da oportuna diligência [projeto de anistia], entrei em entendimentos com os senhores senadores Afonso Arinos e Aloysio de Carvalho Filho e, posteriormente, com o Sr. Senador Daniel Krieger e procurei dar minha colaboração na iniciação legal da generosa e política medida” (Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Pedro Aleixo*, seção I, 31/10/1961, p. 8071).

No final da tarde daquele mesmo sábado, o senador Nogueira da Gama, relator da proposta de emenda constitucional na comissão especial, aconselhou, em um parágrafo do seu parecer, a “rápida tramitação e aprovação” do projeto de anistia apresentado ao Senado naquele mesmo dia à noite em sessão extraordinária. Dada a importância do projeto, logo foi submetido ao regime de urgência.¹⁸⁰

Inicialmente, o projeto de decreto legislativo¹⁸¹ apresentado pelo senador Cunha Mello (PTB/AM)¹⁸² era bem específico. A intenção original era apresentar uma medida legislativa que retroagisse a 1946. Entretanto, o senador cedeu a “objeções de colegas” e preferiu apresentar uma versão mais restrita.¹⁸³ Transcreve-se, abaixo, o texto do projeto (PDL n. 11):

Art. 1º. É concedida anistia ampla e irrestrita a todos os civis e militares que hajam transgredido quaisquer normas penais ou disciplinares, em decorrência da renúncia do ex-Presidente Jânio Quadros, pondo-se perpétuo silêncio sobre todos os processos criminais e disciplinares decorrentes de tais acontecimentos.

O objetivo do expediente era ficar restrito aos civis e militares envolvidos na crise político-constitucional de 1961. Por outro lado, pretendeu-se ir além da costumeira aplicação do instituto – causa extintiva de punibilidade criminal –, “apagando” tanto os crimes praticados, quanto as infrações disciplinares cometidas.

Conforme a justificativa apresentada pelo senador Cunha Mello, a proposta representava a contribuição do Legislativo à “pacificação dos espíritos” naquela semana tão agitada e violenta. Cabia ao parlamento, portanto, tomar a iniciativa do “perdão” e da “concordia”:

Com o presente projeto está aberto o caminho ao entendimento. A medida (amnésia do grego, *lex oblivionis* do latim), generosa nos seus desígnios e altamente política, por igual, nos seus propósitos, não diminui os anistiados. Ao contrário, eleva o poder anistiantes. Amando estremecidamente ao meu país e aos meus irmãos brasileiros, sem distinção de raça, credo religioso ou

¹⁸⁰ Diário do Congresso Nacional, *Parecer da Comissão Especial*, seção II, 03/09/1961, p. 1919; Diário do Congresso Nacional, *Projeto de Decreto Legislativo n. 11, de 1961*, seção II, 03/09/1961, p. 1924; Diário do Congresso Nacional, *Requerimento n. 358, de 1961*, seção II, 10/09/1961, p. 1969.

¹⁸¹ Registre-se que, de acordo com a Constituição de 1946, era competência privativa do Congresso Nacional legislar sobre anistia. Isso explica a forma escolhida – decreto legislativo – e a ausência de sanção presidencial ao projeto.

¹⁸² Cunha Mello foi senador na década de 1930 e Procurador-Geral do Tribunal de Contas da União durante o Estado Novo. Em 1955, retornou ao Senado pela legenda do Partido Trabalhista Brasileiro (KELLER, 2010a).

¹⁸³ Faço referência às palavras do senador: “(...) de início meu projeto era mais amplo; mas cedi a diversas objeções de colegas para torná-lo, se não mais restrito, pelo menos, menos extenso” (Diário do Congresso Nacional, *Discurso do senador Cunha Mello*, seção II, 10/09/1961, p. 1972).

convicção política, pretendo ainda, com esta proposição, contribuir para a devolução da paz social aos nossos dias.¹⁸⁴

Na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), a relatoria ficou a cargo do senador Aloysio de Carvalho (UDN/BA). Repisando o discurso do “congraçamento dos brasileiros”, defendia o esquecimento das atitudes assumidas por civis e militares em qualquer ponto do território nacional. Era preciso, mais que indagar se as condutas praticadas eram criminosas, que o Legislativo lançasse sobre elas um “generoso e perpétuo esquecimento”.¹⁸⁵

Especificamente quanto ao projeto, propôs um substitutivo com o objetivo de esclarecer quem seriam os beneficiários da medida e de ampliar os seus efeitos temporais. Aloysio de Carvalho, já naquela época um famoso penalista, sugeria “especificar os fatos” e “indicar os favorecidos”. O texto ficaria assim:

Art. 1º Fica concedida anistia ampla e irrestrita aos autores de fatos ocorridos no território nacional, durante o período de 25 de agosto de 1961 até a presente data, e que constituam crimes definidos nos arts. 6º, 7º e 8º da Lei n. 1079, de 10 de abril de 1950, observado o disposto nos arts. 13 e 74 da mesma lei e mais os que constituam crimes definidos nos arts. 3º, 6º, 7º, 11, 13, 14, 17 e 18, da Lei n. 1.802, de 5 de janeiro de 1952.

Art. 2º A presente anistia abrange ainda todos os civis e militares que direta ou indiretamente estiveram envolvidos, inclusive recusando-se a cumprir ordens de seus superiores, nos movimentos revolucionários ocorridos no país a partir de 1º de março de 1956 até esta data.

Art. 3º Por efeito desta anistia ficam em perpétuo silêncio quaisquer processos criminais ou disciplinares relativos aos fatos acima mencionados.¹⁸⁶

A alteração feita pela CCJ nos aponta uma excessiva preocupação com o detalhe. Em geral, as normas concessivas de anistia referem-se a “crimes políticos”, participantes de “movimentos revolucionários”, “movimentos sediciosos” ou de “greves” etc. O artigo primeiro da proposta tinha o cuidado de indicar especificamente cada artigo violado. E uma novidade: mencionava-se a Lei n. 1.079/1950. Uma rápida leitura no texto legal nos revela o motivo dessa referência. A lei prevê os crimes de responsabilidade (*impeachment*) praticados pelo presidente da República, ministros de Estado, ministros do Supremo Tribunal Federal, procurador-geral da República, governadores e secretários de Estado.

Essa modificação parece apontar para o caso específico dos ministros militares e o presidente da Câmara Ranieri Mazzilli. A plausibilidade dessa conclusão reside em três aspectos: primeiro, as leis e artigos indicados coincidem com a representação criminal feita

¹⁸⁴ Diário do Congresso Nacional, *Projeto de Decreto Legislativo n. 11, de 1961*, seção II, 03/09/1961, p. 1924.

¹⁸⁵ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do senador Aloysio de Carvalho*, seção II, 10/09/1961, p. 1970.

¹⁸⁶ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do senador Aloysio de Carvalho*, seção II, 10/09/1961, p. 1970.

pelo deputado Adauto Cardoso. Segundo, seria difícil defender que o governador gaúcho e o III Exército estivessem querendo “subverter a ordem política”. No máximo, uma quebra da hierarquia, mas nunca um movimento “revolucionário”. Ao contrário, as fontes nos indicam que o discurso utilizado pela “Campanha da Legalidade” era baseado em uma contundente defesa da constituição. Um terceiro elemento está ligado à forma como foram descritos os fatos ocorridos no final de agosto de 1961. Ao contrário de 1955 – e mesmo da revolta de Aragarças que era qualificada pelo art. 2º como um movimento revolucionário –, a conduta dos atores envolvidos nos eventos pós-renúncia estava sendo representada como um movimento criminoso.

A outra inovação assentava-se na ampliação dos efeitos temporais da medida. O substitutivo pretendia abarcar não somente os poucos dias da crise política de agosto e setembro de 1961, mas todos os envolvidos em “movimentos revolucionários” desde março de 1956. A data não foi escolhida aleatoriamente. Disfarçado no argumento de ser necessário “eliminar o *vácuo* entre a última anistia concedida (1956) e a proposta atual”, havia a preocupação de beneficiar diretamente os militares implicados na Revolta de Aragarças, ocorrida em dezembro de 1959.¹⁸⁷

A rebelião, liderada pelo tenente-coronel da Aeronáutica João Paulo Burnier e com participação dos militares de Jacareacanga, conseguiu apoderar-se de três aviões Douglas C-47 e sequestrar um avião comercial da *Panair*. Os rebelados pretendiam fechar o Legislativo e o Judiciário e cassar os direitos políticos dos comprometidos com o governo Kubitschek. O plano da revolta previa, além disso, o bombardeio dos Palácios das Laranjeiras e do Catete e o assassinato de Juscelino e Jango (LAMARÃO, 2010e). Juscelino, que já havia consentido com uma anistia no início do seu governo para os militares da Revolta de Jacareacanga (1956), negou-se a repetir o gesto.¹⁸⁸ Os implicados na revolta chegaram a ser indiciados pela prática de crime político (Lei n. 1.802/1950). De acordo com os dados repassados pelo juiz

¹⁸⁷ À época, já existia projeto no senado sobre a anistia aos participantes de Aragarças. De autoria do senador Filinto Muller, as disposições daquela proposta foram aproveitadas no substitutivo apresentado pelo senador Aloysio de Carvalho. Na discussão do PDS n. 11 no Senado, vários senadores defenderam a anistia aos militares de Aragarças. A medida contava com o apoio do brigadeiro Clóvis Travassos, novo ministro da Aeronáutica (Diário do Congresso Nacional, *Discurso do senador Remy Archer*, seção II, 10/09/1961, p. 1973; Correio da Manhã, *Aragarças*, 10/09/1961, p. 10).

¹⁸⁸ Os militares que participaram da revolta não foram expulsos: “Nós ganhamos no Superior Tribunal Militar, em que foi anulada a acusação de crime de deserção, pois nosso movimento foi considerado ação política. Nós tínhamos feito uma revolta política. Então o Superior Tribunal Militar nos liberou da pecha de desertores, considerou uma ação política, e com isso nós não fomos mais condenados. Aí voltou o processo à Justiça Civil, onde fomos liberados e voltamos à vida militar” (BURNIER, 2005, p. 56).

responsável pelo processo, setenta e nove pessoas foram processadas, mas não chegaram a ser punidas em virtude da concessão da anistia de 1961.¹⁸⁹

Após ser aprovado pelas Comissões de Constituição e Justiça e de Segurança Nacional, o projeto – na versão do substitutivo – recebeu duas emendas importantes em plenário. A primeira, do senador petebista Paulo Fender, incluía um artigo prevendo a anistia para os participantes de movimentos de natureza grevista relacionados com a crise política. Para o senador, a anistia era o instrumento necessário para os trabalhadores se precaverem contra eventuais atitudes de retaliação em decorrência de sua participação na defesa da legalidade.¹⁹⁰

A segunda emenda, do senador Caiado de Castro (PTB/DF), pretendia substituir a expressão “nos movimentos revolucionários” por “nos fatos subversivos ocorridos”. A intenção do senador era tornar mais preciso o texto legal, pois, segundo ele, a revolta de Aragarças não teria sido uma “revolução” – por não ter saído vitoriosa –, mas sim um movimento subversivo, criminoso.¹⁹¹ Era uma forma de deslegitimar o movimento, a despeito de não excluí-lo do campo de abrangência da norma.

No plenário, o substitutivo e as duas emendas foram aprovadas sem maiores obstáculos. Dos quarenta senadores que iniciaram a sessão, poucos se deram ao trabalho de discursar sobre o assunto. Duas últimas observações merecem ser feitas. A primeira diz respeito ao discurso final do senador Cunha Mello sobre o projeto. A outra relaciona-se com um requerimento de destaque para votação em separado feito pelo senador Caiado de Castro.

Cunha Mello revelava a inexistência de contradição, para grande parte dos personagens envolvidos, em reconhecer, de um lado, a patente ilegalidade da conduta dos ministros Denys, Heck e Moss quanto à interdição da posse de João Goulart e, de outro, defender ardorosamente uma medida “pacificadora”. De início, a crítica à conduta ilegal:

Depois do período angustioso que se sucedeu a esse ato [renúncia de Jânio Quadros], afinal, raiou na consciência dos responsáveis pelos dias que vivemos, o sol da legalidade, tanto pregada, mas uma legalidade em que não

¹⁸⁹ Última Hora, *Aragarças terá perto de 500*, 10/05/1961, p. 7.

¹⁹⁰ Diário do Congresso Nacional, *Emenda n. 02 ao projeto de decreto legislativo n. 11*, seção II, 10/09/1961, p. 1971. Registre-se que três dias antes era apresentado na Câmara, pelo deputado Jonas Baiense, um projeto de anistia para trabalhadores grevistas. Consoante o deputado, a explicação era a seguinte: “Espero que, da mesma forma que o Congresso está pensando em conceder anistia aos militares envolvidos nos últimos acontecimentos, também se estenda idêntica medida aos trabalhadores de todo o Brasil, a todos aqueles que lutaram em defesa da Constituição” (Correio da Manhã, *Anistia*, 06/09/1961).

¹⁹¹ Diário do Congresso Nacional, *Emenda n. 03 ao projeto de decreto legislativo n. 11*, seção II, 10/09/1961, p. 1971.

se cumpria a Lei das Leis, a Constituição. Jamais compreendi “legalidade” com violações tão gritantes de nossa Lei Maior – a Constituição.

Em seguida, o discurso da conciliação:

A anistia – o privilégio maior da vitória e do poder – é instituto de direito penal. Acalmando os espíritos, cicatrizando as feridas, *olvidando* as mágoas das lutas políticas, esquecendo vinganças, é imposta pelo objetivo de trazer a *paz* à sociedade depois de violentas comoções. É o epílogo dos crimes políticos. Esquece e extingue as conseqüências de todos eles, devolvendo à sociedade a sua *ordem* e tranquilidade, mais forte e maior. (...) meu projeto é uma verdadeira “Arca de Noé”, é um “Coração de Abraão”, onde palpita o desejo de união e de concórdia de todos os brasileiros. A ele prendem-se, admitem-se todas as emendas que tenham esse propósito, de que continue e se consolide a *paz social* no Brasil.¹⁹²

Ao resgatar os tradicionais qualificativos da anistia política – esquecimento, pacificação, conciliação – o senador iluminava a contradição do seu argumento em defesa da legalidade. Paradoxalmente, ao recorrer ao desejo de “união e de concórdia”, Cunha Mello ratificava a interpretação da existência de “dois lados”, ambos corretos em suas posições, já que dotados de “idealismo” e “patriotismo”.

Outro aspecto digno de nota encontra-se na discussão de um requerimento de destaque para votação em separado feito pelo senador (e marechal do Exército) Caiado de Castro. O parlamentar lutou com veemência para excluir a expressão “inclusive recusando-se a cumprir ordens de seus superiores”, que constava do art. 2º do substitutivo. A preocupação era de que se abrisse um precedente quanto à subversão da autoridade e da disciplina, generalizando a possibilidade de descumprimento de uma ordem de superior hierárquico.

O intuito era, igualmente, homenagear os defensores da constituição. Ao propor que ninguém é obrigado a cumprir ordem ilegal, alertava a necessidade de discutir “se aquele que se recusou a cumprir ordem do grupo de ministros rebelados, agiu mal ou bem”. Se agiu bem, a expressão era desnecessária, pois os que defenderam a legalidade estavam apenas cumprindo o seu dever. Ao final, colocava a pergunta inconveniente: “nós, que somos legalistas, nós que somos constitucionalistas, nós que já arriscamos dezenas de vezes nossa vida em defesa da ordem, da lei, vamos concordar em que se declare que quem se recusou a cumprir ordem ilegal está errado?”¹⁹³

¹⁹² Diário do Congresso Nacional, *Discurso do senador Cunha Mello*, seção II, 10/09/1961, p. 1972, grifos nossos.

¹⁹³ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do senador Caiado de Castro*, seção II, 10/09/1961, p. 1974. Dois dias depois, o mesmo senador – que era militar e beneficiário da anistia constitucional de 1934 – denunciou, no Senado, perseguições que estavam ocorrendo contra oficiais do Exército que defenderam a legalidade. Explicou o parlamentar que “não podia se conformar com o fato do Senado acabar de votar uma anistia para os que

Embora o seu requerimento tenha sido rejeitado – com base no argumento de que a expressão já constava na anistia de 1956 (referente à crise política de 1955) –, Caiado de Castro marcava uma posição bem definida, na medida em que deixava patente que a crise constitucional de 1961 não envolvia vencidos e vencedores, mas sim violadores da constituição e seus defensores. Por outro ângulo, questionava a necessidade da anistia para os legalistas, pois Jango havia tomado posse e havia notícia de que o projeto não beneficiaria nenhum militar legalista – não havia “parte para instruir processos de indisciplina em nenhum setor das Forças Armadas”.¹⁹⁴

A tramitação da proposta no Senado Federal foi rápida. No dia 09 de setembro, em apenas uma sessão e após quatro horas de discussão, o projeto foi aprovado e enviado à Câmara dos Deputados.¹⁹⁵ Para parcela da imprensa, tal fato encerrava definitivamente o capítulo de “retorno à legalidade com uma esponja sobre o passado”.¹⁹⁶ Ao fazê-lo, evitava, por outro lado, as “especulações inoportunas sobre quem haja quebrado hierarquias ou perturbado disciplinas”.¹⁹⁷ Ao contrário da opinião jornalística, essas especulações iriam rondar por muitos dias o projeto na Câmara dos Deputados.

1.3.2. A ampliação da anistia na Câmara dos Deputados: o substitutivo *Arruda Câmara*

O projeto chegou à Câmara no dia 11 de setembro, já com a emenda constitucional do parlamentarismo promulgada, impedindo a adoção da sugestão do senador Gaspar Velloso, no sentido de prever a anistia nas disposições transitórias da emenda. É importante lembrar que, à época, existiam vários projetos de anistia tramitando na Câmara dos Deputados sobre as mais diversas situações: eleitores em falta com a Justiça Eleitoral, militares que participaram de Aragarças, trabalhadores punidos em razão de participação em greves, condenados pela prática de crimes políticos.¹⁹⁸ A discussão da proposta de anistia para resolver a crise de 1961

feriram a Constituição, enquanto continuam sendo perseguidos os que se voltaram contra a opressão e as ordens ilegais” (Correio da Manhã, *Denunciadas no Senado perseguições a oficiais*, 12/09/1961).

¹⁹⁴ O Jornal, *Deputados querem ouvir os ministros militares: anistia para Aragarças*, 20/10/1961.

¹⁹⁵ Diário do Congresso Nacional, *Votação final do projeto de decreto legislativo n. 11, de 1961*, seção II, 10/09/1961, p. 1976. Registre-se que a votação não foi nominal.

¹⁹⁶ Diário de Notícias, *Anistia*, 13/09/1961, p. 4.

¹⁹⁷ Diário de Notícias, *Anistia*, 13/09/1961, p. 4.

¹⁹⁸ Na época da discussão da proposta, existiam 11 projetos acerca de anistia política na Câmara dos Deputados, conforme lista enviada pelo Centro de Documentação e Informação daquela casa legislativa em resposta ao pedido de acesso à informação n. 2C59103440762.

– especialmente o fato de incluir os militares que impediram a posse de Jango – mobilizou parte dos deputados em resgatar esses projetos.

Ao contrário do Senado, o projeto de decreto legislativo não tramitou tão rápido. Foram necessários três meses para a sua aprovação. A resistência ao projeto – especialmente por parte do PTB – dificultou a sua tramitação e implicou em um delicado acordo costurado em torno de um substitutivo apresentado pelo deputado monsenhor Arruda Câmara (PDC/PE).

Logo que chegou à Câmara, o projeto (PDC n. 87) recebeu pedido de urgência do deputado udenista Pedro Aleixo. A votação do requerimento, ao final aprovado, antecipou a discussão sobre o mérito da proposta legislativa. Vários deputados, especialmente do PTB, criticaram o projeto por ele ser “discriminatório”, ou seja, deixava de incluir quem verdadeiramente lutara a favor da legalidade e havia sido punido de alguma maneira, como estudantes, funcionários públicos e trabalhadores.¹⁹⁹ O deputado Aarão Steinbruch, ao defender a greve dos trabalhadores em favor da posse de Jango, acusava o projeto de anistia do Senado de estender “os efeitos desse perdão àqueles que ontem mesmo se proclamavam contrários ao Parlamentarismo e às instituições vigentes”.²⁰⁰

Por sua vez, o deputado Lino Braun (PTB/RS), mostrando a sua perplexidade, ressaltou a ausência de objeto da proposta legislativa. Consoante o petebista gaúcho, os militares do III Exército – “que se quer anistiar” – não necessitavam da anistia: não havia sido “lavrado termo de deserção” e o desligamento da tropa foi anulado posteriormente. Relativamente aos trabalhadores, indicava o deputado trabalhista não haver necessidade de lei, pois bastava uma “simples portaria do Ministro do Trabalho para liquidar a questão”. E continuava: “quanto aos elementos embrulhados nesse papel de celofane, é um caso antigo, de modo que não há necessidade de urgência”.²⁰¹ A referência seria, provavelmente, aos militares de Aragarças.

Sem dúvida alguma, o discurso mais contundente foi o do líder trabalhista, Almino Affonso:

Anistia a quem? Anistia, por quê? Aos golpistas, àqueles que se levantaram contra o regime, àqueles que buscaram golpeá-lo? Não. É tempo, Sr. Presidente, de que o País puna exemplarmente aqueles que o ferem em seus

¹⁹⁹ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Emival Caiado*, seção I, 16/09/1961, p. 6665; Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Almino Afonso*, seção I, 04/10/1961, p. 7167; Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Último de Carvalho*, seção I, 04/10/1961, p. 7179.

²⁰⁰ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Aarão Steinbruch*, seção I, 04/10/1961, p. 7180.

²⁰¹ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Lino Braun*, seção I, 04/10/1961, p. 7180.

interesses, aqueles que impedem que a Nação realize tranquilamente a sua obra construtiva. Não é mais possível que outra coisa não se faça, senão premiar meia dúzia de insensatos, que nada pretendem a não ser abastardar o regime democrático.²⁰²

Com o objetivo de responder às posições contrárias, o deputado Pedro Aleixo apelou à “tradição brasileira da conciliação”. Questionou se o Legislativo assumiria a responsabilidade por deixar em aberto “um processo de apuração de responsabilidades e de investigação de comportamentos”, exatamente no momento em que se exigia do país um espírito de concórdia. Por isso, era tão importante a manutenção da tradição:

Graças a esse sentimentalismo, a Nação brasileira tem vencido as mais difíceis, as mais ásperas, as mais duras *crises políticas*. Graças a esse sentimentalismo, nós, povo brasileiro, podemos considerar-nos diferentes, diversos, distintos de outros povos que, passadas as lutas, continuam com suas investigações e seus processos sobre os comportamentos daqueles que dela participaram e que, desgraçadamente para aqueles povos e para a própria civilização, fazem encaminhar aos muros e aos paredões seus adversários políticos.²⁰³

Pedro Aleixo utilizou, aqui, uma argumentação diferente da adotada pelo Senado. Em dois movimentos, tentou ocultar a relação entre anistia e o seu contrário, a prática criminosa. Equiparou os “legalistas” e “não legalistas” a adversários políticos e transformou a crise constitucional em crise política. Em seguida, recorreu ao pretexto dos *dois lados*:

(...) irei demonstrar que não poderá ser interrompida neste momento [*tradição da anistia*] sejam quais forem as paixões, de correligionários ou de adversários, tanto mais quanto não são apenas aqueles que se manifestaram contrariamente a uma determinada solução que estiveram infringindo texto constitucional, princípios fundamentais da lei de segurança, mas se não esquecermos, vamos encontrar em todas as áreas criminosos devendo contas à justiça (muito bem; muito bem, palmas).²⁰⁴

O debate em torno do projeto, todavia, não se resumiu à questão da legalidade. Essa era uma disputa, acima de tudo, simbólica, sobre qual narrativa seria legada ao futuro: se os ministros militares seriam golpistas ou defensores da constituição; se Brizola e o III Exército seriam aqueles que corajosamente mobilizaram a Campanha da Legalidade ou simples “subversivos da ordem”. A discussão na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e no plenário iria além desse aspecto, incluindo a recuperação da memória da crise político-constitucional de 1955.

²⁰² Última Hora, *Câmara aprova urgência para anistia*, 04/10/1961, p. 4.

²⁰³ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Pedro Aleixo*, seção I, 04/10/1961, p. 7179.

²⁰⁴ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Pedro Aleixo*, seção I, 04/10/1961, p. 7179.

Encaminhado à CCJ e à Comissão de Segurança Nacional, o projeto foi distribuído ao deputado Abelardo Jurema (PSD/PB) e ao deputado Raymundo Chaves (PSD/RS), respectivamente. Se no âmbito da CSN a proposta não possibilitou maiores discussões, na CCJ, ao contrário, o projeto atraiu a atenção dos parlamentares e mobilizou um debate em torno de sua radical ampliação.

Foi no interior da CCJ que foi construído o substitutivo ao final aprovado. No entanto, a votação não foi tranquila. Havia na Câmara dos Deputados uma tendência muito forte em rejeitar qualquer anistia aos militares de Aragarças. Essa tendência não era específica daquele momento. Em 1960, foram apresentados dois projetos de lei – pela UDN e pelo PSP – com o objetivo de anistiá-los. No entanto, ambos os projetos foram arquivados. Essa resistência aumentou após os eventos de agosto. O PTB era em grande parte contra a medida. A bancada do PSD, da qual Jurema fazia parte, estava dividida, mas se inclinava para uma anistia específica aos punidos na crise de 1961.²⁰⁵

A discussão sobre uma anistia para os participantes da Revolta de Aragarças estava posta desde a ocorrência do evento em 1959 e se arrastou para os anos de 1960 e 1961. Um dos últimos projetos apresentados foi o do senador Filinto Muller, em julho de 1961. O PSD, partido ao qual Muller era filiado, não havia chegado a um consenso sobre a medida. Um setor do PSD, representado pelo deputado Abelardo Jurema – que havia sido líder da maioria na Câmara no final do governo JK – articulava no sentido de só aprovar a medida, defendida pelo então presidente Jânio Quadros, se os ministérios militares modificassem a orientação quanto ao preenchimento de postos e funções. Alegava Jurema, ainda em maio de 1961, não ser possível conceder a anistia pretendida quando “o atual governo lançou no ostracismo e isolou todos os oficiais que apoiaram o presidente Juscelino”. Embora justa a medida – defendia o deputado –, deveria ser ampla, de modo a “pacificar as Forças Armadas”.²⁰⁶

Quando o projeto de Muller foi apresentado, em 21 de julho, Abelardo Jurema apressou-se em noticiar que ofereceria uma emenda com o intuito de ampliar a medida para todos os movimentos ocorridos no Brasil desde 1930. E mais: com direito a reintegração, vencimentos atrasados e promoções retroativas à data da expulsão. Tal proposta era encarada pelos parlamentares como algo inimaginável. Um exemplo: Prestes voltaria ao Exército como marechal e receberia em torno de 10 milhões de cruzeiros como atrasados.²⁰⁷

²⁰⁵ Diário de Notícias, *Impasse na anistia*, 13/10/1961, p. 4.

²⁰⁶ Diário de Notícias, *PSD quer anistia ampla*, 27/05/1961, p. 4.

²⁰⁷ Diário de Notícias, *Em primeira mão*, 25/07/1961, p. 5.

A existência de um debate em anos anteriores ajuda a explicar os primeiros movimentos acerca da proposta de anistia de 1961, notadamente o parecer inicialmente *contrário* de Abelardo Jurema. A versão inicial do projeto dificilmente seria aprovada na Câmara, pois apenas a UDN era favorável. O PTB era contra e o PSD estava dividido. Nas Forças Armadas, o assunto também não era pacífico: o ministro da Guerra, Segadas Viana, e o da Marinha eram contra; o da Aeronáutica, Clóvis Travassos, a favor.²⁰⁸

O governo resolveu seguir a orientação formulada por Segadas Viana, pois entendia que a concessão da medida seria inócua, já que os revoltosos de Aragarças ainda ocupavam postos de comando dentro da instituição. Seria, portanto, um estímulo à indisciplina e “facilitaria a permanência de golpistas confessos em postos de alta relevância na Aeronáutica”.²⁰⁹ Essa era também a opinião do governador de Goiás, Mauro Borges, forte apoiador da Campanha da Legalidade. Segundo ele, deveria ser instaurado inquérito para apurar as verdadeiras intenções daqueles que feriram a constituição. “Enquanto continuarmos a conceder anistia aos golpistas” – finalizou Borges – “nada mais estaremos fazendo que alimentar as tendências conspiratórias de elementos reacionários que buscam galgar o poder por meios inconstitucionais e métodos retrógados”.²¹⁰ Essa era uma forma de explicar o problema.

Contudo, na CCJ, a narrativa do “golpismo” começava a dar lugar a outra explicação. No dia 11 de outubro, os membros da comissão receberam o parecer do relator. O documento não chegou a ser posto em votação, devido a um pedido de vista conjunto dos deputados Arruda Câmara e Guilherme Machado (UDN/MG). No seu parecer, o deputado Abelardo

²⁰⁸ O Estado de São Paulo, *Vota-se hoje a anistia: o projeto não lograria êxito*, 17/10/1961; O Jornal, *Deputados querem ouvir os ministros militares: anistia para Aragarças*, 20/10/1961; Diário Carioca, *Projeto de anistia: deputados divergem*, 04/10/1961; Diário de Notícias, *Anistia preocupa líderes*, 14/10/1961, p. 4; Diário Carioca, *Golpistas dividem Forças Armadas*, 20/10/1961.

²⁰⁹ Diário Carioca, *Golpistas dividem Forças Armadas*, 20/10/1961; O Jornal, *Deputados querem ouvir os ministros militares: anistia para Aragarças*, 20/10/1961. O Diário Carioca indicava os militares rebeldes que ainda ocupavam postos de comando: “1 – Tenente-coronel Lebre (participou de Jacareacanga e Aragarças) comanda o Transportes Aéreos da FAB, com 60 aviões à sua disposição; 2 – Tenente-coronel Burnier (participou de todos os movimentos golpistas), comanda o grupo de aviões B-26 (bombardeiros) na Base Aérea de Natal. Na última crise, após haver o general Machado Lopes se pronunciado pela legalidade, sem ordem de seus superiores, deslocou para Florianópolis seis fortalezas voadoras; 3 – Capitão Mascarenhas (participou de todas as rebeliões, inclusive Aragarças), atua na Base Aérea de Galeão, no serviço de comando da FAB; 4 – Capitão Leuringer (que comandava o único avião que foi derrubado pelo governo em Aragarças), atua, destacadamente, no Departamento de Pessoal da FAB; 5 – Capitão Barata (participou de todos os movimentos golpistas), é assistente do comandante da 3ª Zona Aérea, no Rio de Janeiro; 6 – Major Teixeira (participou de todos os levantes), trabalha em posto-chave no Departamento de Pessoal”. Essa notícia entra em conflito, pelo menos no que toca ao tenente-coronel Burnier, com o relato deste militar: “O primeiro ato do primeiro-ministro Tancredo Neves e do ministro da Aeronáutica, brigadeiro Travassos, foi imediatamente dar ordem para substituir o brigadeiro Adil, o coronel Burnier em Natal, o coronel Hipólito em Fortaleza e o coronel Coqueiro em Recife” (BURNIER, 2005, p. 63).

²¹⁰ Correio da Manhã, *Mauro Borges contra anistia aos golpistas*, 05/10/1961.

Jurema, a despeito de entender pela constitucionalidade do projeto, concluía que o mesmo não preenchia os requisitos de oportunidade e conveniência. A opinião do deputado possedista baseava-se em duas premissas. Inicialmente, a intensa luta a favor da legalidade no caso da posse de Jango havia relativizado uma velha tendência, um “sentimento arraigado na alma brasileira”, do perdão que levava à anistia completa, ampla e irrestrita:

Ontem, convocavam-se sempre os militares para pronunciamentos. (...) Hoje, ninguém mais a aceita e pouquíssimos são os que ainda teimam em dela se utilizar. O princípio da legalidade domina a todos. Posse ao eleito é um lema já quase axiomático na consciência de todos, militares e civis. (...) Não é em vão, nem impunemente, que se quebra a legitimidade do Poder. O preço é alto, por isso mesmo só grande males podem justificar remédios tão onerosos, tão drásticos. Pagamos o preço de várias revoluções, golpes, amotinadas, bochinchos, numa alternativa entre aflições e desassossegos, apreensões e lutas, lágrimas e luto. De 1930 a esta data, só duas sucessões presidenciais pacíficas, normais, tranquilas, aconteceram – a de Dutra a Getúlio e a de Juscelino a Jânio. Duras penas pagamos por esse período insignificante no tempo, mas relevante nos arranhões que deixou, de quebra da nossa legitimidade constitucional.²¹¹

Em segundo lugar, o projeto enviado pelo Senado era parcial, discriminatório, inviabilizando qualquer tentativa de uma verdadeira “pacificação”. Além do mais, a “conspiração” ainda pairava no ar, ainda se estava na “crista de uma crise que poderia jogar por terra de uma vez para sempre todas as nossas esperanças democráticas”. Questionava, então, Jurema:

Por que então pressa só para alguns? Por que pressa para anistiar reincidentes? Por que açodamento num perdão discriminatório? Não será mais acertado o estudo conjunto de todas as proposições de anistia, para a concessão de um perdão amplo, irrestrito, completo, a todos que conspiraram contra o regime, contra a segurança do Estado para que nunca mais conspirarem, nunca mais tramem, nunca mais pensem em lutar contra a grande maioria do povo brasileiro?²¹²

A aprovação de uma anistia naquele contexto envolvia duas soluções. Uma seria excluir pura e simplesmente os participantes da Revolta de Aragarças. Essa opção incorreria no mesmo problema apontado pelo relator, pois seria “discriminatória”. Surgia, então, outro caminho: ampliar ao máximo os atingidos pela medida, de modo a torná-la ideologicamente “neutra”. O esforço, então, seria tentar construir uma alternativa que possibilitasse a aprovação da anistia; dessa vez, uma anistia ampla. Para o alcance desse objetivo, foram centrais as intervenções dos deputados Arruda Câmara (PDC/PE), Barbosa Lima Sobrinho (PSB/PE) e Pedro Aleixo (UDN/MG).

²¹¹ Diário do Congresso Nacional, Seção I, *Parecer do relator*, 28/10/1961, p. 8025.

²¹² Diário do Congresso Nacional, *Parecer do relator*, seção I, 28/10/1961, p. 8025.

O primeiro movimento nessa direção aconteceu com o oferecimento de um substitutivo pelo deputado Arruda Câmara (PDC/PE). No dia 12 de outubro, a CCJ realizou duas reuniões, uma extraordinária pela manhã e outra ordinária à tarde. O substitutivo apresentado na reunião da manhã, do deputado pernambucano, ampliava consideravelmente o projeto vindo do Senado, inclusive temporalmente. A nova proposta representava, nas palavras do seu autor, uma anistia para todos: “militares, civis, funcionários públicos, jornalistas, eleitores, estudantes, operários, convocados insubmissos, desertores e refratários”.²¹³

A linha de raciocínio do autor do substitutivo era, compreensivelmente, baseada em argumentos religiosos. Arruda Câmara, antes de se tornar parlamentar, ordenou-se sacerdote em Roma e doutorou-se em teologia dogmática na Universidade Gregoriana, ambos no ano de 1928 (PANTOJA, 2010).²¹⁴ Discordando frontalmente de Abelardo Jurema, o deputado defendia que somente a anistia poderia “desarmar os espíritos e pacificar a família brasileira”. Ao perdoar, o homem aproxima-se de Deus; ao vingar-se, “desce ao nível dos irracionais”, alertava o padre pernambucano. E continuava:

A Igreja concebe, de tempos em tempos, o *Jubileu* ou *Indulgência plenária*, espécie de anistia espiritual. A Pedro, mandou o divino Mestre perdoar não só sete vezes, mas 77 vezes sete, isto é, indefinidamente. Na cruz disse: Pai, perdoai-lhes porque não sabem o que fazem, frase que Estevão, o protomartir repetiu morrendo apedrejado. A Igreja é a mãe, e a mãe perdoa sempre, mesmo aos que lhe arrancam o coração (...). Quero apenas perdoar as dívidas do próximo, como Deus perdou [sic] as minhas. É o que está no Padre-Nosso que Jesus ensinou e que, certamente esta Comissão aprendeu e praticará hoje, como espero, votando o meu substitutivo (...).²¹⁵

Outro argumento utilizado foi o da defesa de uma tradição brasileira do perdão. Para isso recorria o deputado a dois eventos que marcaram a história nacional: a Batalha dos Guararapes no século XVII e a Guerra do Paraguai no século XIX. Em ambos os conflitos teria ocorrida a demonstração da generosidade e da compaixão do povo brasileiro. Essa seria, na opinião de Arruda Câmara, a nossa tradição na colônia, no Império e na República. A forma como Câmara organizou as suas ideias nos revela dois aspectos da semântica da anistia no Brasil: a da anistia como instrumento de resolução de conflitos políticos, de pacificação de

²¹³ Diário do Congresso Nacional, *Declaração de voto do Sr. Arruda Câmara*, seção I, 28/10/1961, p. 8027.

²¹⁴ O padre e parlamentar pernambucano Arruda Câmara era de forte caráter conservador. Possuindo um grande vínculo com o clero, Câmara foi um ardoroso anticomunista e defensor da proibição do divórcio na constituinte de 1946. Após o golpe de 1964, integrou a Aliança Renovadora Nacional (PANTOJA, 2010). A sua ardorosa defesa de uma anistia em 1961, especialmente tendo em vista os militares de Aragarças e os ministros militares, explica-se por sua ligação com a UDN e os militares antigetulistas.

²¹⁵ Diário do Congresso Nacional, *Declaração de voto do Sr. Arruda Câmara*, seção I, 28/10/1961, p. 8026-8027.

uma guerra, e a existência de uma singularidade brasileira, expressa na cordialidade do seu povo, na sua capacidade de perdoar as ofensas.

O substitutivo não chegou a ser posto em discussão, pois a CCJ deliberou examiná-lo em conjunto com os projetos existentes na Câmara que tratavam sobre o tema da anistia. Ainda na mesma reunião, o deputado Barbosa Lima Sobrinho (PSB/PE) apresentou um extenso parecer sobre o assunto. A ideia era, além de se contrapor à opinião de indeferimento de Abelardo Jurema, oferecer uma solução alternativa, indicando o melhor dos projetos existentes, de modo a construir uma proposta mais ampla possível, inclusive fazendo retroagir a medida até 1934.

Para sustentar a formalidade do texto era preciso evocar os benefícios sociais do instituto; as mitologias que o constituem. Em uma manifestação de 30 páginas datilografadas, Lima Sobrinho descrevia a função pacificadora da anistia: ato de reconciliação de “correntes políticas desavindas ou como elemento indispensável para um movimento de concórdia nacional”. Sua finalidade clássica seria o apaziguamento dos espíritos, o esquecimento dos ódios. Para Barbosa Sobrinho, baseado no jurista Carlos Maximiliano, essa pacificação não se qualificaria propriamente como um ato de clemência. Ao contrário, seria um verdadeiro “instrumento de ação política”. O encaminhamento do parecer foi no sentido de priorizar o projeto de decreto legislativo 39/1960²¹⁶ juntamente com as emendas apresentadas. Da votação dessas e outra emendas, resultaria o projeto definitivo, como projeto da Comissão de Constituição e Justiça.²¹⁷

O substitutivo do deputado Arruda Câmara teve preferência de votação. O relator, Abelardo Jurema, que antes havia dado parecer contrário, opinou pela aprovação do substitutivo incluindo as emendas apresentadas pelos deputados Barbosa Lima Sobrinho e Moacir Azevedo. Colocado em votação, o substitutivo foi aprovado no dia 25 de outubro.²¹⁸

A defesa da anistia no plenário, em discussão iniciada a partir de 30 de outubro, ficou a cargo do deputado Pedro Aleixo. Embora em um polo ideológico distinto do deputado Barbosa Lima Sobrinho, os argumentos utilizados, em alguns pontos, eram semelhantes.

²¹⁶ O PDL n. 39/1960 foi apresentado pelo deputado Sérgio Magalhães (PTB) e tinha como objetivo proporcionar a reintegração daqueles que foram demitidos ou expulsos da Administração Pública e das Forças Armadas em virtude da campanha “O petróleo é nosso”, bem como corrigir as injustiças do Decreto-Lei n. 7.474/1945 (anistia) que não possibilitou a reintegração dos anistiados naquela época (Diário do Congresso Nacional, *Projeto de decreto legislativo n. 39, de 1960*, seção I, 17/02/1961, p. 1073-1074).

²¹⁷ Diário do Congresso Nacional, *Parecer do deputado Barbosa Lima Sobrinho*, seção I, 18/10/1961, p. 7588. Foram analisados pelo deputado os seguintes projetos: PDL 8/59, 20/59 e 39/60; PL 1502-60 e 1748-60.

²¹⁸ Diário do Congresso Nacional, *Ata da 28ª reunião ordinária da Comissão de Constituição e Justiça*, seção I, 08/11/1961, p. 8227.

Dizendo-se surpreso com a impugnação feita por alguns parlamentares, em especial do PTB, explicou que o projeto apresentado pelo senador Cunha Mello não procurou distinguir “correligionários ou adversários”. Lembrando da natureza do instituto em questão, defendia que a iniciativa buscava atingir “fatos” e não “indivíduos”.

O discurso de Aleixo foi uma resposta às críticas feitas ao projeto desde o início da sua tramitação. Primeiro, defendeu a oportunidade e conveniência da medida anistiantes. Recordava, nesse ponto, um aspecto central ensinado pela doutrina jurídica: a anistia não possui época própria. Ela pode ser concedida a qualquer tempo do processo penal, inclusive até depois do processo ter transitado em julgado. Negar a possibilidade da anistia ser concedida porque os fatores e atores da crise ainda estão presentes é um argumento a favor da medida, pois ela é apenas um “remédio para que se obtenha o congraçamento dos espíritos”. Convocando os gregos e romanos, citava a importância do instituto: é um instrumento para “recuperar a paz”. Porém, advertia Aleixo, não se deve interpretar a medida como um “ato de bondade ou uma manifestação de misericórdia”, sim um ato baseado “em sérias razões de Estado”.

Segundo Aleixo, muito mais que um mecanismo do direito penal, a anistia caracterizar-se-ia como um poderoso instrumento do direito constitucional. Longe de debilitar a ordem jurídica, gerando impunidade ou a reincidência criminal, ela seria uma “válvula de segurança do direito”, evitando a perpetuação do ciclo vingativo. Para o parlamentar, essa explicação permitiria compreender as numerosas e reiteradas anistias no Brasil; nos ajudaria a identificar a concórdia como sendo o fundamento da nacionalidade brasileira. Isso nos tornaria um povo sentimental, nos faria “tão distintos de outros povos”. Afinal, “todos somos participantes de numerosa legião de anistiados”.²¹⁹

Outra objeção levantada contra o projeto era a sua desnecessidade. Para os contrários à concessão da medida anistiantes, a defesa da legalidade, da constituição, não seria um crime. Portanto, se não há crime, não há o que “apagar”. Pedro Aleixo, expressando a mais profunda tradição conciliatória brasileira, tinha outra perspectiva dos fatos:

Não quero discutir se havia razões jurídicas para impedir-se a posse do Vice-Presidente da República, assim como não pretendo indagar se as nossas instituições já atingiram tão alto grau de perfeição que a posse do eleito tenha a obrigatoriedade decorrente da força de um dogma. (...) Quem, Srs. Deputados, na atuação de milhares de nossos concidadãos, nos dias de crise em que nos engolfamos, não verificará logo um fato punível, segundo as várias classificações da lei (...)? Os criminosos, por paixão política embora,

²¹⁹ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Pedro Aleixo*, seção I, 31/10/1961, p. 8071-8072.

encontram-se em todos os setores. É certo que muitos deles ostentam hoje, como glória, a participação que tiveram nos acontecimentos, enquanto outros, com explicações até mesmo aceitáveis e sinceras buscam justificar um comportamento que a caprichosa fortuna não sagrou com o batismo redentor da vitória.²²⁰

Colocada no seu devido lugar, a interpretação do deputado mineiro anulava a distinção legal-ilegal e cancelava a oposição cumprimento-violação da constituição: o conceito operativo passava a ser o da guerra tradicional, o de uma oposição romantizada entre adversários políticos. Nesse sentido, exigir a punição daqueles que descumpriram a constituição, que decretaram um estado de sítio de fato, que ameaçaram bombardear civis, seria um ato de irracionalidade, de vingança.

A defesa realizada pelos deputados Pedro Aleixo, Barbosa Lima Sobrinho e Arruda Câmara ajudou a sustentar o projeto no plano discursivo. Porém, foram as modificações realizadas, sua amplitude, que tornaram possível a aprovação do substitutivo na CCJ, contando, inclusive, com o apoio do relator Abelardo Jurema. No plenário, o projeto recebeu quatro emendas, todas julgadas prejudicadas. Ao final, no dia 14 de novembro, o substitutivo era aprovado por 122 a 55 votos.²²¹ A distribuição dos partidos na votação final confirma os prognósticos que eram feitos desde o início da tramitação do projeto, ou seja, a aprovação não foi partidária.²²² O texto que foi enviado ao Senado era o seguinte:

Art. 1º São anistiados:

a) os que participaram, direta ou indiretamente, de fatos ocorridos no território nacional, desde 16 de julho de 1934, até a promulgação do Ato Adicional e que constituam crimes políticos definidos em lei, inclusive os definidos nos arts. 6º, 7º e 8º da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, observado o disposto nos artigos 13 e 74 da mesma lei, e mais os que constituam crimes definidos nos arts. 3º, 6º, 7º, 11, 13, 14, 17 e 18 da Lei nº 1.802, de 5 de janeiro de 1953;

²²⁰ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Pedro Aleixo*, seção I, 31/10/1961, p. 8071-8072.

²²¹ Diário do Congresso Nacional, Suplemento, *Votação em discussão única do PDC n. 87-B*, suplemento, seção I, 15/11/1961, p. 06.

²²² Votaram contra o projeto: Adalberto Vale (PTB), Almino Afonso (PTB), Arthur Virgílio (PTB), Sílvio Braga (PSP), Lister Caldas (PSD), Miguel Bahuri (PSD), Dyrno Pires (PSD), Laurentino Pereira (PSD), Leão Sampaio (UDN), Moreira da Rocha (PR), Ernani Sátiro (UDN), Raul de Góes (PSP), Abrahão Moura (PSP), Arnaldo Garcez (PSD), Lourival Batista (UDN), Edgard Pereira (PSD), Hélio Machado (PDC), Rubens Rangel (PTB), Afonso Celso (PSD), Bocayuva Cunha (PTB), José Pedroso (PSD), Abel Rafael (PR), Afrânio Rodrigues (PSD), Badaró Júnior (PSD), Bias Fortes (PSD), Carlos Murilo (PSD), Celso Murita (PSD), Geraldo Vasconcelos (PSD), Gustavo Capanema (PSD), Padre Vidigal (PSD), Pinheiro Chagas (PSD), Uriel Alvim (PSD), Horácio Lafer (PSD), Anísio Rocha (PSD), Benedito Vaz (PSD), Rezende Monteiro (PTB), Wagner Estelita (PDC), Philadelpho Garcia (PDC), Jorge de Lima (PTB), Maia Neto (PTS), Mário Gomes (PSD), Munhoz da Rocha (PR), Osmar Cunha (PSD), Adílio Viana (PTB), Alberto Hoffman (PRP), Floriceno Paixão (PTB), Paulo Mincaroni (PTB), Rui Ramos (PTB), Temperani Pereira (PTB) (Diário do Congresso Nacional, Suplemento, *Votação em discussão única do PDC n. 87-B*, suplemento, seção I, 15/11/1961, p. 06-7).

- b) os trabalhadores que participaram de qualquer movimento de natureza grevista no período fixado no art. 1º;
- c) todos os servidores civis, militares e autárquicos que sofreram punições disciplinares ou incorreram em faltas ao serviço no mesmo período, sem prejuízo dos que foram assíduos;
- d) os convocados desertores, insubmissos e refratários;
- e) os estudantes que por força de movimentos grevistas ou por falta de frequência no mesmo período estejam ameaçados de perder o ano, bem como os que sofreram penas disciplinares;
- f) os jornalistas e os demais incursores em delitos de imprensa e, bem assim, os responsáveis por infrações previstas no Código Eleitoral.

Art. 2º A anistia concedida neste decreto não dá direito a vencimentos proventos ou salários atrasados aos que foram demitidos, excluídos ou condenados a perda de postos ou patentes, pelos delitos acima referidos.

§ 1º a reversão ao serviço ativo dos anistiados nos termos dêste artigo fica condicionada ao despacho favorável dos Ministérios competentes, após o exame de cada caso.

§ 2º Aquêles que, de acôrdo com o parágrafo anterior, não puderem reverter ao serviço ativo, contarão o tempo do afastamento apenas para efeito de aposentadoria ou reforma no pôsto que ocupavam quando foram atingidos pela penalidade.

Antes de observar como essa alteração radical foi recebida no Senado Federal, é necessário resgatar o debate parlamentar em torno da inclusão do direito à reversão no substitutivo. Assim, podemos entender as implicações dessa previsão e antecipar alguns aspectos centrais da aplicação da anistia pela Administração Pública e pelo Judiciário.

1.3.2.1. “Receber da pátria um pão generoso”: a previsão do controverso direito à reversão

A combinação da anistia com regras que possibilitam o retorno dos opositores políticos expulsos das Forças Armadas e da Administração Pública não é algo raro na história constitucional brasileira. Foi prevista em 1895, 1930, 1934, 1945, 1961 e 1979. Foi estabelecida, ainda, nos textos constitucionais de 1934 e 1988. Qualquer tentativa de escrever uma história sobre a anistia política no Brasil sem considerar esse aspecto será, possivelmente, superficial. Se o instituto da anistia significa o “apagamento” do caráter delituoso de determinados fatos, nada mais natural que a previsão de normas viabilizando o retorno daqueles que foram expulsos em virtude da prática desses “crimes”. Como veremos, isso não era tão simples.

Levando isso em consideração, conclui-se que o debate sobre o assunto em 1961, no contexto da tramitação do projeto de decreto legislativo, não representava uma novidade. Desde o fim do Estado Novo e da edição do Decreto-Lei n. 7.474/1945 (anistia) que o tema era discutido, especialmente se levarmos em conta que a previsão de um artigo específico sobre a reversão das pessoas expulsas do serviço público e das Forças Armadas pelo regime varguista serviu muito mais como um mecanismo seletivo e repressor que propriamente uma medida de restituição ao *status quo ante*.

No período compreendido entre 1946 e 1961, um intenso esforço é feito para ampliar o direito à reversão, especialmente voltado para a revogação das limitações do DL n. 7.474/45 (anistia de 1945).²²³ Além de projetos específicos, houve a tentativa de reabrir a possibilidade de reversão mediante a apresentação de emendas em outras propostas legislativas. Em todas essas investidas, a memória dos eventos de 1935 era ativada, criando um obstáculo à sua aprovação.

Na discussão do projeto de lei n. 105/1950, por exemplo, o Correio da Manhã criticou a aplicação da medida aos comunistas: “o que procura a campanha da anistia é restaurar na plenitude de seus direitos (...) os rapazes que em 1935, depois de assassinares os colegas que dormiam (...), tentaram instaurar o comunismo no Brasil”.²²⁴ Na votação da anistia para os envolvidos na crise de 1955, o evento foi novamente rememorado. Diante de uma emenda apresentada pelo deputado Sérgio Magalhães (PTB), que pretendia anistiar os condenados/processados por crimes políticos, as Forças Armadas logo criticaram a possibilidade dos comunistas voltarem à condição de militar.²²⁵ Em outra oportunidade, na discussão do PDC n. 20/1959, o ministro da Guerra, em resposta a um pedido de informações feito por um dos deputados, esclareceu:

Com o melhor sentimento de responsabilidade, o artigo 2º do decreto-lei n. 7.474, já citado, declara que a reversão dos militares beneficiados ficará dependendo de parecer de uma ou mais comissões militares, de nomeação do Presidente da República. Esta restrição permitiu impedir o retorno às Forças Armadas de participantes do referido movimento comunista, mediante criteriosas triagens levadas a efeito. É, precisamente, o trabalho desenvolvido pelas Comissões que será totalmente anulado, caso o projeto em tela seja transformado em diploma legal. Porque, derogado o dispositivo contido no artigo 2º do decreto n. 7.474, já mencionado, ninguém poderá garantir que até mesmo os militares processados e condenados não venham a

²²³ São eles: PL 105/1950, de autoria do deputado Ruy Almeida (PTB/DF); PL 693/1950, de autoria do deputado Euclides Figueiredo (UDN/DF); PL 4604/1958, de autoria do deputado Rogê Ferreira (PSB/SP).

²²⁴ Correio da Manhã, *Infiltração Comunista*, 04/08/1951.

²²⁵ Correio da Manhã, *Anistia*, 24/04/1956, p.9; Correio da Manhã, *A aeronáutica e o projeto de anistia*, 04/03/1956, p. 8.

conseguir a reversão, graças a possíveis e prováveis interpretações futuras, que considerem ampla e irrestrita a anistia que os beneficiou.²²⁶

A anistia de 1945 estava longe de significar um esquecimento do passado. A crise político-constitucional de 1961 proporcionou um ambiente adequado para a aprovação de uma anistia ampla, inclusive com a previsão do controverso direito à reversão.

Ainda no início da tramitação do projeto de decreto legislativo em 1961, o deputado Campos Vergal (PSD/SP), um dos fundadores, na década de 1950, da Comissão Nacional de Anistia, defendeu o fim das discriminações odiosas no âmbito da legislação sobre o instituto e trouxe ao conhecimento da Câmara dos Deputados um telegrama da comissão:

Oportunidade parlamento promove pacificação família brasileira estendendo anistia rebeldes Jacareacanga e Aragarças vg pedimos justiça vg equidade vg esquecimento rancores vg inclusão movimento novembro trintaecino e participantes Campanha Nacionalista Petróleo vg base projeto Sérgio Magalhães pt Solicitamos eminente amigo vigilância defesa intransigente pacificação verdadeira isenta discriminações odiosas e injustiças pt Saudações democráticas pela Comissão Nacional Anistia Antônio Rollemberg vg Trifino Correa vg Isnard Cantalice.²²⁷

Se para os condenados por crimes políticos a anistia adquiria algum sentido, fazendo prevalecer o direito à liberdade, no caso dos expulsos em 1935 se traduzia simplesmente na reabertura da possibilidade de retorno às Forças Armadas. Foi esse aspecto que deu a tônica do debate do projeto de anistia de 1961 no que toca ao direito de reversão dos militares.

A previsão de efeitos retroativos a partir de 1934 e a inclusão no substitutivo da CCJ de um artigo prevendo o direito de reversão foi fruto da atuação do deputado Barbosa Lima Sobrinho (PSB/PE) e do próprio relator da matéria, Abelardo Jurema (PSD/PB). Essa informação nos é fornecida pelo próprio Arruda Câmara, autor do substitutivo:

Aceitei no meu substitutivo – o qual versava sobre a anistia relativa ao período da Constituição de 46 até o Ato Adicional – sugestões do nobre Relator e do sr. Barbosa Lima Sobrinho, estendendo aquela medida de clemência até 1934. Condicionei, porém, a volta à atividade dos excluídos, demitidos ou condenados à concordância dos Ministérios respectivos, ou, então, no caso em que não houvesse o *placet* do Ministério competente, conceder-se-ia a contagem de tempo apenas para a aposentadoria ou reforma no posto que ocupavam, quando incidiram nas penalidades.²²⁸

Havia uma razão específica para o estabelecimento de uma condicionante. Tratava-se de deslocar para o ministério competente a decisão acerca do retorno do anistiado.

²²⁶ Diário do Congresso Nacional, *Parecer do deputado Barbosa Lima Sobrinho*, seção I, 18/10/1961, p. 7589.

²²⁷ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Campos Vergal*, seção I, 07/10/1961, p. 7287.

²²⁸ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Arruda Câmara*, suplemento, seção I, 27/10/1961, p. 23.

Relativamente aos comunistas de 1935, o deputado Arruda Câmara já adiantava a situação desse grupo de militares:

Que mal importa Prestes, Gregório e o meu amigo Agildo Barata, envelhecido e enfermo, recebam da Pátria um pão generoso? A ela serviram, tiveram um ideal, mau, é certo, mas são criaturas humanas, filhos de Deus, queiram ou não, era há decênios, já purgaram seus pecados nesta grande escola que é o sofrimento, a dor e o remorso. E quem não erra neste mundo para poder atirar a primeira pedra? (...) Não merecerei, nem quero, clemência ou gratidão dos que não amam a Pátria, odeiam a Deus e não respeitam os direitos sagrados da pessoa humana. Devemos provar que somos diferentes deles. Somos democratas e cristãos. Esses homens estavam percebendo, através de suas famílias, como mortos, pela lei de pensões militares. Vamos ressuscitá-los. Vão receber como vivos, na inatividade.²²⁹

A medida era ambígua. Se de um lado abria a possibilidade de retorno, ao mesmo tempo instituía novos mecanismos de repressão, pois estabelecia uma competência discricionária na análise de cada caso individual. A medida também era contraditória. Como conciliar um instituto político caracterizado justamente pela sua abstração e generalidade com a previsão de um eventual exame individual? Essa tensão geral/individual conferiu uma dinâmica própria à anistia de 1961, ao instituir uma assimetria temporal entre a perspectiva penal e a perspectiva administrativa; entre a extinção da punibilidade e a reversão administrativa do anistiado.

1.3.3. A volta ao Senado: o “perigo” comunista

De acordo com o art. 68 da Constituição de 1946, o projeto de decreto legislativo deveria voltar ao Senado para votação final, após modificações sofridas na Câmara dos Deputados. Retornando ao Senado, o assunto encontrou alguma resistência, mas nada que pudesse impedir a sua promulgação. O projeto recebeu parecer favorável das Comissões de Constituição e Justiça, Segurança Nacional e Finanças Públicas. No plenário, as objeções levantadas diziam respeito especificamente ao direito de reversão para aqueles que foram expulsos das Forças Armadas em 1935.

Inicialmente, o senador Daniel Krieger (UDN/RS) tentou esclarecer as implicações dos efeitos temporais da medida. Ao retroagir até 1934, o substitutivo da Câmara havia reaberto uma discussão sobre os comunistas. Para o senador, o projeto tratava de uma anistia

²²⁹ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Arruda Câmara*, seção I, 28/10/1961, p. 8027.

restrita, pois não se poderia anistiar duas vezes o mesmo fato. Portanto, não haveria razões para a preocupação:

Se apenas fosse uma anistia para beneficiá-los, não votaríamos (...). Somos visceralmente contra a ideologia comunista. Entendemos que eles não têm o sentido, a noção e o amor da Pátria, sentimentos para nós imperecíveis. Mas, Sr. Presidente, a anistia, naquilo que os abrange, tem um significado restrito, pois anistiados eles já tinham sido por decisão do Presidente Getúlio Vargas. (...) O substitutivo da Câmara apenas estabelece, em síntese, uma situação, dando àqueles participantes da célebre, malfadada e sempre condenada intentona de 35, a possibilidade de se reformarem nos postos que ocupavam à época em que se declararam em sedição contra a ordem jurídica e social do País.²³⁰

O senador gaúcho lembrava, ainda, que o único benefício que os comunistas poderiam receber seria uma retribuição pecuniária do Estado. Na sua interpretação, nenhum deles deveria voltar à ativa no Exército, pois haveria um obstáculo intransponível que era a idade.²³¹

Outro a se manifestar sobre o assunto foi o senador Caiado de Castro (PTB). Mais uma vez, a crítica era feita aos comunistas. A despeito de ter apoiado a anistia do projeto do senador Cunha Mello, o congressista era radicalmente contra a retroatividade da anistia até 1934. Para ele, o seu “perdão” não iria ao ponto de “premiá-los com uma aposentadoria fácil”.²³² Finalizava o senador com um forte discurso anticomunista:

(...) quero, neste momento, deixar meu voto de solidariedade às viúvas e órfãos dos que tombaram assassinados em 1931 e 1935, às viúvas e órfãos que dos que foram vítimas dos espíões mercenários, aqueles que sofreram e sofrem a perda gloriosa e prematura dos seus entes queridos; quero deixar meu voto de saudade aos que foram trucidados na calada da noite, alguns quando ainda dormiam, aos que jazem no fundo do oceano – mulheres, crianças, civis e militares, onde os levou a ganância, o impatriotismo e a loucura do dinheiro fácil.²³³

Em que pese os boatos de que o Senado rejeitaria o substitutivo da Câmara, o projeto foi aprovado, mediante votação simbólica²³⁴, e promulgado no dia 15 de dezembro.²³⁵ O texto aprovado pelo Congresso foi bastante diferente daquele proposto inicialmente. Saiu do Senado com importantes alterações, como a referência às Leis n. 1.079/50 e 1.802/52, a abrangência dos trabalhadores participantes de greves e a ampliação dos efeitos temporais até 1956, data da última anistia. Na Câmara dos Deputados, o projeto ganhou em radicalidade:

²³⁰ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do senador Daniel Krieger*, seção II, 15/12/1961, p. 3054.

²³¹ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do senador Daniel Krieger*, seção II, 15/12/1961, p. 3054.

²³² Diário do Congresso Nacional, *Discurso do senador Caiado de Castro*, seção II, 15/12/1961, p. 3055.

²³³ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do senador Caiado de Castro*, seção II, 15/12/1961, p. 3055.

²³⁴ Diário do Congresso Nacional, *Discussão única do projeto de decreto legislativo n. 11, de 1961*, seção II, 15/12/1961, p. 3055.

²³⁵ Diário do Congresso Nacional, *Projeto de Decreto Legislativo n. 11*, seção II, 10/09/1961, p. 1975.

retroagiu até 1934; incluiu militares, funcionários públicos, jornalistas, desertores, eleitores; estabeleceu a possibilidade de reversão dos militares e funcionários públicos punidos com a pena de expulsão/demissão. Como disse o deputado Arruda Câmara, a anistia de 1961 pretendia ser, enfim, a “total e absoluta pacificação da família brasileira”.²³⁶

A anistia de 1961 apagou a distinção entre defesa/violação da constituição ao construir uma narrativa de conciliação, de pacificação de dois “lados”. Paradoxalmente, serviu para “anistiar” aqueles que defenderam a legalidade. No caso dos militares, isso era a expressão de algo novo. Nas palavras do então coronel Nelson Sodré (1968, p. 382), “a massa de oficiais não se dispunha mais a acompanhar golpes de cúpula apenas pela obediência”. A recusa em cumprir ordens ilegais, que começou em casos isolados e logo se generalizou, criara um fato novo, “perigosíssima ameaça ao aparelho militar em uso, e sempre usado para golpes brancos, repousando na cega obediência”. Comentando sobre sua punição em agosto de 1961, Sodré (1988, p. 549) avaliou criticamente a concessão da anistia:

Essa punição foi apagada, depois, por uma das mais monstruosas anomalias a que as Forças Armadas brasileiras já assistiram: a anistia, decretada pelo Congresso, em outubro [sic]. Nessa medida, nós, os que nos batêramos em defesa da lei, éramos anistiados; os subversivos, os amotinados continuavam como sendo aqueles que estavam dentro da lei. Essa ignomínia definia a situação do país, quando o presidente João Goulart assumiu o governo. Não consenti que tal punição fosse cancelada de minhas alterações. Jamais usei condecorações, nem mesmo as referentes aos decênios de serviço sem punição. Aquela punição era a condecoração que me envaidecia. Não podia abrir mão dela.

Entretanto, a anistia de 1961 não se resumiu a esse aspecto. Ao estabelecer a possibilidade de retorno dos militares expulsos por motivos políticos às Forças Armadas – inclusive aqueles excluídos após o levante comunista de 1935 –, reabriu a discussão iniciada em 1945 e colocou para o governo um delicado problema político. Para os anistiados de 1945, a anistia concedeu uma nova chance de reaver algo que lhes havia sido retirado sem o devido processo legal e sem a observância dos seus direitos constitucionais. Porém, a previsão do direito à reversão foi acompanhada das mesmas restrições de 1945: a necessidade de exame individual dos casos e a discricionariedade dos ministérios militares. Ao olhar para o passado instituindo uma dimensão voltada para o futuro, a aplicação da anistia de 1961 espelharia mais uma etapa das ambiguidades desse instituto jurídico.

²³⁶ Última Hora, *Anistia a partir de 1934 é ampla e discriminada*, 23/01/1962, p. 4.

CAPÍTULO 2 – O SENTIDO CONSTITUCIONAL DE UMA ANISTIA: OS DEBATES EM TORNO DO SEU CARÁTER PENAL E DAS RESTRIÇÕES ADMINISTRATIVAS

Um *olvido*, *esquecimento*, ou *apagamento* do passado não o pode ser em parte e em parte não, e também estatuir condições para o esquecimento. Seria um esquecimento lembrado, ou uma lembrança de esquecimento.

Câmara Leal (1901)

O Decreto Legislativo (DLG) n. 18 pretendeu ser, nas palavras de seus idealizadores, a representação de uma anistia “ampla e indiscriminada”.²³⁷ Para o autor do abrangente substitutivo ao final aprovado, deputado Arruda Câmara, a lei era inédita na história brasileira, pois abarcava os participantes da *Intentona Comunista* de 1935, do levante integralista de 1938, da campanha “O Petróleo é nosso” de 1952, da rebelião de Aragarças e aqueles que se envolveram na crise política de 1961. Significava, assim, uma generosa “esponja em todos os ódios e ressentimentos”.²³⁸

O argumento diz mais pelo seu simbolismo que por suas implicações concretas. Afinal, os comunistas de 1935 e os integralistas de 1938 já haviam sido anistiados em 1945. Ademais, muitos dos militares envolvidos na campanha do petróleo foram expulsos independentemente de qualquer processo criminal.²³⁹ Em outras palavras: para esses casos a anistia (no seu efeito de extinção da punibilidade penal) não interessava. Não havia prisão, não havia processo, não havia condenação criminal. O que importava para essas pessoas era a possibilidade de serem reintegradas às Forças Armadas. Portanto, se a intenção era transformar a medida anistiantes em algo “neutro” ideologicamente, por que estabelecer que o retorno dos anistiados dependeria da discricionariedade dos ministérios? Se a anistia era comumente descrita como uma medida impessoal e de caráter geral ou coletivo (HUNGRIA, 1945, p. 109; CARVALHO FILHO, 1953, p. 132), por que a reversão deveria ser precedida de um exame individual?

²³⁷ Última Hora, *Anistia a partir de 1934 é ampla e discriminada*, 23/01/1962, p. 4.

²³⁸ Última Hora, *Anistia a partir de 1934 é ampla e discriminada*, 23/01/1962, p. 4.

²³⁹ Sobre a repressão aos militares nacionalistas no início da década de 1950, ver SODRÉ, 1968, p. 326-355; SMALMANN, 2004, p. 393-403; CUNHA, 2014; Arquivo Nacional, *Depoimentos esclarecedores sobre os processos militares*, 1953, (BR RJANRIO CNV.0.PRG.00092001702201432); Comissão Nacional da Verdade (CNV), Relatório (volume II – textos temáticos), *Violações de direitos humanos no meio militar (texto I)*, 2014, p. 15-20.

Para compreender adequadamente a anistia de 1961 deve-se ir além do aspecto textual. A promulgação de uma lei não resolve o problema do direito, ao contrário o inaugura; nenhum texto é autoaplicável. Como lembra Menelick de Carvalho Netto (2003, p. 159), “o direito moderno não regula nem a si mesmo”. Texto não fecha, abre possibilidades. A crença irracional na capacidade de normas gerais e abstratas regularem toda a complexidade da vida leva à ignorância, a não percepção, da historicidade inerente ao direito. A modernidade, ao instaurar uma nova relação entre direito e política, também modificou a forma como os passado, presente e futuro se relacionam. Devemos estar atentos para um dado de essencial importância: “o direito moderno só se dá a conhecer por meio de textos e textos, por definição são manipuláveis” (CARVALHO NETTO, 2003, p. 159).

Esse pressuposto realista deve também ser aplicado ao direito administrativo, lugar por excelência da burocracia estatal. Ao contrário da visão ingênua de grande parte da dogmática administrativa – que ainda acredita em uma submissão completa do Executivo ao Legislativo –, devemos rejeitar a ilusão garantista da gênese do direito administrativo: “o direito administrativo surge como o Direito da Administração Pública e não como o Direito dos Administrados” (OTERO, 2003, p. 281). Essa ilusão acabou gerando um desenvolvimento contraditório do direito administrativo. O aumento das garantias dos particulares (o direito administrativo não deveria ser um simples repositório de prerrogativas de autoridade), gera, paradoxalmente, a permanente tentativa do governo “escapar” do grau cada vez mais elevado de vinculação jurídica (OTERO, 2003, p. 283). A Administração passa a atuar por regras e princípios alheios a essa noção de lei-garantia (COSTA, 2007), em verdadeiras “zonas cinzentas” (LACCHÈ; STRONATI, 2011).

Esse aspecto pode ser observado por meio da noção de duplo nível de legalidade (SBRICCOLI, 1998). Originalmente aplicada ao direito penal, pode-se utilizá-la também para o direito administrativo. No âmbito da repressão ao dissenso político, criam-se âmbitos jurídicos diversos. Para aqueles que são enxergados como opositores políticos, como inimigos, a lei não serve mais como garantia, mas simplesmente como forma de repressão.

A observação da anistia de 1961 requer, portanto, a preocupação com dimensão da aplicação. Isso é particularmente importante quando se trata do direito à reversão: ao mesmo tempo em que possibilitava o retorno daqueles que foram expulsos das Forças Armadas, a previsão de uma comissão especial criava novos espaços repressivos. O foco, a partir de agora, não recairá nas estratégias discursivas relacionadas à construção legislativa da anistia, mas na dinâmica em torno da aplicação do instituto. Contudo, assim como no debate

legislativo, as metáforas da anistia desempenham um papel central no âmbito da aplicação do direito, criando, a partir das contingências políticas, uma complexa dialética entre lembrar e esquecer.

No segundo capítulo, o roteiro será o seguinte: inicialmente, far-se-á uma breve explicação sobre o Parecer E-7 da Consultoria-Geral da República e os argumentos utilizados em prol da inconstitucionalidade parcial do DLG 18 (I). Em seguida, a partir das referências doutrinárias utilizadas no parecer, será abordada a questão da associação entre anistia e crimes políticos, dando especial ênfase aos sentidos históricos de “criminoso político” e sua relação com o duplo nível de legalidade no pós-1945 (II). Em um terceiro momento, será dada ênfase à anistia e aos anistiados no pós-1945, explicando, com isso, *porque* e *quem* eram os anistiados de 1961 (III).

2.1. Na zona cinzenta do governo: o Parecer E-7 da Consultoria-Geral da República

A anistia aprovada em dezembro de 1961 logo encontrou resistência. Não só pelo aspecto ideológico – a questão dos comunistas de 1935 –, mas também pela abrangência do texto legislativo. Como foi visto no primeiro capítulo, o Decreto Legislativo n. 18 anistiou os que cometeram crimes políticos, de responsabilidade, os trabalhadores grevistas, os servidores públicos (civis e militares) que sofreram punições disciplinares, os jornalistas que praticaram crime de imprensa e os infratores das normas eleitorais.

Duas matérias publicadas no Diário da Noite em janeiro de 1962 criticaram as interpretações extensivas. Para o jornal, seria escandaloso estender os efeitos da norma a “crimes comuns, a todas as infrações cometidas contra o Estatuto dos Funcionários Públicos, mesmo quando relacionadas com outras previstas até na Consolidação das Leis Penais, como os peculatos”.²⁴⁰ A preocupação era procedente, pois a redação aprovada pelo Congresso gerava dúvidas acerca da autonomia do aspecto disciplinar. A questão era se seria necessário, para adquirir o benefício, comprovar uma razão política na aplicação da sanção administrativa. Na visão do periódico, a anistia seria uma providência de fins políticos e a legislação deveria ser interpretada à luz dessa qualificação: “estendê-la a quaisquer infrações sem essas características é um fim de mundo”.²⁴¹ O jornal informava que o problema já estava

²⁴⁰ Diário de Notícias, *Anistia extensa*, 19/01/1962, p. 4.

²⁴¹ Diário de Notícias, *Anistia extensa*, 19/01/1962, p. 4.

sendo discutido no âmbito do Executivo e que haveria mesmo a opinião de que o decreto legislativo seria inconstitucional.²⁴²

Essa discussão tornou-se mais sensível quando se ingressou na seara militar. A reação foi imediata. Ainda em dezembro de 1961, o Gabinete Militar da Presidência da República, chefiado pelo general Amauri Krueel, recomendou o veto parcial ao projeto de anistia, na parte que permitia a “reversão às Forças Armadas dos oficiais comunistas”.²⁴³ A notícia é importante – apesar de tecnicamente equivocada, pois não cabia veto presidencial nos casos de competência legislativa privativa do Congresso Nacional – porque denuncia o incômodo provocado pela legislação nas Forças Armadas. Após dois meses da concessão da anistia, nenhuma providência administrativa havia sido tomada. Alegava-se que os ministérios militares ainda tinham dúvidas sobre a interpretação da lei.²⁴⁴

A estratégia adotada foi encaminhar uma consulta à Consultoria-Geral da República (CGR). Órgão de assessoramento jurídico da Presidência da República, a CGR atendia precipuamente o presidente ou, em casos excepcionais e mediante autorização prévia, os ministros de Estado e os chefes do Gabinete Civil e Militar.²⁴⁵ O cargo de consultor-geral da República integrava a alta cúpula do governo, com tratamento protocolar de ministro de Estado, sendo de livre nomeação do presidente da República. A função era de grande prestígio à época, ao ponto de habilitar o seu ocupante, quase que automaticamente, ao posto de ministro do STF. O escolhido para o cargo após a posse de Jango foi Antônio Balbino, que estava cotado para a chefia do Gabinete Civil.²⁴⁶ Balbino era outro típico político-jurista: já havia sido advogado, deputado federal (PSD), ministro da educação no segundo governo Vargas e governador da Bahia. Permaneceu no órgão até janeiro de 1963, quando concorreu a uma vaga no Senado Federal (COUTINHO, 2010a).

A consulta jurídica chegou à CGR em 12 de janeiro e a resposta foi dada em 15 de março por meio do Parecer E-7.²⁴⁷ A estrutura do parecer era simples e a sua conclusão estava baseada em um argumento: o Decreto Legislativo n. 18 violou a Constituição de 1946, pois transbordou da competência exclusiva do Congresso Nacional sobre a matéria. Para alcançar

²⁴² Diário de Notícias, *Exegese da anistia*, 27/01/1962, p. 4.

²⁴³ Tribuna da Imprensa, *Veto*, 18/12/1961.

²⁴⁴ Correio da Manhã, *A notícia dia a dia*, 08/02/1962, p. 2.

²⁴⁵ Diário Oficial da União, *Decreto n. 41.249*, Seção I, 05/04/1957, p. 8156. Disponível em: <www2.camara.leg.br>.

²⁴⁶ Última Hora, *Escolhidos Balbino e Krueel*, 07/09/1961.

²⁴⁷ Diário Oficial da União, *Parecer E-7 da Consultoria-Geral da República*, 13/04/1962, p. 4270. O parecer também pode ser acessado no sítio da Advocacia-Geral da União e na publicação *Pareceres da CGR*, volume 69, p. 66. O documento também foi publicado na *Revista de Direito Administrativo* (RDA), volume 69, 1962.

essa conclusão era preciso entrar no mérito acerca da natureza da anistia. Duas perguntas esperavam por respostas: para que serve uma anistia? Quem pode ser anistiado?

O primeiro passo era explicar os institutos similares, como a graça e o indulto, algo comum nos comentários doutrinários sobre o assunto. Para Balbino, tais medidas aplicavam-se unicamente às pessoas já condenadas em crimes comuns, podendo ser concedidas individual (graça) ou coletivamente (indulto). Além do mais, tais hipóteses não “apagavam” o crime, ou seja, remanesciam alguns efeitos penais da sentença. Um último detalhe: apenas o presidente da República detinha competência constitucional para concedê-los.²⁴⁸

A anistia, por outro lado, era distinta: só podia ser aprovada pelo Legislativo, fazia “desaparecer” o crime e caracterizava-se por ser uma medida coletiva com nítido alcance político.²⁴⁹ Portanto, somente poderia ser aplicada para crimes *políticos*, “movidos pelo arrebatamento das paixões, por impulsos que não se confundem com a imoralidade e torpeza dos crimes comuns”.²⁵⁰ Baseado em tais premissas, o Consultor-Geral da República entendeu que grande parte das situações previstas pelo decreto legislativo não se qualificava como crime político e, conseqüentemente, não poderia ter sido incluída na medida anistiantes, sob pena de usurpação de competência presidencial. Seriam textos “manifestamente inconstitucionais” e a “Administração não se encontra vinculada ao cumprimento de decretos-legislativos exorbitantes que se constituam ao arrepio dos mandamentos maiores”.²⁵¹ Concluiu, então, o seguinte:

A elisão fática e a conseqüente indenidade legal nos crimes, infrações e faltas não políticas, somente poderão ter realidade constitucional e jurídica no Brasil, mediante lei especial (...) os textos do art. 1º, alínea *b, c, d, e e f*, do Decreto-legislativo n. 18, de 1961, ultrapassaram os limites da competência privativa do Congresso Nacional, no decretar *anistia*, porque significariam desnaturamento institucional de um conceito jurídico já firmado, objetivo inalcançável pelo hermeneuta que não pode adotar senão critérios restritivos diante da hipótese de se consumir o processo legislativo, em matéria tão relevante e controvertida com a exclusão da faculdade da sanção, que envolve a elisão de poder de veto do Presidente da República.²⁵²

²⁴⁸ A competência para conceder indultos e comutar penas estava prevista originalmente no art. 87, XIX, da Constituição de 1946. Após a implantação do parlamentarismo (EC n. 04), a atribuição continuou sendo do presidente da República, desta vez com previsão no art. 3º, XII, da Emenda Constitucional n. 04.

²⁴⁹ Diário Oficial da União, *Parecer E-7 da Consultoria-Geral da República*, 13/04/1962.

²⁵⁰ O trecho citado por Balbino foi extraído do livro *Comentários à Constituição de 1891* de João Barbalho (1902).

²⁵¹ Diário Oficial da União, *Parecer E-7 da Consultoria-Geral da República*, 13/04/1962.

²⁵² Diário Oficial da União, *Parecer E-7 da Consultoria-Geral da República*, 13/04/1962. No âmbito dos estados e municípios, também se negou aplicação ao decreto legislativo, dessa vez com base no argumento da violação ao princípio federativo, especificamente quanto à autonomia administrativa e legislativa daqueles entes. Ver, por exemplo, o parecer da Procuradoria do Município de Recife publicado em FREIRE, 1963.

No raciocínio de Balbino, esta seria a melhor solução doutrinária e de ordem prática, a que não entraria “em choque flagrante com os superiores interesses nacionais”, pois se a norma vingasse na parte em que se excedeu produziria “os maiores danos à organização e à disciplina das instituições nacionais”.²⁵³ Além de formular uma interpretação jurídica do problema, o parecer também estabeleceu um roteiro prático para a análise dos pedidos de reversão:

Submetidas, hierarquicamente, à decisão dos órgãos superiores do Poder Executivo, as autoridades administrativas de nível inferior, ao examinar e se manifestar em requerimentos fundamentados nas alíneas *b, c, e, e f*, do artigo 1º, Decreto-legislativo n. 18, de 1961, deverão *considerar tais pedidos como prejudicados e arquivá-los, sumariamente*, em razão das premissas e conclusões deste Parecer (...).²⁵⁴

A opinião do consultor-geral da República teve um grande impacto na aplicação da anistia de 1961. Em geral, o assessoramento jurídico prestado no âmbito do Executivo representa apenas uma opinião, um entendimento jurídico sem efeito vinculante a princípio. No caso, o documento contou com a aprovação do presidente do Conselho de Ministros, Tancredo Neves, passando a ter força normativa, isto é, de observância obrigatória para toda a Administração Pública Federal.²⁵⁵ Na prática, suspendeu a eficácia de grande parte do Decreto Legislativo n. 18.

O parecer gerou um grande debate público. Envolveu juristas, parlamentares, anistiados, e também o Judiciário. A manifestação jurídica da Consultoria-Geral da República, além de fomentar uma discussão específica sobre os aspectos doutrinários e constitucionais do instituto da anistia, abriu espaço para uma verdadeira disputa sobre o sentido de uma constituição democrática, ou seja, da separação de poderes, dos direitos individuais, do pluralismo político. Um argumento com especial destaque foi a ideia de constituição como *paramount law*.

Lembre-se que, já àquela época, a possibilidade de um ato administrativo recomendar o não cumprimento, por razões de inconstitucionalidade, de um ato legislativo – no caso um decreto legislativo –, não era encarada como algo absurdo do ponto de vista jurídico. Havia alguns anos que o debate sobre a possibilidade do presidente da República deixar de cumprir

²⁵³ Diário Oficial da União, *Parecer E-7 da Consultoria-Geral da República*, 13/04/1962.

²⁵⁴ Diário Oficial da União, *Parecer E-7 da Consultoria-Geral da República*, 13/04/1962, grifo meu.

²⁵⁵ Como esclarecia o parecer, “o aprovo do Excelentíssimo Senhor Presidente da República ou do Excelentíssimo Senhor Presidente do Conselho de Ministros, transforma o espírito expositivo com estudos e sugestões, na interpretação administrativa e constitucional, da Consultoria-Geral, em regra impositiva e coativa a todos os demais setores e níveis de autoridade da Administração Pública” (Diário Oficial da União, *Parecer E-7 da Consultoria-Geral da República*, 13/04/1962).

leis inconstitucionais estava sendo travado. Ainda em 1929, Carlos Maximiliano opinava que o “Executivo reprime os excessos do Congresso por meio do veto e do direito de não cumprir as leis manifestamente inconstitucionais” (1929, p. 312). Themístocles Cavalcanti, em artigo publicado na Revista de Direito Administrativo em 1965, defendia que a apreciação da constitucionalidade de uma lei “não é privilégio do Judiciário”, ao contrário, “cabe a todo poder, no exercício de suas funções específicas” (1965, p. 378).²⁵⁶

De todo modo, o que se seguiu foi uma ampla discussão. No Congresso Nacional, vários parlamentares, especialmente do PTB e do PSB, criticaram o posicionamento do governo. O protesto mais forte veio do deputado Arruda Câmara, autor do substitutivo que deu origem à redação final do texto aprovado. Em discurso feito na Câmara dos Deputados, o deputado defendeu a convocação do primeiro ministro para esclarecer “a injúria irrogada à face do Poder Legislativo” por meio da opinião jurídica do consultor-geral da República.²⁵⁷ Mencionando interpelação enviada a Tancredo Neves²⁵⁸, o deputado resumiu os seus argumentos nos seguintes pontos:

- a) ser de *competência exclusiva do Congresso* decretar Anistia (...)
- b) que essa *competência soberana* do Congresso não tem limites quanto às pessoas ou os crimes a anistiar e que o Congresso é o único juiz dos limites da anistia;
- c) que a medida de clemência abrange não só os crimes *políticos*, mas também os *comuns e faltas disciplinares*;
- d) que a Constituição não restringiu a *competência* do Congresso, na espécie, antes a estendeu e definiu, *anistiando*, no artigo 28 das Disposições Transitórias, *delitos de insubmissão, deserção e de greve*;
- e) que só aos Tribunais, na espécie, o Supremo Tribunal assiste a faculdade de declarar inconstitucionalidade de leis e decretos, pela maioria de seus membros (...);
- f) que, em consequência, falece *competência* a Vossa Excelência para declarar leis e decretos inconstitucionais mesmo com pareceres do Consultor e determinar o seu descumprimento e suspensão, só cabendo esta ao Senado, após a decisão da mais alta Corte de Justiça;
- g) que o parecer do eminente Consultor Geral (...) fere toda a doutrina sobre os *limites da anistia*, restringindo-a aos *crimes políticos*;
- h) que aquele parecer (...) representa um desrespeito ao Congresso, à lei, à Constituição e lesão de direitos de milhares de anistiados, importando em incitamento à revolta e à indisciplina das Forças Armadas (...). Constitui,

²⁵⁶ Sobre o tema, ver, ainda SEABRA FAGUNDES, 1957, p. 298; TÁCITO, 1960. O próprio STF possuía alguns precedentes que reconheciam a possibilidade: MS n. 7.243/1960; RMS n. 5.860/1959.

²⁵⁷ Última Hora, *Protesto*, 16/05/1962, p. 4.

²⁵⁸ O inteiro teor da Interpelação n. 21/1962 foi reproduzido no documento “A lei de anistia e o parecer Balbino”, texto base da conferência do deputado Arruda Câmara na Associação Brasileira de Imprensa (FGV/CPDOC, Arquivo Gustavo Capanema, *A lei de anistia e o parecer Balbino*, GC-1073f, 1962).

además, embaraço ao exercício do Poder Legislativo e já agora do Judiciário (...), que importa em afronta à Lei de Responsabilidade, 1.079, de 1/4/1950.²⁵⁹

Em resposta, o Consultor-Geral da República preparou um documento rebatendo os argumentos do deputado, enviando-o ao Conselho de Ministros e ao programa Voz do Brasil. Com certa ironia, Antônio Balbino esclareceu o seguinte:

a) nada mais fiz ao exarar o parecer E-7, cujas conclusões mereceram a aprovação de Vossa Excelência, do que cumprir o que me parece o meu *dever funcional* (...);

b) (...) no dia em que, como Consultor Geral da República, na apreciação de assunto jurídico, eu me sentisse limitado pela tese do ilustre deputado interpelante que sustenta não me caber a afirmação de *inconstitucionalidade* de qualquer decreto ou lei, ao analisar determinado texto, não me consideraria em condições de permanecer em tal posto, nem mesmo aceitaria a razão de se manter a Consultoria em funcionamento;

c) respeitando a cultura jurídica do ilustre deputado interpelante, creio, também, baseado em longo tirocínio de vida pública, feita sem o mesmo brilho, mas com igual devotamento ao senso do meu dever, poder aqui acrescentar que representa uma total subversão da lógica e uma simples afirmação demagógica, sustentar que um parecer jurídico que afirma a *inconstitucionalidade* da parte de um *Decreto-Legislativo*, que exorbitou de sua competência, seja um “abuso de autoridade”, ou “quebra do princípio de harmonia dos poderes” (...);

d) da referência dos qualificativos de “político, arbitrário e absurdo”, com que em sua revolta muito pouco cristão mimoseia o ilustre interpelante o parecer da Consultoria (...), mais “política”, com *p* minúsculo, é uma iniciativa que favorece interesses de milhares de pessoas à custa do erário, mandando contar até 28 anos de tempo de serviço não prestado (...).²⁶⁰

Sob o argumento da defesa da constituição, apresentou-se, paulatinamente, a real preocupação do governo. Quem dedicar algum tempo à pesquisa sobre o debate das anistias no século XX perceberá que um dos grandes temores do Executivo é com o impacto financeiro do instituto. Se associarmos essa apreensão à questão da amplitude do texto da anistia de 1961 – especialmente no tocante ao retorno de “criminosos comuns” ao serviço público –, então teremos uma pauta realmente preocupante para a Administração Pública.

²⁵⁹ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Arruda Câmara*, seção I, suplemento, 29/05/1961, p. 23-25. O deputado Arruda Câmara ainda acrescentava razões de ordem religiosa à sua crítica: “O que é muito pouco cristão é o parecer do Sr. Balbino, com o Aprovejo Ministerial que sonega salários dos anistiados, cujo clamor chega aos céus (S. Tiago 5-4), que lesa direitos, que fere reputações mantendo crimes e máculas que a Anistia apagou, que oprime órfãos e viúvas de anistiados, que se obstina ao erro e nega verdade conhecida como tal, que arrebatou direitos e patrimônios em nome do poder que vem de Deus, através do povo, demonstrando seu desconhecimento do catecismo, sobre os pecados contra o Espírito Santo e os que clamam aos céus, tudo ao lado de seu privilegiado talento e vasta cultura” (Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Arruda Câmara*, seção I, suplemento, 29/05/1961, p. 24).

²⁶⁰ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Arruda Câmara*, seção I, suplemento, 29/05/1961, p. 24. O inteiro teor da informação prestada pelo CGR encontra-se publicado no Diário Oficial da União, *Teor da informação prestada ao Exmº. Sr. Presidente do Conselho de Ministros*, seção I, 24/05/1962, p. 5766.

Essa perspectiva foi explicitada em nova manifestação da Consultoria-Geral da República enviada ao Conselho de Ministros:

A aplicação do Decreto Legislativo n. 18, de 1961, em todos os seus termos, inclusive nos colidentes e exorbitantes da *Lex Magna*, ao lado de demonstrar profundo desprezo às regras de hierarquia das leis, ressumbra desmesurado impatriotismo, eis que a sua aplicação prática produzirá na administração impacto violentamente subversivo. Atende a interesses individuais e duvidosos e sacrifica os interesses da Nação Brasileira. Virá produzir o desmoroamento e a subversão nas normas disciplinares e orgânicas das instituições que menciona. Basta exemplificar que todos os peculatórios, malfeitores dos dinheiros públicos, pessoas de procedimento reprovável, insubmissos refratários à disciplina militar, expulsos, inclusive por pederastia passiva, desvirtuadores da moral cristã da tropa, toda essa malta indesejável voltará a abocanhar um pedaço do bem público, das instituições que não são de alguém, mas sim da Nação.²⁶¹

A discussão entre Congresso e governo estendeu-se até meados de agosto de 1962. A opinião jurídica da CGR acabou prevalecendo no âmbito da Administração Pública e só foi parcialmente modificada nos casos individuais submetidos ao crivo do Poder Judiciário nos anos posteriores. Ao restringir a anistia de 1961 aos casos de crimes políticos, o parecer excluiu parcela significativa de militares que haviam sido punidos administrativamente, ainda que por motivos políticos, e abriu a possibilidade para a adoção de uma interpretação restritiva por parte das Forças Armadas quanto aos requerimentos de reversão.

2.2. “Movidos pelo arrebatamento das paixões”? A anistia e os crimes políticos

É necessário explicar melhor a relação – tão brevemente acenada pela CGR – entre anistia e criminalidade política. Além da inconstitucionalidade parcial do DL n. 18/1962 estar baseada nessa ligação, a devida compreensão da luta dos anistiados depende desse aprofundamento.

Um primeiro – e superficial – aspecto a ser observado foi o uso seletivo da literatura jurídica pelo Consultor-Geral. A associação entre anistia e crime político foi tomada como um dado, citando-se João Barbalho Cavalcanti (2002) apenas para legitimá-la. Interessante que o aspecto político da medida, defendido por meio da citação de Pontes de Miranda (1960), serviu para limitar os seus efeitos e não, como é usual na doutrina, para ampliá-los. Essa leitura pode ser contraditada pelo próprio autor referido: “dirigida a atos criminais políticos,

²⁶¹ Diário Oficial da União, *Ofício da Consultoria-Geral da República restituindo o processo n. 22394*, seção I, 17/10/1962, p. 10903.

vai também aos atos criminais comuns, se elementos daquele, ou pressupostos deles, e às circunstâncias agravantes, ainda que nenhuma alusão se faça a essas” (PONTES DE MIRANDA, 1960, p. 431).

O importante desse registro não é identificar o uso político de um órgão jurídico (CGR), mas apontar algo mais estrutural. Ao contrário da abordagem da CGR, a anistia não era mais explicada pela teoria jurídica e prática política da época mediante a simples menção ao crime político. Não era mais a qualificação jurídica do crime que justificava a concessão do benefício, e sim a dimensão política das condutas envolvidas. Um dos primeiros a defender essa leitura foi Aurelino Leal ainda em 1925. Para ele, todo “crime colectivo” poderia ser anistiado; o que justificaria a medida seria a repercussão, o reflexo do crime na sociedade, aconselhando o “apaziguamento geral pelo olvido” (LEAL, 1925, p. 761).²⁶²

Essa opinião aos poucos ganhou foros de normalidade. Não era incomum a doutrina constitucional e penal da década de 1950-60 defender, sem qualquer assombro, a possibilidade de anistia para qualquer tipo de crime, ressalvando, contudo, a necessidade da dimensão política.²⁶³ Por outro lado, como bem demonstram as contingências políticas da nossa história republicana a partir de 1930, é possível identificar um amplo conjunto de diplomas legais anistiando os envolvidos em crimes militares²⁶⁴, de imprensa²⁶⁵, eleitorais²⁶⁶, comuns²⁶⁷, os relacionados à prática de greve²⁶⁸ ou mesmo infrações disciplinares.²⁶⁹ Embora com certo exagero e anacronismo, esse aspecto foi evidenciado pelo deputado Arruda Câmara ao criticar o parecer do consultor-geral da República:

²⁶² Continua Leal (1925, p. 762): “A amnistia póde não ser ditada só pela clemencia, mas pela propria necessidade da conservação da ordem. O levante dos marinheiros, em 1910, não teve fim politico. Foi, antes, uma insubmissão, uma revolta contra a disciplina usada na marinha. O que é preciso, ao meu ver, é que haja uma manifestação collectiva. Porque não se concede amnistia individual. O beneficio individual é o da commutação da pena, perdão ou indulto. Segundo Ebre, a amnistia póde compreender os delictos políticos, militares, fiscais ou factos de greve”.

²⁶³ Nesse sentido, ver CARVALHO FILHO, 1953; MARQUES, 1956; PONTES DE MIRANDA, 1960; MAGALHÃES NORONHA, 1963; GARCIA, 1965.

²⁶⁴ Diário Oficial da União, *Decreto n. 19.395*, seção I, 11/11/1930; Diário Oficial da União, *Decreto-Lei n. 7.769*, seção I, 25/07/1945; Diário do Congresso Nacional, *Decreto-Legislativo n. 22*, seção II, 24/05/1956.

²⁶⁵ Diário Oficial da União, *Decreto n. 19.395*, seção I, 11/11/1930; Diário Oficial da União, *Decreto-Legislativo n. 16*, seção II, 20/04/1956; Diário Oficial da União, *Decreto-Legislativo n. 27*, seção II, 23/06/1956.

²⁶⁶ Diário Oficial da União, *Decreto n. 20.558*, seção I, 23/10/1931.

²⁶⁷ Diário Oficial da União, *Decreto-Lei n. 7.474*, seção I, 19/04/1945; Diário Oficial da União, *Decreto-Lei n. 7.769*, seção I, 25/07/1945; Diário Oficial da União, *Decreto-Lei n. 7.943*, seção I, 10/09/1943; Diário Oficial da União, *Decreto-Legislativo n. 70*, seção II, 07/07/1955.

²⁶⁸ Diário Oficial da União, *Decreto-Legislativo n. 27*, seção II, 23/06/1956; Diário Oficial da União, *Decreto-Legislativo n. 02*, seção II, 01/05/1959.

²⁶⁹ Diário Oficial da União, *Decreto-Lei n. 9.050*, seção I, 13/03/1946; Diário Oficial da União, *Lei n. 721*, seção I, 03/06/1949; Diário do Congresso Nacional, *Decreto-Legislativo n. 22*, seção II, 24/05/1956.

Que a anistia abranja crimes comuns, eleitorais, de imprensa, de greve, de faltas de funcionários, etc, di-lo a tradição desde Sólon, quase 600 anos A.C., que só excetuou do seu decreto o homicídio e a traição. Em seguida com Trasíbulo, 400 anos A.C., a mesma coisa. Aquela legislação europeia toda que Ruy Barbosa cita, abrangia toda sorte de crimes, inclusive de economia, de insubmissão, de imprensa. Então, na minha interpelação, cito em nosso País, no Império e na República, dezenas de decretos de anistia compreendendo toda sorte de crimes, mesmo comuns, conexos ou não, desde os chamados “crimes dos Bispos” de Pernambuco e do Pará, considerados crimes de insubordinação contra Imperador, até os crimes fiscais, militares, de greve, eleitorais, de imprensa e faltas de funcionários constantes de decretos de anistia e de decretos legislativos.²⁷⁰

O que esse deslocamento significa? Que a anistia deixou de estar ligada “naturalmente” ao crime político? Esse breve aceno que fizemos à possibilidade da concessão da anistia a outros crimes e infrações diversos dos delitos políticos parece indicar, contudo, outro aspecto. É certo que a vinculação “natural” acima mencionada continuou sendo feita pela doutrina jurídica, políticos e jurisprudência. A ampliação do campo de incidência da clemência política é um fenômeno mais complexo e decorrente de uma série de fatores, como a mudança na semântica do crime/criminoso político, o desenvolvimento de novas formas de repressão do dissenso político, a continuidade de práticas autoritárias próprias do Estado Novo no regime constitucional de 1946 e a utilização da anistia como forma de conciliação e gestão do conflito político.

O significado de crime/criminoso político adotado pela Consultoria-Geral da República para neutralizar os efeitos do DLG 18/1961 pode ser apreendido por meio das suas referências doutrinárias. A obra citada para justificar a redução da medida foi a *Comentários à Constituição de 1891* de João Barbalho. Publicado em 1902, o livro de Barbalho vincula-se a uma tradição jurídica que desenha o delito político como uma figura nobre e heroica. Segundo o constitucionalista, tais crimes seriam movidos pelo “arrebato das paixões”, por impulsos que não se confundem com a “imoralidade e torpesa dos crimes comuns” (CAVALCANTI, 2002, p. 131).

Recuperando os constituintes de 1823, Barbalho esclarecia a nota distintiva entre criminosos políticos e “faccinorosos particulares”. Enquanto os primeiros têm por inimigo a sociedade inteira e ninguém sofre com o mal que a eles acarreta a pena, os criminosos políticos estão inseridos em outra chave explicativa: “si um partido os aborrece e gosa com o seu castigo, outro partido os ama e soffre com elles; e a maior parte da nação afflige-se com

²⁷⁰ Última Hora, *Protesto*, 16/05/1962, p. 4.

os espetáculos das dores de homens cuja perversidade não tem apodictica convicção” (CAVALCANTI, 2002, p. 256).

Essa definição de delito político que não opera “*contra reo*” foi produto do século XIX (COLAO, 1986, p. 16). No Brasil, foi incorporada pela literatura jurídica penal e constitucional, ganhando novos contornos somente a partir das décadas de 1920-30.²⁷¹ Antes disso, o criminoso político era enxergado com as lentes da benevolência. Vejamos o exemplo dos revoltosos de 1924²⁷² por meio de dois textos que apelavam para a concessão da anistia.

O primeiro, do desembargador Vieira Ferreira, retratava a questão do crime político como uma decorrência do direito à revolução. Segundo o magistrado, muitas vezes a razão está com os revoltosos: “o legalismo pode ser pharisaico, desprezível; a legalidade às vezes se transforma em uma intolerável acumulação de abusos, cujo unico remedio está em melhores elementos que só podem chegar ao poder pela revolta” (FERREIRA, 1927, p. 4). Apesar de interpretar a revolta de 1924 como um grande erro, Vieira Ferreira via entre os revoltosos “moços muito dignos”, que participaram do movimento “convencidos de que iam salvar o paiz, com coragem e patriotismo” (FERREIRA, 1927, p. 5).

Apelo semelhante fez um grupo de professores da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Em documento enviado ao Congresso Nacional defendendo a anistia²⁷³, Vicente Ráo e outros professores lembravam que o crime político nunca passa de um momento de desvario. Os rebelados não são homens “perigosos para a patria, mas viris na sua reacção contra males reaes ou imaginarios” (RAO et al, 1930, p. 281).²⁷⁴ É suficiente, para ilustrar o argumento, finalizar com uma citação do professor de direito penal da USP, Cândido Motta, em aula inaugural do curso jurídico em 1930:

²⁷¹ Para um estudo do tema no Brasil da perspectiva da história do direito, ver NUNES, 2014.

²⁷² As revoltas de 1924, inserindo-se dentro do movimento *tenentista*, representavam a continuidade e o amadurecimento do levante de 1922 e “formaram um complexo de movimentos armados, insurreições e tentativas de golpe, frouxamente articulados em termos organizacionais, mas unificados ideologicamente e liderados pelos tenentes” (FORJAZ, 2010). Visavam derrubar o presidente Artur Bernardes e defendiam o combate à corrupção administrativa e à fraude eleitoral.

²⁷³ Quanto à medida, os professores ativavam a tradição da anistia como *pacificação política*: “Será porém a amnistia, como afirmam os temerosos, uma imprudência, trazendo para o seio da pátria homens que amanhã retomarão as armas, ou, ao contrario, dará penhor de que esses patriotas que arriscaram a vida em 1924 serão gratos á magnanimidade dos Representantes do povo brasileiro, e voltarão aos seus lares desejosos de viver e morrer em paz? Responderá por nós essa mestra da vida que é a Historia. Se raras são as leis que podemos ter em Historia, ao contrario do que sustenta Lacombe (...) uma delas é seguramente a de que as amnistias amplas, plenas, absolutas têm tido sempre como consequencia a pacificação dos espíritos e que se lhes segue fatalmente um período de calma social” (RAO et al, 1930, p. 282).

²⁷⁴ Em relação à intensidade do conflito, os juristas explicavam que “o progresso social não se pode fazer senão com intervalos de luta, mesmo sangrenta. Ai do paiz em que o exercito fosse incapaz de enfrentar o inimigo mostrando-se afeminado e sentimental: Nas lutas entre compatriotas ou com o estrangeiro, nada mais há a exigir, pelos princípios do Direito das Gentes, do que um minimo de violencias” (RAO et al, 1930, p. 282).

Ao passo que outr’ora o criminoso político era considerado como um inimigo público, modernamente, em certos crimes, é encarado como um homem de progresso, desejoso de melhorar as instituições políticas do seu país, tendo as intenções as mais louváveis, abrindo a marcha na vanguarda da humanidade; sendo apenas censurável porque quer chegar muito depressa, empregando meios irregulares, ilegais e violentos para a realização dos seus ideais. Si, sob este ponto de vista, ele deve ser punido no interesse da ordem estabelecida, a sua criminalidade jamais poderá ser comparada à do malfeitor ou criminoso comum, do ladrão ou do assassino, etc. A criminalidade política não tem a mesma immoralidade (MOTTA, 1930, p. 20-21).²⁷⁵

A modificação desse repertório conceitual foi acompanhada pela construção da figura do subversivo ou inimigo político e pela duplicação da legalidade penal. A partir de 1920, com a crescente demanda reivindicatória dos trabalhadores e o aumento da preocupação do governo com o movimento anarquista, a ideia de delito político sofreu uma inflexão. No caso dos anarquistas, estes não eram vistos como criminosos políticos (NUNES, 2014, p. 47), pois não havia na sua conduta a nota do “altruísmo”. Eles passaram a ser vistos como um inimigo objetivo, através de “uma estratégia política que os identificava como estrangeiros e terroristas” (GOMES, 2005, p. 85). Nelson Hungria (1935, p. 61), justificando a legislação excepcional contra o anarquismo – “por mais aberrantes das normas penais comuns” –, defendeu a sua natureza de “patologia social”, que precisava ser “conjurado por honra mesmo da Humanidade e da Civilização”.²⁷⁶

Esse duplo movimento – desfiguração do anarquista como criminoso político e reconhecimento da gravidade de sua repressão – relaciona-se diretamente com o desenvolvimento de um duplo nível de legalidade penal. Relativamente à repressão do dissenso político, a duplicação do nível de legalidade foi a resposta que o sistema penal ofereceu, dentro do paradigma representado pelo princípio da legalidade, às emergências produzidas por motivos de contestação política (SBRICCOLI, 1998).

A especialização da repressão penal dos anarquistas por meio do Decreto n. 4.269/1921 representou “o fim da centralidade do código penal na repressão do dissenso político” (NUNES, 2014, p. 45). Esse tipo de criminalização – com sua feição emergencial e

²⁷⁵ Para o exame desse ponto sob o Código Penal brasileiro de 1890, ver NUNES, 2010, p. 25-43.

²⁷⁶ Não é coincidência, portanto, a progressiva especialização, a partir de 1920, de órgãos policiais voltados à defesa da “ordem social” e da “ordem política”. Tentei demonstrar essa ligação em MARQUES, 2015, p. 41-60. Para um estudo específico sobre as origens e desenvolvimentos da polícia política, ver REZNIK, 2004; XAVIER, 2004.

excepcional – não era adequado à lógica da legalidade ordinária representada pela forma-código.²⁷⁷ Como bem esclarece Massimo Meccarelli (2011, p. 99-100),

O código, que servira de instrumento para fixar o direito penal “fora da história”, era largamente insuficiente para enfrentar este prepotente retorno do contingente. Isso colocava novamente no centro o registro da exceção. (...) ao lado do código, opera um segundo nível de legalidade no qual é o registro repressivo e não o da garantia que inspira a disciplina punitiva. Aqui, o instrumento penal é empregado para a defesa da ordem constituída e não é pensado em relação à tutela dos direitos e liberdades individuais.

O duplo nível de legalidade deu ensejo, para além de um dualismo de regras jurídicas (uma duplicação estrutural do direito positivo), a um funcionamento paralelo de práticas repressivas, possibilitando a aplicação “seletiva e intermitente” dos princípios do Estado de direito (COSTA, 2009, p. 74), ou seja, um regime jurídico diferenciado para determinada classe de indivíduos (SBRICCOLI, 1998, p. 490-491).²⁷⁸ No tocante à criminalização do dissenso político, isso pode ser identificado em relação à esquerda política, especialmente os anarquistas e os comunistas.

A duplicação do nível de legalidade penal operada em 1921 foi desenvolvida e aprofundada no governo Vargas (1930-1945).²⁷⁹ Como demonstra Diego Nunes (2014, p. 77), a estratégia criminal utilizada na Era Vargas foi semelhante à da *República Velha*, a despeito de possuir objetivos diversos quanto à repressão do dissenso político – os grupos políticos organizados haviam tomado o lugar do movimento difuso e “apolítico” do anarquismo. A

²⁷⁷ Sobre a *forma-código*, ver CAPPELLINI, 2002; 2010; GROSSI, 2002. Vale a pena transcrever as palavras de Paolo Grossi (2002, p. 581, tradução minha) sobre o que representa o *código*: “(...) para o historiador do direito podem existir e existem tantos ‘Códigos’, para os quais pode ser convencional e inócuo o emprego de um vocábulo unitário, mas somente um é o Código que irrompe em certo momento histórico, fruto de uma autêntica revolução cultural que investe em cheio e devasta as fundações consolidadas do universo jurídico (...). Porque, de fato, o Código quer ser um ato de ruptura com o passado: não se trata de uma fonte nova ou de um novo modo de conceber e confeccionar com profundidade e amplitude a velha *ordonnance* real; trata-se, ao contrário, de um modo novo de conceber a produção do direito, e, desse modo, o inteiro problema das fontes e, assim, o problema primário da conexão entre ordem jurídica e poder político”. No original: “(...) per lo storico del diritto possono esistere ed esistono tanti ‘Codici’, per i quali può essere convenzionale ed innocuo l’impiego di un vocabolo unitario, ma uno solo è il Codice che erompe in un certo momento storico e soltanto allora, frutto di una autentica rivoluzione culturale che investe in pieno e sconvolge le fondazioni consolidate dell’universo giuridico (...) Perchè, infatti, il Codice vuol essere un atto di rottura col passato: non si tratta di una fonte nuova o di un nuovo modo di concepire e confezionare con respiro e ampiezza la vecchia *ordonnance* reale; si tratta invece di un modo nuovo di concepire la produzione del diritto, e quindi l’intero problema delle fonti, e quindi il problema primario della connessione fra ordine giuridico e potere politico”.

²⁷⁸ Como explica Pietro Costa (2009, p. 74), “uma justiça que oferecia legalidade e garantias aos *cavalheiros* (aos sujeitos racionais, autônomos, proprietários), enquanto confiava às classes subalternas a disciplina brutal e as medidas arbitrárias da polícia. É, por outro lado, o próprio funcionamento da justiça a provocar uma distinção ulterior entre sujeitos: a distinção entre *normais* e *criminosos*; é aos primeiros que são destinados os serviços do Estado de direito, enquanto os segundos (que uma antiga tradição apresentava como *inimigos internos*) tornam-se objeto de uma hostilidade que mira à sua eliminação ou pelo menos um isolamento *extra moenia* em que dificilmente penetram as garantias das quais goza o cidadão plenamente *confiável*”.

²⁷⁹ Ver, sobre o tópico, NUNES, 2014, p. 75-203.

elaboração de uma lei específica para os crimes contra a ordem política e social em 1935 e, posteriormente, a exclusão dos crimes políticos do novo código penal (1940)²⁸⁰ consolidaram a duplicidade de níveis de legalidade penal e sua vinculação com a emergência como um traço estrutural da experiência constitucional e penal brasileira republicana (NUNES, 2014, p. 21).

A consolidação de um *duplice livello di legalità* na década de 1930-40 influenciou também no significado do criminoso político. Este não era mais encarado como alguém patriótico, que age com fins nobres, mas sim como aquele que pretende impor sua vontade desrespeitando os direitos da maioria. O delito político representaria, agora, a violação da democracia e do constitucionalismo. O debate em torno da elaboração da *lei monstro* (Lei n. 38/1935) é um exemplo dessa alteração de perspectiva.²⁸¹

A exposição de motivos do projeto de lei indicava a proteção da estabilidade das instituições escolhidos pelo povo por meio do voto como um dos seus objetivos. Como consequência, o crime político – sobretudo a tentativa de “subverter a constituição” – só podia ser entendido como a “explosão de paixões doentias, de ambições pessoais desmedidas contra os interesses nacionais”.²⁸² De acordo com a maioria dos parlamentares, a ampliação dos direitos políticos e a instituição do voto secreto havia retirado o sentido do protesto social; toda mobilização popular seria antidemocrática (MARQUES, 2015). A discussão política, nessa lógica, deveria ser feita apenas no parlamento: “não é na rua, fazendo rebeliões e greves, que se defende a Pátria”.²⁸³

A Constituição e as leis penais de emergência deveriam instituir meios de salvaguarda da democracia contra eventuais minorias subversivas. Um dos motivos para justificar a elaboração de leis penais especiais de repressão do dissenso político seria, nas palavras de Nelson Hungria (*apud* NUNES, 2014), o constitucionalismo, que é “uma força específica dos

²⁸⁰ Nelson Hungria (1941, p. 283), integrante da comissão revisora do projeto do código penal, justificou a exclusão com os seguintes argumentos: “na atual fase de não conformismo ou de espírito de rebeldia contra as instituições políticas ou sociais, a defesa destas, sob o ponto de vista jurídico-penal, reclama uma legislação especialíssima, de feição drástico, desafiada aos critérios tradicionais do direito repressivo”.

²⁸¹ Sobre a elaboração da “lei monstro” – denominação dada pelos seus críticos –, incluindo o debate parlamentar, ver MARQUES, 2015, p. 68-80; NUNES, 2014, p. 77-100.

²⁸² Diário do Congresso Nacional, *Exposição de motivos do PL n. 78*, seção I, 27/01/1935, p. 638.

²⁸³ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Adalberto Corrêa*, seção I, 01/02/1935, p. 728. Para o deputado Pedro Vergara, um dos defensores da lei especial, era “preciso admitir por força que os crimes políticos devem ser encarados por um prisma novo, pelo critério da nova consciência política do mundo. (...) Entendo, pois, que em face do progresso democrático do país e da maior garantia e maior desafogo das liberdades, menos se justificam os crimes políticos e por isso mais rigor deve haver na sua punição” (Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Pedro Vergara*, seção I, 01/02/1935, p. 737). Estes são apenas dois exemplos dos vários discursos existentes à época. Para uma análise mais ampla, ver MARQUES, 2015.

Estados modernos, impondo sistemas, processos e métodos jurídicos às mudanças ou reformas políticas”. Nessa lógica, o criminoso político, outrora “encarado com generosa e poética ternura ou simpatia”²⁸⁴, deveria ser visto, a partir de então, de uma nova maneira: como alguém perigoso, que deve ser controlado, reprimido, segregado.

Com o fim do Estado Novo e a promulgação da Constituição de 1946, a retórica democrática ganhou notas de universalidade, especialmente depois da segunda guerra mundial e da derrota do nazi-fascismo. Esse aspecto, contudo, não foi suficiente para suplantar certas instituições, leis e práticas do período ditatorial anterior. Podemos oferecer alguns exemplos que indicam a continuidade do “espírito” autoritário com relação a certos temas e grupos. Todos eles dizem respeito à forma como grande parte da sociedade – especialmente a sua elite política e jurídica – compreendia o dissenso político, o protesto social e a reivindicação de direitos por parte dos trabalhadores. A devida compreensão desse contexto político e jurídico será útil para entender o significado da anistia de 1961.

O primeiro aspecto que merece ser registrado é a continuidade da pouca tolerância com orientações políticas de esquerda, especialmente o comunismo. Com a anistia em 1945 e o estabelecimento de novas regras eleitorais²⁸⁵, entre elas a possibilidade de criação de partidos políticos, o PCB conseguiu o seu reconhecimento formal pelo Tribunal Superior Eleitoral.²⁸⁶ Todavia, a memória da *Intentona Comunista* e a marcante presença de um sentimento anticomunista na transição (1945-1947) (RODEGHERO, 2006) eram elementos desfavoráveis a esse reconhecimento.

No início de 1946, o antigo procurador do Tribunal de Segurança Nacional, Honorato Virgulino, e o deputado Edmundo Barreto Pinto (PTB/DF) denunciaram ao TSE o caráter antidemocrático e contrário aos direitos humanos do PCB e solicitaram a sua cassação²⁸⁷, o que ocorreu em maio de 1947, já sob a vigência da Constituição de 1946.²⁸⁸ Alguns meses depois, o Congresso Nacional declarou extintos os mandatos dos deputados federais e

²⁸⁴ Diário do Congresso Nacional, seção I, 01/02/1935, p. 737.

²⁸⁵ Diário Oficial da União, *Decreto-Lei n.º 7.586*, 28/05/1945, disponível em: <www2.camara.leg.br>.

²⁸⁶ Tribunal Superior Eleitoral, *Resolução n. 324*, 10/11/1945, disponível em: <www.tse.jus.br>.

²⁸⁷ Tribunal Superior Eleitoral, *Processo n. 411/412*, disponível em: <www.tse.jus.br>.

²⁸⁸ Tribunal Superior Eleitoral, *Resolução n. 1.841*, 07/05/1947, disponível em: <www.tse.jus.br>. A promulgação da Constituição de 1946 ajudou a fundamentar o pedido de cassação, uma vez que o seu art. 141, § 13, estabelecia que era “vedada a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer partido político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem”. Sobre o episódio, ver SILVA, 2009a; BICALHO, 1980; BARBEDO, 1947.

senadores (e respectivos suplentes) eleitos sob a legenda do PCB.²⁸⁹ O partido recorreu ao STF, questionando o cancelamento do registro e a cassação dos mandatos, mas não obteve êxito.²⁹⁰

Para além das questões partidárias, o reconhecimento institucional da ilegalidade do PCB teve um efeito devastador na forma como os trabalhadores, os funcionários civis e os militares com orientação política de esquerda foram tratados nos anos posteriores. Nesse caso, não se tratava somente de uma declaração de ilicitude de um determinado partido político, mas o reconhecimento da própria inconstitucionalidade de uma doutrina política: o comunismo. Era o reflexo da democracia em tempos de guerra fria (REZNIK, 2004, p. 19).

Relativamente à estrutura dos órgãos repressivos, percebe-se uma grande continuidade. Apesar do Tribunal de Segurança Nacional ter sido extinto junto com a deposição de Vargas no final de 1945²⁹¹, o aparato policial manteve-se incólume. A organização da Divisão de Polícia Política e Social (DPS), setor do Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP), em 1946, significou a institucionalização de uma “agência federal de informação, investigação e repressão aos crimes contra o Estado e a ordem política e social” (REZNIK, 2004, p. 25). A especialização da polícia política correspondia à especialização da legislação penal.

A promulgação de uma nova “lei de segurança nacional” em janeiro de 1953 foi mais um fator para ratificar a permanência de uma prática repressivo-autoritária precedente, ou melhor, um indício para demonstrar que aquela estrutura era perfeitamente adequada ao novo regime democrático. Sem dúvida, a conservação da lógica do duplo nível de legalidade pode ser considerada um dos casos mais representativos desse quadro. O debate legislativo apresentou as ambiguidades do novo contexto. O projeto da nova lei prevendo crimes contra o

²⁸⁹ Foram cassados quatorze deputados federais e seus suplentes (entre eles Jorge Amado, Carlos Marighella, Maurício Grabois, João Amazonas) e um senador e seu suplente (Luís Carlos Prestes e Abel Chermont) (Diário do Congresso Nacional, *Resolução da Mesa do Senado Federal*, seção I, 11/01/1948; Diário do Congresso Nacional, *Resolução da Mesa da Câmara dos Deputados*, seção II, 10/01/1948). Esse ato gerou um efeito cascata, implicando na cassação de inúmeros deputados estaduais e vereadores ao redor do Brasil. Em 2013, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal promoveram a devolução simbólica dos mandatos cassados (Diário da Câmara dos Deputados, *Resolução n. 24*, 21/03/2013, p. 5878; Diário Oficial da União, *Resolução n. 12*, 19/04/2013, p. 2).

²⁹⁰ Supremo Tribunal Federal, *Recurso Extraordinário n. 12.369*, pleno, ministro relator Laudo de Camargo, data de julgamento: 14/04/1948, disponível em: <www.stf.jus.br>; Supremo Tribunal Federal, *Recurso Extraordinário n. 15.758*, pleno, ministro relator José Linhares, data de julgamento: 03/05/1950, disponível em: <www.stf.jus.br>.

²⁹¹ O TSN foi extinto por meio da Lei Constitucional nº 14, de 17 de novembro de 1945, editada pelo presidente em exercício José Linhares (então presidente do STF). A extinção do TSN não implicou na revogação da lei de segurança nacional. A prática de tais crimes continuou sendo apurada pela polícia política e julgada, a partir de então, pela justiça militar (Decreto-Lei nº 8.186/1945).

Estado foi enviada em julho de 1947 – dois meses após o cancelamento do registro do PCB – ao presidente da República, Gaspar Dutra. Ela foi elaborada pela Seção de Segurança Nacional do Ministério da Justiça (REZNIK, 2004, p. 54). Além da preocupação específica de atualização normativa – a abolição da pena de morte pela Constituição de 1946 havia tornado sem punição algumas “graves figuras delituosas” previstas na legislação anterior –, a iniciativa enquadrava-se dentro de um contexto de polarização internacional e repressão anticomunista (REZNIK, 2004, p. 48-54).

Depois de tramitar em vários ministérios, o projeto foi enviado ao Congresso no final de julho de 1947. O tempo que a proposta levou para ser aprovada (cinco anos) é um indicativo das novas configurações políticas e das resistências a uma lei penal especial que projetava, na nova democracia, a sombra do Estado Novo. Se o debate sobre uma nova lei penal especial para a repressão do dissenso político causava certo ruído na retórica democrática, o mesmo não se dava no âmbito do funcionamento do sistema: polícia política, ministério público e judiciário²⁹² continuavam aplicando a lei de segurança nacional da ditadura varguista (Decreto-Lei n. 431/1938).²⁹³

A discussão na Câmara dos Deputados e Senado Federal colocou à prova o novo contexto democrático. O primeiro ponto que chama a atenção é o debate inicial acerca da legitimidade de uma lei penal especial. Na Comissão Mista de Leis Complementares – órgão que reunia deputados e senadores – o projeto recebeu 150 emendas, sendo a principal delas sobre a reincorporação dos crimes políticos ao Código Penal. A proposta, capitaneada por Afonso Arinos (com o apoio partidário da UDN, do PSB, entre outros) foi derrotada por apenas um voto (REZNIK, 2004, p. 82). Para Arinos, não era apenas por questão de equilíbrio acadêmico que se desejava a inclusão no código penal, mas para “evitar a aplicação de um

²⁹² Vale lembrar que o STF reconheceu, em reiteradas decisões, a compatibilidade da lei de segurança nacional do Estado Novo com a Constituição de 1946. Ver, entre outros, a Apelação Criminal n. 1.439: “totalmente improcedente é a arguição de inconstitucionalidade do decreto-lei n. 431, de 1938, consoante reiterados pronunciamentos deste Supremo Tribunal” (Supremo Tribunal Federal, *Apelação Criminal n. 1.439*, pleno, ministro relator Luiz Gallotti, data de julgamento: 14/11/1950, disponível em: <www.stf.jus.br>).

²⁹³ Uma simples pesquisa na jurisprudência dos tribunais e nas notícias publicadas pela imprensa demonstra essa continuidade. Podemos citar um exemplo: em janeiro de 1951, Elisa Branco foi presa pelo DOPS em São Paulo por ter distribuído, no desfile de 07 de setembro, boletins com “ideias subversivas”. O fato que mais provocou a polícia foi quando ela, no meio do desfile, abriu uma grande faixa com os dizeres “os soldados, nossos filhos, não irão para a Coreia”. O juiz Plínio Gomes Barbosa a condenou a uma pena de 4 anos de reclusão com base na lei de segurança nacional do Estado Novo (Imprensa Popular, *Monstruosa sentença contra Elisa Branco*, 05/01/1951). Elisa Branco ajuizou habeas corpus no STF, mas este, por unanimidade, indeferiu por ter confirmado que a paciente era do “credo comunista” e havia distribuído panfletos e boletins de “feição subversiva” (Arquivo do STF, *Habeas Corpus n. 51.523*, ministro relator Macedo Ludolf, data de julgamento: 04.04.1951).

processo especial que constitui o grande risco das leis especiais”.²⁹⁴ Segundo o deputado udenista, era exatamente no processo especial que as autoridades policiais costumavam “apertar as cravelhas”.²⁹⁵

A crítica a uma “lei de segurança” foi feita por vários deputados, dos mais variados partidos. Raul Pilla (PL/RS) defendeu que “não é o Estado que precisa de lei de segurança; quem precisa dela somos nós”.²⁹⁶ Na opinião de Pilla, somente “os regimes mais ou menos ditatoriais” sentem necessidade de “leis e meios especiais de defesa”, de “leis de exceção”.²⁹⁷ Para Euclides Figueiredo (UDN/DF), a lei de segurança representava um instrumento do qual se arma o Executivo contra “as liberdades constitucionais do cidadão”.²⁹⁸ Hermes Lima (PSB), por sua vez, alertava que democracia não combinava com leis especiais de repressão. Conforme Lima, esse tipo de legislação “discrimina de maneira espiciosa o que classifica de atentados à segurança do Estado”, utilizando o conceito com um impulso coercitivo até “chocar-se, necessariamente, com os direitos, as garantias e as liberdades que a Constituição assegura”.²⁹⁹ Outros, como o deputado comunista Pedro Pomar, eleito na legenda do PSP paulista, acusava que a lei de segurança era uma “lei antioperária” (*apud* REZNIK, 2004, p. 74).

A retórica utilizada para criticar o projeto assentava-se nos direitos individuais, na democracia e na Constituição de 1946. Grande parte dos protestos realizados no ano de 1949 também se apropriaria desse discurso. Em ato público realizado na sede da Associação Brasileira de Imprensa, com a presença de deputados (Coelho Rodrigues), advogados (Evandro Lins e Silva, Sinval Pereira) e militares (general Euclides Figueiredo, coronel João Cabanas), ratificou-se a posição de interpretar a lei de segurança como um “instrumento cerceador das liberdades individuais” (*apud* REZNIK, 2004, p. 87). Um manifesto patrocinado pelo jornal Imprensa Popular foi redigido com razões semelhantes:

Nós, democratas brasileiros, sem distinção religiosa, política ou social, denunciemos à nação o projeto da nova lei de segurança, ora em curso no Parlamento, cuja aprovação anularia todas as garantias asseguradas ao cidadão pela carta magna de 1946, particularmente os seguintes: a) direito de livre manifestação do pensamento; b) direito de reunião; c) direito de associação profissional, sindical e política; d) direito de greve; e) inviolabilidade do lar (*apud* REZNIK, 2004, p. 88).

²⁹⁴ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Afonso Arinos*, seção I, 23/09/1949, p. 8717.

²⁹⁵ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Afonso Arinos*, seção I, 23/09/1949, p. 8717.

²⁹⁶ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Raul Pilla*, seção I, 10/10/1949, p. 8111.

²⁹⁷ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Raul Pilla*, seção I, 17/09/1949, p. 8406-8407.

²⁹⁸ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Euclides Figueiredo*, seção I, 16/10/1949, p. 8343.

²⁹⁹ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Hermes Lima*, seção I, 20/09/1949, p. 8461.

Esses argumentos foram articulados durante a tramitação legislativo do projeto. Devemos estar atentos para um detalhe. Se alguns eram manifestamente contrários a qualquer criminalização do dissenso político, grande parte dos parlamentares não abraçava uma crítica substancial aos crimes políticos – sua inconstitucionalidade –, mas apenas discordava quanto ao *locus* desses delitos. Muitos dos deputados favoráveis à emenda de Arinos foram, após a rejeição da mesma, ardorosos defensores do projeto da lei especial em plenário, como os deputados Freitas e Castro (PSD) e João Mendes (UDN) (REZNIK, 2004, p. 66; 82). Mesmo o deputado Raul Pilla, após fazer fortes críticas às tais leis especiais, reconheceu que “não podemos deixar de dar ao Governo a Lei de Segurança, que nos pediu, pois, enquanto não lhermos, valer-se-á ele da legislação que a Ditadura nos legou”.³⁰⁰

O discurso de “suavizar” as leis autoritárias do Estado Novo foi recorrente, especialmente dentre aqueles que concordavam com a manutenção do padrão varguista de leis penais especiais de exceção. O deputado Arruda Câmara (PDC), por exemplo, reconhecia o dilema do Congresso: ou se vota uma nova lei de segurança ou se reconhece a possibilidade do governo lançar mão das leis da ditadura que “contém muito mais de aperto, de restrições às liberdades públicas e individuais do que a debatida agora”.³⁰¹ Na visão de Arruda Câmara o modelo de “democracia inerte ou liberal” não era mais adequado aos novos tempos. Urgia outro tipo de regime democrático, o “vigilante”, isto é, uma democracia que soubesse defender-se contra os extremismos.³⁰²

O relator do projeto na Comissão de Constituição e Justiça, deputado Lameira Bittencourt (PSD), também reafirmou essa natureza vigilante, de modo a servir de “escudo e arma contra os impenitentes inimigos, tão perigosos quão falazes, que em hora conturbada que vivemos em todos os quadrantes do Universo conspiram contra o Estado democrático e a civilização cristã a serviço espúrio de ideologias malsãs e interesses inconfessáveis” (*apud* REZNIK, 2004, p. 83).

³⁰⁰ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Raul Pilla*, seção I, 17/09/1949, p. 8407. A crítica de Raul Pilla à lei de segurança era, ao mesmo tempo, uma crítica ao presidencialismo: “As disposições necessárias à defesa do Estado poderiam caber perfeitamente no Código Penal. (...) não repilo de maneira total a lei de segurança, justamente porque estamos no regime presidencial. (...) no regime parlamentar, democrático por excelência, as leis de segurança são dispensáveis” (Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Raul Pilla*, seção I, 17/09/1949, p. 8407).

³⁰¹ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Arruda Câmara*, seção I, 17/09/1949, p. 8408. O deputado Jurandir Pires (PSD) adotou o mesmo argumento: “esta lei, incontestavelmente, vem dar mais brandura à estruturação criada no período do Estado Novo (...). E vem, também, dar maior prestígio à democracia, a esta democracia em eclosão, porque a lei anterior era lei desacreditada. (...) Enquanto que, agora, vamos prestigiar esta lei de exceção” (Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Jurandir Pires*, seção I, 24/09/1949, p. 8779).

³⁰² Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Arruda Câmara*, seção I, 17/09/1949, p. 8408.

O debate em torno do projeto da nova lei de segurança ocorreu especialmente no ano de 1949, ainda no governo do presidente Dutra. Em meados de 1950, por conta do contexto conturbado das eleições de outubro, o projeto acabou arquivado. Somente na nova legislatura e com outro presidente da República é que a proposta foi retomada e aprovada: em junho de 1952 na Câmara e em dezembro no Senado (REZNIK, 2004, p. 85). Como demonstrou Luiz Reznik (2004, p. 90-91), a discussão, diferentemente da questão do petróleo, não aglutinou a opinião pública, com exceção das associações e grupos situados à esquerda do espectro político, como os comunistas. O assunto provocou a atenção da grande imprensa somente quando Carlos Lacerda foi preso, acusado de violar a lei de segurança do Estado Novo, fato que serviu para acelerar a aprovação do projeto.³⁰³ Em sua coluna no Diário de Notícias, o deputado Raul Pilla aproveitava o episódio para ajudar a sepultar a “velha” lei de segurança:

Nestes cinco anos já decorridos desde a promulgação da Constituição, bem poderia ele [*congresso*] ter revogado expressamente a legislação característica da Ditadura. Mas seria realmente necessário? (...) se há uma chamada Lei de Segurança, concebida e gerada durante a Ditadura, e que não se amolda ao regime de liberdade estabelecido pela Constituição, não será necessária a revogação expressa para que ela deixe de ser aplicada. E ao juiz cabe muito mais que o papel meramente mecânico de verificar se a lei foi formalmente revogada por outra lei, pois lhe compete verificar, também, se a disposição legal invocada cabe no quadro jurídico estabelecido pela Constituição.³⁰⁴

A promulgação da nova lei foi interpretada – obviamente por quem não sofria com ela – como uma vitória contra o entulho autoritário do regime varguista. Por uma coincidência do destino, foi o próprio Vargas, eleito pela vontade popular, que a sancionou. O jornal *A Noite*, por exemplo, celebrava o fato de que o Congresso havia tomado todas as precauções possíveis para elaborar uma lei que atendesse às necessidades do regime, “sem que nela fosse incluído qualquer dispositivo em contradição com os direitos e demais franquias asseguradas na Carta Magna”.³⁰⁵ Para o ministro do STF, Nelson Hungria, a leitura da nova lei havia deixado boa impressão, pois o Congresso havia corrigido as contradições da antiga lei com a constituição.³⁰⁶

³⁰³ Diário de Notícias, *Será apressada a votação*, 03/12/1952; Diário de Notícias, *Pela revogação da lei de segurança*, 04/12/1952; Diário de Notícias, *Concedida urgência para o projeto sobre crimes contra o Estado e a ordem pública*, 13/12/1952. Em habeas corpus impetrado no STF em favor de Carlos Lacerda, o tribunal entendeu ser a prisão preventiva ilegal e concedeu a ordem. Ver: Supremo Tribunal Federal, *Habeas corpus n. 32.331*, pleno, ministro relator Luiz Gallotti, data de julgamento: 05/12/1952. Disponível em: <www.stf.jus.br>.

³⁰⁴ Diário de Notícias, *A transfiguração do regime*, 03/12/1952.

³⁰⁵ *A Noite*, *É um elemento útil para a preservação do regime*, 07/01/1953.

³⁰⁶ *A Noite*, *É um elemento útil para a preservação do regime*, 07/01/1953.

A manutenção do duplo nível de legalidade penal, contudo, e ao contrário do que se supunha, replicava diferentes graus punitivos, discernindo entre “cavalheiros” e “malandros” (SBRICCOLI, 1998, p. 491). Esse específico regime jurídico de exceção fez prevalecer a oportunidade política sobre a regra jurídica, instaurando a aplicação seletiva e intermitente daqueles direitos e franquias já mencionados. Desde o início dos debates parlamentares ficou evidente quem seria o extremista a ser combatido. Em entrevista à imprensa, dois deputados integrantes da CCJ da Câmara expuseram o seu alívio com a aprovação da nova lei. Para Lúcio Bittencourt (PTB), a Lei n. 1802 fornecia os meios necessários para a repressão aos extremismos, “principalmente quando se apresenta com a colaboração vermelha”.³⁰⁷ Daniel Carvalho (PR), dizendo-se alarmado com as denúncias de “alastramento do vírus comunista”, esperava a imediata aplicação da lei, de modo a provar a sua eficiência.³⁰⁸

Um breve episódio envolvendo a aplicação da lei confirma essa tese. O texto aprovado pelo parlamento continha duas cláusulas de transição que abriram espaço para uma interessante disputa interpretativa. A primeira delas, de uso comum na legística, dispunha sobre a revogação expressa das leis de segurança do Estado Novo.³⁰⁹ A outra cláusula estabelecia que a nova lei não incidiria sobre ato ou fato anterior à sua vigência³¹⁰, disposição desnecessária se considerarmos a proibição constitucional de leis penais retroativas (salvo para beneficiar o réu).³¹¹

Como havia inúmeras pessoas sendo processadas pela prática de crime político, logo surgiu a oportunidade para alegar a extinção da punibilidade. Esse foi o argumento utilizado pelo advogado de Luiz Carlos Prestes e outros comunistas um dia após a publicação da lei, 08 de janeiro.³¹² A alegação residia na conjugação das duas cláusulas citadas acima: se as leis anteriores foram revogadas e a lei nova não se aplicava aos fatos anteriores, não haveria mais razão para a continuação daqueles processos. Apesar do raciocínio não ser tão simples assim na dogmática penal – haveria a necessidade de verificar quais condutas foram descriminalizadas –, a resposta dada pelas autoridades envolvidas desvelou alguns aspectos latentes.

³⁰⁷ A Noite, *É um elemento útil para a preservação do regime*, 07/01/1953.

³⁰⁸ A Noite, *É um elemento útil para a preservação do regime*, 07/01/1953.

³⁰⁹ Era o art. 48: “revogam-se as disposições em contrário e, em especial, a Lei n. 38, de 4 de abril de 1935, a Lei n. 136 de 14 de dezembro do mesmo ano, e o Decreto-Lei n. 431, de 18 de maio de 1938” (Diário Oficial da União, *Lei n. 1.802*, seção I, 07/01/1953, p. 273).

³¹⁰ Era o art. 38: “nenhuma sanção administrativa ou penal, por crime previsto nesta lei, incidirá sobre ato ou fato anterior à sua vigência” (Diário Oficial da União, *Lei n. 1.802*, seção I, 07/01/1953, p. 273).

³¹¹ Vejamos o art. 141, § 30, da Constituição de 1946: “a lei penal regulará a individualização da pena e só retroagirá quando beneficiar o réu”.

³¹² Imprensa Popular, *É nulo o processo contra Prestes*, 09/01/1953.

Antes mesmo de o juiz analisar o pedido do advogado de Prestes, a lei foi republicada em razão de “incorreções”. O novo texto trazia o veto do presidente da República ao art. 38 (a cláusula com a proibição de efeitos retroativos).³¹³ A justificativa do veto aponta para algumas nuances:

A redação do art. 38 poderá conduzir o intérprete à conclusão de que o Legislativo teve a intenção de *anistiar* aos condenados ou sujeitos à ação da Justiça e por esta forma pôr fim aos processos em curso no Judiciário, ou perante autoridades administrativas. A lei elaborada pelo Legislativo é de segurança nacional: não poderia sem menção expressa ir ao extremo de *anistiar*, sem quaisquer restrições, aqueles a que são imputados crimes contra essa mesma segurança nacional. (...) A permanência do artigo 38 viria trazer inconvenientes que ressaltam obviamente. Além de perturbar a ação defensiva da estabilidade do regime, colocaria o Executivo em situação de não ter elementos para impedir o retorno aos cargos civis e *especialmente às Forças Armadas, de elementos julgados inaptos para a vida militar*.³¹⁴

Isso foi o bastante para o juiz Ernesto Jencarelli decidir que a punibilidade dos crimes não estava extinta. De acordo com o magistrado, o dispositivo que facultava a medida – o artigo 38 – foi vetado pelo presidente da República.³¹⁵ A resposta do juiz possuía uma mensagem clara: ao fundamentar o indeferimento no art. 38 (cláusula que nada fazia senão reafirmar a proibição constitucional de leis penais retroativas), possibilitou-se a aplicação das regras da Lei n. 1.802 aos fatos anteriores à sua vigência. Em outras palavras, admitiu-se a suspensão da constituição.

Como anunciado na mensagem presidencial de veto, a maior preocupação não era a simples continuação dos processos, mas o retorno de comunistas ao serviço público e às Forças Armadas. O promotor do caso de Prestes e outros comunistas, ao opinar pelo indeferimento da extinção da punibilidade, afirmou que o veto salvou o país “de um desastre de consequências imprevisíveis, pois, sem ele, haveria o retorno de comunistas às Forças Armadas”.³¹⁶ Para a Cruzada Brasileira Anticomunista, liderada pelo almirante Pena Boto, o veto era essencial, pois seria paradoxal uma lei de segurança nacional ter em seu texto um dispositivo que garantisse a “liberdade e impunidade de todos os brasileiros traidores, comunistas”.³¹⁷

O direcionamento apenas referido seria ainda tentado de outra forma, mediante a criação de outro nível de legalidade penal. Em agosto de 1953, foi apresentado pelo

³¹³ Diário Oficial da União, *Lei n. 1.802*, seção I, 08/01/1953, p. 345.

³¹⁴ Diário do Congresso Nacional, *Mensagem n. 24 do Presidente da República*, seção I, 20/01/1953, grifo meu.

³¹⁵ Tribuna da Imprensa, *Prosseguirá o processo contra Luiz Carlos Prestes*, 14/01/53.

³¹⁶ Tribuna da Imprensa, *Sobre a lei de segurança*, 17-18/01/1953.

³¹⁷ Tribuna da Imprensa, *Sobre a lei de segurança*, 17-18/01/1953.

presidente da República um projeto de lei definindo os “crimes de infidelidade à Pátria e de hostilidade à forma de governo”. Embora não tenha sido aprovada³¹⁸, a iniciativa é rica em detalhes. O anteprojeto foi preparado pelo Conselho de Segurança Nacional e encaminhado pelo secretário do órgão, o então general Caiado de Castro.

Pela exposição de motivos, nota-se que o anteprojeto foi elaborado com duas preocupações: primeiro, atingir os servidores públicos, os militares e os estrangeiros qualificados como “comunistas”; segundo, ser um instrumento penal para funcionar *ao lado* e “harmonizado” com a legislação comum e a especial (crimes contra o Estado e a ordem político e social).³¹⁹ Havia a previsão de um único crime: “toda atividade, ostensiva ou clandestina, qualquer que seja a forma ou meio empregados, em favor de partido político não legalizado ou a que foi denegado ou cancelado o registro pelo Tribunal Superior Eleitoral, bem como de associação que não se ache devidamente legalizada, ou ainda de organização de caráter internacional ou estrangeira, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem”.³²⁰

Pela prática do crime, poder-se-ia aplicar a pena de reclusão (1 a 4 anos) e a pena acessória de perda do cargo público ou da patente (se militar). No plano administrativo, o acusado, civil ou militar, poderia ser posto em disponibilidade inativa, sem direito a qualquer vantagem ou remuneração, ou demitido (se civil) e excluído (se militar). Seria, ainda, incapacitado, por dez anos, para a investidura em cargo público. Na esfera trabalhista, a prática de ato de infidelidade à pátria seria justa causa para a rescisão do contrato de trabalho.

Consoante as justificativas do general, a proposta foi elaborada com o mais absoluto respeito “às garantias dos direitos individuais” e tinha como objetivo preencher uma grande lacuna:

No campo do livre exercício das atividades político-partidárias, os abusos daqueles que se dedicam a certas campanhas de fundo e orientação comunistas vêm se tornando, entre nós, cada vez mais acentuados. Essa situação, por demais séria, tende a agravar-se com os maus exemplos praticados por elementos detentores de altas posições e que, afóra a circunstância de gozarem de garantias especiais, se acham protegidos pela incontestável ausência de legislação que preveja e coíba o exercício de

³¹⁸ Curiosamente, em 1972 o presidente Emílio Médici solicitou a “retirada da Mensagem n. 298, de 27 de julho de 1953, relativa a projeto de lei que define crimes de infidelidade à Pátria” (Diário do Congresso Nacional, Mensagem n. 40, seção I, 21/04/1972, p. 420).

³¹⁹ Diário do Congresso Nacional, *Projeto n. 3.455*, seção I, 06/08/1953, p. 153.

³²⁰ Diário do Congresso Nacional, *Projeto n. 3.455*, seção I, 06/08/1953, p. 153.

atividade político-partidária contrária ao regime democrático e à nossa estrutura política.³²¹

A referência a “detentores de altas posições” dizia respeito ao caso dos diplomatas acusados de atividades “subversivas” que foram postos em disponibilidade inativa não remunerada por recomendação do mesmo general Caiado de Castro.³²² Um desses diplomatas era o poeta João Cabral de Melo Neto, acusado de elaborar um “plano diabólico de ajuda ao extinto Partido Comunista do Brasil para tentar submeter o território da Nação à soberania de estado estrangeiro”.³²³ Melo Neto respondeu a um processo administrativo disciplinar pelos fatos. A comissão encarregada concluiu pela impossibilidade de punição administrativa³²⁴, pois a legislação não admitia a privação de direitos de servidores públicos por motivo de convicção política.³²⁵ Diante de tal proibição, o ministro das Relações Exteriores, Vicente Ráo, expressou ao Conselho de Segurança Nacional a necessidade de uma legislação adequada que armasse as autoridades de poderes para afastar, dos quadros do Serviço Público, civis que fossem adeptos de “doutrinas políticas contrárias ao regime democrático e perigosas à segurança nacional”.³²⁶

Na situação específica, o general Caiado de Castro recomendou ao presidente Getúlio Vargas a punição de João Cabral mediante a concessão de disponibilidade inativa, sem remuneração, medida que foi prontamente aceita e decretada, ainda que contrariasse a Constituição de 1946.³²⁷ O caso serviu como modelo para demonstrar a importância da elaboração de uma lei específica para punir os servidores públicos e militares que atuassem,

³²¹ Diário do Congresso Nacional, *Projeto n. 3.455*, seção I, 06/08/1953, p. 153.

³²² Diário Oficial da União, *Exposição de motivos n. 137*, Conselho de Segurança Nacional, 20/03/1953, p. 4886-4888.

³²³ A acusação baseava-se em uma carta escrita por João Cabral (então cônsul em Londres) a outro diplomata, Paulo Cotrim Rodrigues Pereira (então em Hamburgo). O conteúdo da carta foi publicado pela Tribuna da Imprensa, em 27 de junho de 1952, em reportagem intitulada “traidores no Itamarati”.

³²⁴ Não obstante o reconhecimento da impossibilidade de punição, a comissão de inquérito administrativo recomendou “manter os indiciados sob fiscalização e vigilância permanentes, para que não possam constituir perigo à segurança do País” (Diário Oficial da União, *Exposição de motivos n. 137*, Conselho de Segurança Nacional, 20/03/1953, p. 4887).

³²⁵ A legislação citada no processo era o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Lei n. 1.711/1952) e a Constituição de 1946. O Estatuto dispunha que “por motivo de convicção filosófica, religiosa ou política, nenhum servidor poderá ser privado de qualquer de seus direitos nem sofrer alteração em sua atividade funcional” (art. 248). A Constituição de 1946, por sua vez, estabelecia a liberdade de manifestação de pensamento (art. 141, § 5º), a inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença (art. 141, § 7º) e a proibição de privar alguém de seus direitos por motivo de convicção política ou filosófica (art. 141, § 8º).

³²⁶ Diário Oficial da União, *Exposição de motivos n. 137*, Conselho de Segurança Nacional, 20/03/1953, p. 4887.

³²⁷ A recomendação para aplicar a pena de *disponibilidade inativa sem remuneração* baseava-se em uma lei de 1934. Contudo, nem a legislação ordinária pós-1945, nem a Constituição de 1946 autorizavam tal medida. Esse foi o entendimento adotado pelo STF quando concedeu o mandado de segurança impetrado por João Cabral de Melo Neto (Arquivo do STF, Mandado de Segurança n. 2.264, pleno, ministro relator Luiz Gallotti, data de julgamento: 01/09/1954).

por qualquer meio, a favor do PCB, o que se refletiu no envio do anteprojeto criminalizando a “infidelidade à Pátria e a hostilidade à forma de governo”.

A iniciativa governamental de criminalizar as condutas “infiéis” à pátria teve certa cobertura da imprensa, recebendo o apoio de alguns jornais³²⁸, de algumas organizações estudantis³²⁹ e de alguns membros do Ministério Público e Judiciário.³³⁰ A resistência, por outro lado, foi forte, porém restrita a pequenos grupos. A imprensa comunista e a UNE criticaram fortemente o projeto.³³¹ A campanha liderada pela Associação Brasileira de Defesa dos Direitos do Homem talvez tenha sido a iniciativa com maior abrangência. Em evento realizado na ABI, a associação lançou um manifesto de combate ao projeto de lei de infidelidade. O documento, com dezoito páginas, vinha assinado por vários juristas, professores, jornalistas, militares, líderes sindicais, parlamentares. Para vários participantes do evento, o projeto era “puro fascismo”, de “cunho autoritário, antiliberal e inconstitucional”, atentatório aos “direitos fundamentais do homem”, uma “lei de exceção”.³³²

O projeto foi ignorado pela doutrina jurídica, com exceção do então ministro do STF, Nelson Hungria. Em artigo sobre o tema da criminalidade política, Hungria (1959, p. 23) fez uma avaliação crítica da proposta: “na sua intransigência reacionária, o projeto chega a exalar *fartum* de regime autoritário, quando, por exemplo, manda aplicar ao agente, se funcionário público vitalício, a pena acessória de disponibilidade sem remuneração, entrando em contraste aberto com a Carta de 46”. Usando da ironia que lhe era característica, o penalista afirmou que “só o fantasma do comunismo (...) pode explicar semelhante surto de preocupação na defesa do nosso regime político” (HUNGRIA, 1959, p. 23).

O que nos interessa no artigo de Nelson Hungria, no entanto, é a recuperação daquele caráter heroico dos criminosos políticos. Para Hungria (1959, p. 23), era correta a aplicação

³²⁸ Correio da Manhã, *Fidelidade à Pátria*, 29/07/1953; O Jornal, *Indisciplina e defesa da Pátria*, 24/11/1956; Jornal do Brasil, *Os crimes de infidelidade à Pátria*, 30/07/1953; Jornal do Brasil, *O Estado e a propaganda ideológica*, 31/07/1953.

³²⁹ O Jornal, *A classe universitária com a lei de punição por infidelidade à Pátria* [centro acadêmico da Faculdade Nacional de direito], 01/08/1953; O Jornal, *Favorável a União Metropolitana dos Estudantes à lei de fidelidade à Pátria*, 12/12/1953.

³³⁰ O Jornal, *Suicídio deixar sem arma de autodefesa as instituições*, 30/07/1953. Apoiaram publicamente o projeto o subprocurador da república Alceu Barbedo, o procurador da república Saraiva Ribeiro e o juiz Faustino Nascimento, presidente do Tribunal do Júri do RJ.

³³¹ Imprensa Popular, *Lei de infidelidade à Pátria merece o repúdio de civis e militares*, 13/09/1953; Diário Carioca, *Manifesta-se a UNE contra a lei de infidelidade à Pátria*, 06/12/1953.

³³² Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, *Manifesto de combate ao projeto de lei de infidelidade à pátria*, Folhetos DPS, 259, 1953. Constavam no manifesto, entre outros, Evandro Lins e Silva, os professores Castro Rebello e Luiz Frederico Carpenter, os juizes Osny Duarte e Irineu Joffily, senadores Hamilton Nogueira e Mozar Lago, os deputados Campos Vergal e Mendonça Júnior, o general Arthur Carnaúba e Felicíssimo Cardoso.

das mais “severas sanções do direito penal” aos “agitadores e conspiradores”, desde que observados os direitos fundamentais do homem, “*leitmotiv* da democracia liberal”. Mas, segundo ele, estava na hora de acabar com essa obsessão da repressão da delinquência política:

Ao invés dessa insistência na minuciosa previsão dos crimes políticos, já seria tempo, isso sim, de rearmos uma tradição que só um governo ditatorial achou de abolir, isto é, a *custodia honesta*, a *prisão honrada* para os autores de tais crimes, à parte os atentados anarquistas e a traição à Pátria, notadamente quando praticada por motivos subalternos. Os criminosos políticos não devem ser tratados de cambulhada com os delinquentes comuns. Enquanto êstes são indivíduos anti-sociais ou autênticos malfeitores, aqueles provêm, quase sempre, das camadas de elite e são, muitas vezes, os “anjos da liberdade” ou os *avant-coureurs* da civilização ou da melhoria das condições humanas. Cumpre não esquecer que o crime político, de modo geral, não incide sob a reprovação ético-social, e é tudo quanto há de mais contingente (HUNGRIA, 1959, p. 23).

Na interpretação de Hungria, criminalidade política associava-se à democracia e à luta pela liberdade, pelo progresso da civilização. O criminoso comum, ao contrário, representaria o antissocial. O seu apelo pelo retorno à “tradição” era uma decorrência da sua preocupação com o rigor técnico da ciência jurídico-penal e, talvez, uma tentativa em reduzir a manipulação política do direito. O problema dessa análise é porque ela acaba reafirmando o que procura criticar: a contingência política. Em um contexto ditado pelo fantasma do comunismo – para usar uma expressão do autor – e com os direitos individuais sendo interpretados à luz da segurança nacional, a forma jurídica é o que menos importava. A partir de uma leitura às avessas, se reafirmava o duplo nível de legalidade, ao deixar de fora dessa “custodia honesta” certo tipo de “criminoso” político. Os “traidores da pátria”, expressão flexível e ditada ao sabor dos ventos políticos, poderia ser qualquer um, especialmente aqueles enquadrados como tais pelo aparato repressivo do estado.

A questão anunciada por Hungria era mais complexa e não se reduzia ao aspecto penal. O efeito estrutural de uma duplicidade de níveis de legalidade foi esvaziar completamente a lei de sua função liberal de garantia do cidadão contra o Estado. Essa nova dimensão da legalidade reduzia-se à pura forma jurídica, abrindo espaço para o uso autoritário do direito. A permeabilidade dos níveis de legalidade refletiu-se em uma complicação estrutural posterior (MECCARELLI, 2009, p. 502). Operou-se a “contaminação” não só da legalidade expressa por meio do código, mas também da legislação extrapenal. Alguns exemplos podem ser mencionados.

Em novembro de 1946, os ministros militares prepararam um anteprojeto de lei com o objetivo de afastar da ativa os militares que fossem filiados a partidos políticos contrários ao regime democrático ou que reconhecidamente professassem doutrinas dessa natureza. Quando a proposta foi preparada o PCB ainda não havia tido o seu registro cancelado. Mesmo assim, entendiam os ministros que não se devia tolerar a permanência na ativa de militares filiados a tais partidos, “mesmo que eles tenham existência legal”.³³³ O anteprojeto enviado ao presidente Dutra era claro, objetivo e continha apenas um comando: os militares filiados a partidos políticos contrários ao regime democrático seriam reformados, ou seja, postos definitivamente na inatividade. A proposta foi enviada ao Congresso no final de 1946 e somente se transformou em lei em janeiro de 1950.

Durante os três anos de tramitação, o projeto sofreu algumas alterações, inclusive para se adequar à nova situação do PCB, então na ilegalidade. Com a aprovação da norma – Lei n. 1.057-A – ficou autorizada a declaração de incompatibilidade com o oficialato dos militares que pertencessem, fossem filiados ou propagassem as doutrinas e ideias de partidos políticos que tivessem sido impedidos de funcionar legalmente.³³⁴ A pena para tal condição era a reforma do militar. Apesar de condicionar a aplicação da sanção ao parecer de um conselho de justificação e à confirmação do Superior Tribunal Militar, a tipicidade de “propagar ideias” era muito vaga, possibilitando uma ampla margem de discricionariedade. Alguns deputados, como Gurgel do Amaral (PTB/DF), qualificaram a lei como uma segunda lei de segurança.³³⁵

O outro exemplo é o do direito de greve, assegurado pela Constituição de 1946.³³⁶ Mesmo após a promulgação de uma nova constituição, permaneceu o entendimento do caráter criminoso da greve, especialmente após a edição do Decreto-Lei n. 9.070, que estabelecia normas para a greve no setor privado.³³⁷ Relativamente à greve no serviço público, dois pareceres da Consultoria-Geral da República, assinados por Carlos Medeiros Silva, foram suficientes para suspender a norma constitucional.

³³³ Câmara dos Deputados, *Dossiê legislativo do PL 352/1947*, disponível em: <www2.camara.leg.br>.

³³⁴ O artigo primeiro da lei estabelecia o seguinte: “sem prejuízo da responsabilidade penal que no caso couber, são declarados incompatíveis com o oficialato os militares que, ostensiva ou clandestinamente, pertencerem, forem filiados ou exercerem atividades ligadas a partidos ou associações de qualquer espécie, impedidos de funcionar legalmente, nos termos do artigo 141, parágrafos 12, última parte e 13 da Constituição Federal ou exercerem propaganda das doutrinas desses partidos ou associações, ou de ideias a que se refere o parágrafo 5º, in fine, do referido artigo” (Diário Oficial da União, Lei n. 1.057-A, seção I, 01/03/1950. Disponível em: <www2.camara.leg.br>, grifo meu). O artigo 114, parágrafo 5º, da Constituição de 1946, mencionado no final do texto transcrito, diz o seguinte: “É livre a manifestação de pensamento. (...) Não será, porém, tolerada propaganda de guerra, de processos violentos para subverter a ordem política social, ou de preconceitos de raça ou de classe”.

³³⁵ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Gurgel do Amaral*, seção I, 17/11/1949, p. 11.411.

³³⁶ Art. 158 da Constituição: “é reconhecido o direito de greve, cujo exercício a lei regulará”.

³³⁷ Diário Oficial da União, *Decreto-Lei n. 9.070*, seção I, 16/03/1946. Disponível em: <www2.camara.leg.br>.

O primeiro deles opinava que continuavam em vigor as leis ordinárias, anteriores à Constituição de 1946, que estabeleceram sanções penais e disciplinares contra os participantes de greve. O raciocínio era simples: uma vez que a norma constitucional relativa ao direito de greve dependia de regulamentação, deveriam ser aplicadas as normas anteriores, a exemplo do Estatuto dos Servidores Públicos (1939) e da lei de segurança (1938). A primeira proibia o funcionário público de “incitar greves ou a elas aderir”, sob pena de demissão a bem do serviço público. A segunda considerava crime os funcionários públicos cessarem, coletivamente, os serviços a seu cargo (SILVA, 1952).

O segundo parecer tratava de um caso concreto. Alguns servidores da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil articularam, em dezembro de 1952, uma greve que, entretanto, não se verificou. A dúvida apresentada ao CGR era saber como punir os grevistas, já que os fatos haviam ocorrido antes da entrada em vigor da nova lei de segurança nacional (Lei n. 1.802/1953)³³⁸ e a greve não chegou a ser consumada. Embora concordando com a impossibilidade de aplicação retroativa da norma penal, Carlos Medeiros Silva decidiu aplicar o Estatuto dos Funcionários Públicos (Lei n. 1.711/1952), no sentido de caracterizar a greve, inclusive a sua instigação, como “insubordinação grave em serviço”, punível com a pena de demissão (SILVA, 1954). Em resumo, a manifestação concluiu que a greve era tanto um crime político (Lei n. 1.802), quanto uma infração disciplinar.

O que pode ser constatado desse longo itinerário que percorremos? Retomando o Parecer E-7 da Consultoria-Geral da República, elaborado por Antônio Balbino, pode-se concluir que a opinião jurídica do governo serviu para anular a anistia de 1961 ao restringir essa medida a uma noção restrita de crime político, desconsiderando outras formas de repressão ao dissenso político. Além da noção de delito político ter adquirido, a partir da década de 1920, um caráter cada vez mais repressivo, a introdução de um duplo nível de legalidade, não só penal, mas também administrativo, criou um horizonte de sentido em que a luta pela anistia como forma de neutralização de uma legalidade-potência – oposta a uma legalidade-garantia (COSTA, 2007, p. 17) – tornou-se uma das principais alternativas para aqueles que eram enxergados como inimigos políticos.

O outro lado da moeda desse quadro de legalidade de exceção aparecia, portanto, nas constantes medidas de anistia que “apagavam” progressivamente – e muitas vezes seletivamente – os efeitos repressivos desse uso autoritário do direito. A anistia como um

³³⁸ A nova lei estabelecia como crime “instigar, preparar, dirigir ou ajudar a paralisação de serviços públicos ou de abastecimento da cidade” (art. 13).

“espaço de *exceção reflexa*” (MECCARELLI, 2009, p. 504-505) pareceu constituir mais um traço estrutural do segundo nível de legalidade. Poder-se-ia aplicar esse quadro conceitual à nossa história constitucional republicana. Esse traço estrutural – que para alguns expressaria a “cordialidade” do brasileiro – foi bem percebido pelos juristas. De um lado, Pontes de Miranda (1960, p. 427) lembrou que a cada revolução no Brasil fez seguir-se uma anistia; de outro, Nelson Hungria (1959, p. 22) ironizou que as intencionas brasileiras eram realizadas com “seguro de vida”, pois sempre os seus promotores eram beneficiados com uma medida anistiantes antes mesmo de qualquer processo de responsabilização.

É possível concordar com o diagnóstico desses dois importantes juristas do século XX. Contudo, essa análise não estaria completa se não evidenciássemos outro aspecto do uso desmedido do instituto da anistia política: sua seletividade. A anistia, como um espaço de exceção reflexa do duplo nível de legalidade penal, acabou instituindo, ela mesma, novos graus de normatividade. Como os requerimentos de reversão feitos pelos anistiados de 1961 demonstrarão, a disputa por medidas de compensação material – no caso, o retorno do militar expulso – serviu como um meio para ilustrar quem eram os anistiados e o que eles representavam para as Forças Armadas. Em muitos casos, serviu não para “perdoar”, mas para castigar novamente.

2.3. Anistia e anistiados no pós-1945

Se quisermos entender quem eram os militares anistiados de 1961 devemos jogar alguma luz no perfil dos anistiados no pós-1945. Explicar o contexto e os meios utilizados para levar adiante a repressão política a estes grupos é essencial para compreender porque o parecer da Consultoria-Geral da República não foi uma simples expressão da aplicação da legalidade. Ao contrário, representou uma definição direta de uma determinada política em uma esfera fundamental da ordem penal. A manifestação jurídica da CGR, especialmente revestida de força vinculante, instituiu uma verdadeira *zona cinzenta*³³⁹ que, ao final, acabou forçando a balança em direção à opacidade de atos infralegais da Administração Pública e neutralizando as possibilidades de retorno dos anistiados às Forças Armadas.

³³⁹ Utiliza-se o termo “zona cinzenta” em um sentido semelhante ao adotado por LACCHÈ; STRONATI, 2011. Significa um âmbito de indefinição construído por interpretações e atos normativos infralegais, a despeito do que estabelece a lei em sentido formal.

Desde logo, surgem algumas dúvidas: por que os comunistas expulsos em 1935 representaram a maior parte dos militares que pediu a reversão em 1961? Por que eles não foram beneficiados pela anistia de 1945 (Decreto-Lei n. 7.474)? Para responder devidamente esses questionamentos devemos retornar àquele período, explicando a forma que a repressão política tomou naquele contexto, bem como o formato jurídico da anistia concedida na transição político-constitucional de 1945.

Em novembro de 1935, ocorreu no Brasil o que ficou conhecido como a *Intentona Comunista*.³⁴⁰ O evento foi uma rebelião de natureza político-militar contra o presidente da República Getúlio Vargas. O levante teve forte influência do Partido Comunista Brasileiro (PCB), embora o programa da revolta, assim como grande parte dos participantes, tenha sido da Aliança Nacional Libertadora (ANL) (MOTTA, 2002, p. 188).³⁴¹

Em menos de cinco meses após a revolta, de novembro de 1935 a março de 1936, o governo montou um aparato repressivo à altura de qualquer ditadura: decretou o estado de sítio, reformou a Constituição de 1934 para aumentar os efeitos das medidas de emergência e alterou a lei de segurança nacional. No âmbito da atuação das instituições, promoveu uma feroz repressão policial, com inúmeras prisões, criou comissões de repressão ao comunismo com o objetivo de expurgar civis e militares acusados de subversão e instituiu o Tribunal de Segurança Nacional, órgão judicial de exceção, para processar e punir os criminosos políticos.³⁴²

Uma das providências que mais contribuiu para o aprofundamento da repressão foi a reforma da constituição.³⁴³ Primeiro, criou-se um instrumento de emergência chamado de comoção intestina grave com finalidades subversivas das instituições políticas e sociais. A medida era equiparada a um estado de guerra ampliado e, uma vez decretada, autorizava o

³⁴⁰ Para um estudo detalhado do levante comunista, ver VIANNA, 2007; MOTTA, 2002.

³⁴¹ A ANL foi uma frente ampla que aglutinou representantes de diferentes correntes políticas (socialistas, comunistas, católicos) e de diferentes setores sociais (operários, intelectuais, profissionais liberais, militares), em prol de um programa de luta contra o fascismo, o imperialismo, o latifúndio e a miséria (ABREU, 2010). A historiografia não é uniforme acerca da influência do PCB na criação da ANL. Fala-se em “inspiração do PCB” (FAUSTO, 2006, p. 72) ou nega-se o caráter comunista inicial da ANL (ROSE, 2001, p. 64). Para outros, “embora seja impossível atribuir exclusivamente ao PCB a iniciativa da criação da ANL, não se pode negar que foram os comunistas um dos grandes animadores da frente” (PINHEIRO, 1991, p. 273). Na opinião de Marly Vianna (2007, p. 143), foram as lideranças tenentistas que levaram adiante a organização da ANL. Não há muita controvérsia sobre o fato do PCB ter passado, após algum tempo, a comandar a orientação política da ANL (MOTTA, 2002, p. 181; D’ARAÚJO, 2000, p. 15).

³⁴² Para mais detalhes sobre a repressão política após o levante comunista, ver MARQUES, 2015.

³⁴³ Diário do Congresso Nacional, *Decreto Legislativo n. 06*, 19/12/1935, p. 27329.

presidente a suspender qualquer garantia constitucional.³⁴⁴ Segundo, facultou ao poder executivo a cassação da patente/posto do militar que praticasse ato ou participasse de “movimento subversivo das instituições políticas e sociais”. O ato de cassação poderia ser determinado de forma unilateral, independentemente de qualquer processo administrativo ou judicial.³⁴⁵ Foi comum na repressão política que se seguiu a aplicação de leis *ex post facto*, prática proibida expressamente pela constituição por violar a garantia do juiz natural e a irretroatividade da lei penal.

As medidas determinadas deram resultado. O ministro da Guerra autorizou a expulsão das fileiras do Exército de “todos os sargentos, cabos e praças que tomaram parte do movimento sedicioso”.³⁴⁶ Pelo menos 107 oficiais e 1.136 praças foram expulsos entre 1935 e 1936 (CARVALHO, 2005, p. 85).³⁴⁷ A maioria dos militares cassados foi condenada pelo Tribunal de Segurança Nacional.³⁴⁸ Com o golpe de 1937, a situação agravou-se. O TSN transformou-se em corte de única instância e o estado de emergência foi decretado de forma permanente. A Constituição de 1937 estabeleceu, no seu art. 177, a possibilidade de aposentar e reformar os civis e militares “cujo afastamento se impuser, a juízo exclusivo do Governo, no interesse do serviço público ou por conveniência do regime”.³⁴⁹ O dispositivo constitucional serviu para expurgar do governo inúmeras pessoas durante o Estado Novo.

Com o fim da segunda guerra mundial, surgiu o contexto ideal para a queda do regime varguista. Não se mostrava mais aceitável o fato do Brasil combater ditaduras na guerra, sendo uma internamente. Assim como a concessão da anistia, o processo de democratização foi marcado pela sua extrema ambiguidade.³⁵⁰ A abertura política do regime foi iniciada de dentro, não sendo uma decorrência direta da deposição de Vargas. Em fevereiro de 1945, o presidente fez uma ampla reforma constitucional por meio da Lei Constitucional n. 09, abrindo possibilidade para a realização das eleições diretas para o legislativo e executivo. Não estava nos planos do governo, a esta altura, a convocação de uma assembleia nacional

³⁴⁴ O estado de sítio foi decretado de novembro de 1935 a março de 1936; o estado de guerra equiparado de março de 1936 a junho de 1937 (MARQUES, 2015, p. 232).

³⁴⁵ Para um estudo acerca do processo de reforma constitucional referido e o debate legislativo em torno dele, permito-me reenviar para MARQUES, 2013.

³⁴⁶ Arquivo Histórico do Exército, Comissão Especial de Reversão do Exército, *Aviso n. 732*, 02/12/1935.

³⁴⁷ Ver, dentre outros, o Decreto n. 558/1935 e o Decreto n. 741/1936.

³⁴⁸ Pode-se encontrar em VIANNA, 1995, p. 567-586, uma lista com todos os processos do TSN relacionados ao levante comunista. Sobre a atuação do TSN nesse período, ver CAMPOS, 1982; NUNES, 2014; MARQUES, 2015.

³⁴⁹ Diário Oficial da União, *Constituição de 1937*, seção I, 10/11/1937, p. 22359.

³⁵⁰ Sobre as construções historiográficas em torno da democratização de 1945, ver CALIL, 2013.

constituente³⁵¹ ou mesmo a suspensão do estado de guerra.³⁵² A eleição do novo parlamento, segundo a lei constitucional mencionada, serviria para dotar a nova legislatura de poderes especiais para votar, “se entender conveniente, a reforma da constituição”.³⁵³ O objetivo era apenas “corrigir, aperfeiçoar, aprimorar as instituições e adequá-las aos novos tempos” sem, contudo, substituir a Constituição de 1937.³⁵⁴

Os acontecimentos internacionais e a crescente pressão interna da opinião pública nacional forçaram o presidente a uma reconfiguração dos seus cálculos políticos. Aceitando o apoio do PCB, Vargas começou a jogar com o seu capital político junto aos trabalhadores. Iniciou-se um movimento chamado *queremismo*, que defendia a sua permanência no poder, com o intuito de assegurar os benefícios da legislação social adquiridos nas últimas décadas.³⁵⁵ A partir de agosto de 1945, esse movimento (incentivado diretamente pelo próprio presidente) transformou-se do *queremos Getúlio* para *constituente com Getúlio* (FERREIRA, 2010a).

Para os *queremistas*, a presença de Vargas na constituinte era uma verdadeira necessidade, tanto para manter os direitos já conquistados, quanto para ampliá-los. Em comício realizado na data de 03 de outubro no Rio de Janeiro, na presença de cem mil pessoas, Vargas leu o seguinte documento (*apud* FERREIRA, 2010a, p. 37):

ASSEMBLEIA GERAL DO POVO BRASILEIRO, realizada em praça pública, no dia 03 de outubro de 1945

Reunidos em praça pública, em todos os centros, capitais do país, cidades, vilas, povoados, estabelecimentos, lares, etc, o povo brasileiro, em uso de seus direitos e atribuições, resolveu o seguinte:

1º A Nação brasileira, representada pela opinião soberana de seu povo, quer as eleições a 2 de dezembro próximo;

2º as referidas eleições devem ser destinadas a eleger os legítimos representantes do povo para comporem a ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, destinada à criação de Estatuto Legal, que deverá reger a vida política do país;

3º as eleições para Presidente da República deverão ser realizadas em época que a nova Constituição elaborada prefixar;

³⁵¹ Na exposição de motivos da reforma constitucional, justificam os ministros: “devemos esclarecer, finalmente, que não deixou de estar presente ao nosso espírito a opinião daqueles que, habituados a processos anteriores em época diferentes, entendiam necessária a convocação de uma assembleia constituinte. Esse pensamento não corresponde a exigências de nossa realidade” (Revista Forense, *Exposição de Motivos apresentada pelos ministros de Estado ao sr. Presidente da República*, junho de 1945, p. 189).

³⁵² Revista Forense, *Exposição de Motivos apresentada pelos ministros de Estado ao sr. Presidente da República*, junho de 1945, p. 187.

³⁵³ Diário Oficial da União, *Lei Constitucional n. 09*, seção I, 01/03/1945, p. 3313.

³⁵⁴ Revista Forense, *Exposição de Motivos apresentada pelos ministros de Estado ao sr. Presidente da República*, junho de 1945, p. 190.

³⁵⁵ Sobre o *queremismo*, ver FERREIRA, 2010a, GOMES, 2005.

4º o povo determina que S. Exa., o Presidente da República, proceda à convocação imediata de seu Ministério, a fim de atender ao que ficou decidido por essa Assembleia Geral, para que se cumpram os trâmites legais da redemocratização do país.

O POVO

Os comunistas – que desde 1943 já defendiam uma política de união nacional em torno de Vargas contra o nazifascismo – também passaram a entender que “o processo de conquista efetiva da democracia no país só poderia ter êxito por meio de uma Assembleia Constituinte livremente eleita pelo povo brasileiro, que viesse elaborar uma Constituição democrática” (PRESTES, 2006, p. 177). Contudo, segundo Anita Prestes (2006, p. 179), os comunistas não defendiam a continuidade de Vargas no poder. O apoio era estratégico, especialmente depois da aproximação do presidente com a classe trabalhadora, de modo a evitar o golpe por parte dos militares e setores conservadores e assegurar a convocação de uma constituinte exclusiva, único modo de legitimar os órgãos governamentais. Para o PCB, as eleições presidenciais deveriam ser realizadas somente depois de elaborada uma nova constituição. Segundo Luiz Carlos Prestes, se evitaria, desse modo, a simples substituição de um governo de fato por outro, “igualmente armado dos poderes vastos e arbitrários” que a Carta de 1937 conferia ao Executivo (PRESTES, 2006, p. 179).³⁵⁶

O apoio do PCB a Vargas, todavia, causou o efeito oposto. Para os opositores do presidente, a defesa de uma constituinte pelos “comuna-queremistas”³⁵⁷ não simbolizava nada além do “mero expediente do continuísmo”, pois daria mais um ano de vida à ditadura varguista.³⁵⁸ A defesa de uma constituinte exclusiva representava, para esses observadores, um golpe disfarçado.³⁵⁹

O imbróglio foi decidido pelo Tribunal Superior Eleitoral. Após representação da OAB (seção DF) e de consulta realizada pelo Partido Social Democrático (PSD), a corte eleitoral declarou que “o parlamento nacional, que será eleito a 2 de dezembro de 1945, além de suas funções ordinárias, terá poderes constituintes, isto é, apenas sujeito aos limites que ele mesmo

³⁵⁶ Em telegrama enviado a Vargas, Luís Carlos Prestes confirmava esse posicionamento: “convencido de não ser êsse o melhor caminho para a democratização do país, cumpre o dever de reclamar a V. Ex.ª a reforma da lei constitucional n. 9, afim [sic] de colocar o problema da reconstitucionalização democrática da nação nos seus verdadeiros termos, através de um decreto que convoque no menor prazo a assembleia constituinte, como a maneira mais acertada e segura de derrotarmos política e moralmente o fascismo e garantirmos, ampliarmos e consolidarmos o progresso e a democracia para nossa pátria” (Arquivo Nacional, *Telegrama de Luís Carlos Prestes a Getúlio Vargas*, BR NA, RIO 35.0.PRO.28370, 22/08/1945).

³⁵⁷ Diário Carioca, *Golpe de morte contra o golpe da “constituinte”*, 28/09/1945.

³⁵⁸ Diário Carioca, *O mais é golpe*, 02/10/1945.

³⁵⁹ Diário Carioca, *Golpe de morte contra o golpe da “constituinte”*, 28/09/1945.

prescrever”.³⁶⁰ Ao contrário do ministro Edgard Costa e do procurador eleitoral Hahnemann Guimarães – que opinavam pelo arquivamento da consulta por não se tratar de matéria eleitoral, mas constitucional³⁶¹ –, o entendimento da maioria baseou-se no voto do ministro Sampaio Dória.

Para Dória, em sua interpretação da Lei Constitucional n. 09, o parlamento eleito no final daquele ano exerceria uma função análoga ao plebiscito da Constituição de 1937, isto é, de aprovação ou rejeição. Consoante o professor paulista, tal qual um congresso constituinte, com soberania ilimitada, o novo legislativo possuiria o poder para confirmar a constituição do Estado Novo ou elaborar um novo texto constitucional.³⁶² Apesar de não ter a mesma radicalidade, o argumento do TSE era um eco direto da posição assumida por vários juristas em julho, entre eles Francisco Campos.³⁶³ Para estes, a não realização do plebiscito havia transformado o regime varguista em um governo de fato, característica que dava ao novo parlamento a soberania que ele quisesse ter.

Essa soberania ilimitada logo seria reinterpretada conforme os interesses políticos dos detentores do poder. A aproximação de Vargas com os comunistas e trabalhadores e a força social alcançada pelo movimento *Constituinte com Getúlio* serviram de impulso para os militares deporem o presidente. O poder foi entregue ao presidente do STF (e também do TSE), José Linhares. Imediatamente, outras medidas de transição foram adotadas. A constituição foi novamente reformada, dessa vez para revogar o art. 177³⁶⁴ e extinguir o Tribunal de Segurança Nacional³⁶⁵ e o estado de emergência³⁶⁶.

Dentre essas modificações, registre-se a que dispôs sobre os poderes da futura assembleia constituinte. Consoante a Lei Constitucional n. 15, o resultado da eleição presidencial deveria ser respeitado pela nova constituição e, enquanto esta não fosse promulgada, o novo presidente exerceria os poderes de legislatura ordinária, ou seja, poderia

³⁶⁰ Tribunal Superior Eleitoral, Resolução n. 215, 02/10/1945, disponível em: <www.justicaeleitoral.jus.br>. A representação, a consulta e o voto do ministro Sampaio Dória foram publicados em vários jornais, entre eles a Folha da Manhã, *A interpretação da lei eleitoral sobre as próximas eleições*, 30/09/1945.

³⁶¹ Diário Carioca, *Além de funções ordinárias, o parlamento terá funções constituintes*, 04/10/1945.

³⁶² Correio da Manhã, *Contra a convocação de uma constituinte*, 28/09/1945.

³⁶³ Em julho de 1945, foi publicada na Revista Forense (n. 103, v. 42) uma série de pareceres de professores das mais variadas faculdades de direito do país, como da Universidade do Brasil (RJ), de Minas Gerais, São Paulo, Recife e Bahia, e dos Institutos dos Advogados do Brasil, de Pernambuco e do Rio Grande do Sul. A revista ainda trazia uma declaração de Francisco Campos acerca da vigência da Constituição de 1937. Nesse sentido, ver, igualmente, a entrevista de João Mangabeira à imprensa: Diário Carioca, *O problema constitucional e o momento político*, 30/09/1945.

³⁶⁴ Diário Oficial da União, *Lei Constitucional n. 12*, seção I, 13/11/1945, p. 17409.

³⁶⁵ Diário Oficial da União, *Lei Constitucional n. 14*, seção I, 24/11/1945, p. 17837.

³⁶⁶ Diário Oficial da União, *Lei Constitucional n. 16*, seção I, 30/11/1945, p. 18069.

expedir os atos legislativos que julgasse necessários.³⁶⁷ Essa faculdade serviu para o novo presidente, Gaspar Dutra, controlar por completo a elaboração legislativa de matérias “sensíveis” ao evitar o debate da matéria pelo novo parlamento. Vários decretos-leis foram editados por Dutra antes da promulgação da Constituição de 1946, como o Decreto-Lei n. 9.070 (que restringia o direito de greve) e o Decreto-Lei n. 9.698 (Estatuto dos militares). Um início nada auspicioso para um regime que ansiava ser democrático.

O amplo debate em torno da redemocratização também incluiu a questão da anistia.³⁶⁸ Diversamente das anistias precedentes, essa se inseria em um contexto histórico no qual a relação entre direito, legitimidade e violência começava a aparecer de modo diverso. Essa diferença revela-se sob duas perspectivas que se complementam: mostrava-se como um novo modo de afrontar a criminalização do dissenso político (o duplo nível de legalidade) e possibilitava, ao lado da semântica tradicional, uma nova retórica fundada nos direitos individuais, na constituição, na democracia.

A demanda pela medida já estava posta desde antes do Estado Novo, apesar de restrita aos comunistas. Em panfleto do PCB contra a prorrogação do estado de guerra em 1937, já se nota a defesa da “liberdade imediata de todos os presos políticos e da amnistia geral”. Essa demanda se fazia em conjunto com a defesa da reintegração dos expulsos do serviço público: “exijamos a volta às fileiras de todos os militares excluídos e a readmissão de todos os funcionarios empregados e operários despedidos por *extremistas*”.³⁶⁹ Os manifestos em torno do tema combinavam a defesa da anistia com a crítica às medidas de emergência adotadas por Vargas no período 1935-1937: “Anistia! Abaixo o estado de guerra! Anulação das leis de exceção, lei de segurança, emendas à constituição! Abaixo o governo reacionário de Getúlio! Por um governo popular e democrático!”³⁷⁰

O início da segunda guerra mundial, com a tomada de posição do Brasil em favor dos aliados, serviu, posteriormente, como elemento aglutinador para a defesa, embora tímida e ainda clandestina (MARTINS, 1978, p. 87), da libertação dos presos políticos. A anistia serviu como argumento, notadamente do PCB (RODEGHERO, 2014, p. 77), para demandar a

³⁶⁷ Diário Oficial da União, *Lei Constitucional n. 15*, seção I, 26/11/1945. Vale registrar que essa lei constitucional foi assinada por Linhares e elaborada por Sampaio Dória (não mais como juiz do TSE, mas como ministro da Justiça).

³⁶⁸ Sobre o debate público sobre a anistia na transição político-constitucional de 1945, ver SCHNEIDER, 2008, p. 193-2002; RODEGHERO, 2014, p. 77-82; PAIVA, 2016, p. 61-82.

³⁶⁹ Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, *Impeçamos por todas as formas a prorrogação do estado de guerra*, folhetos DESP, 0084.

³⁷⁰ Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, *Anistia geral para todos os presos políticos civis e militares*, folhetos DESP, 0334, 17/01/1936.

união dos brasileiros em torno da guerra.³⁷¹ A partir de 1944, com a aproximação do final do conflito, crescia o movimento pela democratização e libertação dos presos políticos. A movimentação em defesa da “pacificação da família brasileira” foi traduzida para o meio militar como um “vasto movimento de agitação comunista”.³⁷² Vários generais relataram ao ministro da Guerra a preocupação com a possível anistia aos comunistas de 1935 e, especialmente, com o seu retorno às Forças Armadas:

Não é possível que bandidos e assassinos que na calada da noite assassinaram covardemente seus irmãos de armas, a serviço de ideologia malsã e estrangeira, retornem às fileiras do nosso querido exército, à espera de outra oportunidade mais feliz, o que fatalmente se dará, porque tal vírus não se extingue. Comunista será sempre comunista.³⁷³

Enquanto a discussão pública sobre os caminhos da redemocratização aumentava, nos bastidores do governo tomava forma um determinado tipo de anistia. Para grande parte da cúpula militar estado-novista, a libertação dos presos políticos, especialmente os comunistas, era inadmissível. Ecoavam, ali, as palavras do ministro da Guerra em 1937 no tocante aos “criminosos de 1935”: “às nossas crises políticas segue-se systematicamente a amnistia ampla. (...) Perdoar erros será uma virtude; mas perdoar crimes não é justiça”.³⁷⁴ Para outros, a melhor opção seria um indulto, já que este, além de ser seletivo, não “apagaria” o crime, mantendo vários efeitos penais, como a reincidência. Dependendo da pressão popular, o ministro da Guerra (Gaspar Dutra) estaria disposto a admitir uma anistia nos moldes de 1895³⁷⁵, isto é, limitada e restritiva.³⁷⁶

³⁷¹ “Mais do que nunca, neste momento, precisamos de paz e de ordem. A guerra, desencadeada pelos países agressores impõe a União dos brasileiros para impedir qualquer agressão à nossa Pátria” (Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, *Brasileiros*, folhetos DESP, 031, 1939); Nesse mesmo sentido, ver a entrevista do escritor Érico Veríssimo: *A Manhã, Antes de mais nada, esqueçamos as diferenças políticas*, 19/09/1942.

³⁷² FGV/CPDOC, Arquivo Eurico Dutra, *Carta do general José Fernando Afonso Ferreira ao general Mário José Pinto Guedes*, ED vp 1944.04.28, maio de 1944.

³⁷³ FGV/CPDOC, Arquivo Eurico Dutra, *Carta do general José Fernando Afonso Ferreira ao general Mário José Pinto Guedes*, ED vp 1944.04.28, maio de 1944.

³⁷⁴ Arquivo Nacional, Fundo Góes Monteiro, *Circular reservada de Eurico Gaspar Dutra*, Série 12 (impressos), Subsérie 4 (panfletos), AS 879, 29/06/1937.

³⁷⁵ A anistia concedida em 1895, no governo do presidente Prudente de Moraes, beneficiou os participantes da Revolta da Armada e da Revolta Federalista. O decreto concessivo da medida (Decreto n. 310) estabeleceu algumas restrições aos militares anistiados: a) não poderiam voltar ao serviço ativo antes de dois anos e, mesmo depois desse prazo, cabia ao Executivo avaliar se o retorno era conveniente; b) enquanto não revertissem ao serviço ativo, os militares receberiam apenas o soldo de suas patentes e só contariam tempo para a reforma (Coleção de leis do Brasil, *Decreto n. 310, de 21 de outubro de 1895*, volume I, p. 1895. Disponível em: <www2.camara.leg.br>). Essa anistia restritiva, que agrava a situação do acusado, levou Rui Barbosa a criar a categoria *anistia invertida*: “rotular com o distico de amnistia uma sentença condenatória, pronunciada pelo congresso, trocando a função de legislar na de julgar, e dissimulando sob a prerrogativa de agraciar o arbitrio de punir, não é exercer a bemfezaja atribuição, que a carta republicana deu á representação popular: é invertel-a” (1896, p. 92). Mais detalhes em SCHNEIDER, 2008, p. 80-87; MARTINS, 1978, p. 58-63.

³⁷⁶ FGV/CPDOC, Arquivo Eurico Dutra, *Carta do diplomata Orlando Leite Ribeiro ao ministro da Guerra, Eurico Gaspar Dutra*, ED vp 1944.04.28, 11/05/1944. A referência feita no documento à anistia de 1893 está

No início de 1945, a mobilização popular aumentou consideravelmente. No conjunto das críticas ao Estado Novo, a anistia e a constituinte destacavam-se. A defesa da anistia, nos meses de março e abril, atingiu o seu ápice, angariando o apoio das mais diversas personalidades. Nesse momento, clamar por anistia significava clamar por uma medida “irrestrita, completa e ilimitada”.³⁷⁷ Para muitos, a anistia representava uma vitória contra o autoritarismo nacional, especialmente no momento em que o nazifascismo era derrotado no âmbito internacional (SCHNEIDER, 2008). O conhecimento das atrocidades dos regimes totalitários serviu como mote para qualificar a ideia de anistia como uma forma de saldar uma “dívida” em relação àqueles que combateram esses regimes na década de 1930:

A nação brasileira contraiu uma dívida de honra para com os valorosos antifascistas presos e exilados, homens que, durante anos, combateram denodadamente o fascismo e a quinta-coluna no Brasil. Não é justo que a nação democrática esqueça essa dívida e deixe um só momento de clamar pela libertação de todos os presos políticos, sem exceção.³⁷⁸

O debate refletia a ambiguidade própria do período. Muitos falavam em “esquecimento”, em “pacificação da família brasileira” (RODEGHERO, 2014) ou mesmo defendiam a anistia retomando o conceito tradicional de criminoso político.³⁷⁹ Outros defendiam a anistia como elemento integrante da democracia, como uma forma de restituição de direitos violados. O que pode ser registrado como algo inédito era a ampla campanha em torno do tema. Diversos “comitês” foram criados para a defesa da anistia, entre eles o comitê feminino pró-anistia³⁸⁰, o comitê dos artistas, dos trabalhadores do rádio, dos médicos, dos jornalistas (RODEGHERO, 2014). Inúmeras cartas e telegramas foram enviados ao governo solicitando a concessão do benefício.³⁸¹

Apesar do crescimento da campanha popular pela libertação dos presos políticos, a posição do governo ainda parecia indefinida. Em entrevista coletiva dada à imprensa no dia

equivocada, dada a inexistência de uma medida restritiva nesse ano. Outra, possivelmente, fez menção à anistia de 1895.

³⁷⁷ Diário de Notícias, *Eleições livres, precedidas de anistia irrestrita, completa e ilimitada*, 25/02/1945.

³⁷⁸ Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, *Lutemos pela anistia até sair do cárcere o último preso político!* Panfletos DPS, 1227, 08-15/04/1945.

³⁷⁹ Dentre os vários panfletos produzidos para a campanha, merece ser citado um que mencionava a opinião de Raul Pilla, futuro deputado federal pelo Partido Libertador: “Os que se acham presos ou se encontram no exílio não são criminosos no sentido corrente do termo, mas apenas dissentiram de forma mais ou menos radical ou violenta do regime vigente e dos homens que o incarnaram. Ora, divergir, discordar e combater é simplesmente um direito da consciência humana, quando não, muitas vezes, um dever de patriotismo ou de humanidade. Por isto, nos chamados crimes políticos, não se devem considerar tanto os atos em si mesmos, como as intenções que os animaram” (Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, *Anistia*, Panfletos DPS, 054, 29/03/1945).

³⁸⁰ Correio da Manhã, *Comitê feminino pró-anistia*, 13/04/1945.

³⁸¹ No Arquivo Nacional existe um fundo documental específico sobre essas cartas e telegramas. Algumas delas foram analisadas por SCHNEIDER, 2008, p. 193-195; RODEGHERO, 2014, p. 77-82.

02 de março para explicar as medidas de abertura, Vargas, ao ser perguntado sobre a anistia, respondeu:

A anistia é uma medida que no meu governo sempre teve acolhida simpática. É necessário, porém, considerar a repercussão da mesma na vida interna do país e no seio das classes armadas mais diretamente atingidas. Vamos para as eleições. Delas surgirá um Parlamento que talvez seja o melhor órgão para examinar o assunto. Pessoalmente estarei sempre pronto a apreciar caso por caso e já tenho indultado vários condenados políticos.³⁸²

Pela resposta do presidente percebe-se certa relutância, seja quanto ao momento mais propício para conceder a medida, seja quanto a sua amplitude. Além de evidenciar a intenção de manter o controle sobre o processo de transição política, indicava que a anistia não seria concedida sem levar em conta a opinião das Forças Armadas. Embora o governo não revelasse os seus planos quanto à medida, notícias de sua concessão eram publicadas pela imprensa no final de março.³⁸³ Confirmava-se a anistia restrita: “os militares atingidos não voltarão para a caserna, os professores não retornarão às suas cátedras, os funcionários ficarão em disponibilidade”.³⁸⁴

Alguns dias depois, ocorria no Rio de Janeiro a *Semana Nacional Pró-Anistia*, organizada pela União Nacional dos Estudantes (UNE). Previa-se a realização de quinze comícios nos bairros cariocas e um comício “monstro” no centro da cidade, além de um debate público no Instituto dos Advogados. O evento envolveu diversas organizações, comitês de anistia, sindicatos e sociedades.³⁸⁵ O centro aglutinador dessa campanha era a libertação dos presos políticos e a volta dos exilados, medidas que eram vistas como essenciais para a retomada do processo democrático: “enquanto houver um só preso político no Brasil, um único patriota exilado, não pode haver democracia, não pode haver liberdade, não pode haver paz interna”.³⁸⁶

Essa perspectiva era retratada em alguns poemas escritos especialmente para a semana da anistia. Um deles, de autoria de Carlos Drummond de Andrade, enfatizava a forte campanha popular e a importância da liberdade: “(...) Esta é a voz dos mortos / sob o

³⁸² Correio da Manhã, *O presidente da República falou ontem aos jornalistas*, 03/03/1945.

³⁸³ Correio da Manhã, *Anistia antes do pleito?* 28/03/1945; Correio da Manhã, *Anistia do senhor Getúlio*, 29/03/1945.

³⁸⁴ Correio da Manhã, *Anistia do senhor Getúlio*, 29/03/1945.

³⁸⁵ Correio da Manhã, *Semana nacional pró-anistia*, 30/03/1945. Participaram do evento: União dos Trabalhadores Intelectuais, Coligação Democrática do Distrito Federal, Comitê Democrático dos Trabalhadores, União Metropolitana de Estudantes, Sociedade dos Amigos da América, Comissão da Esquerda pró-anistia e eleições livres, Liga de Defesa Nacional, Comitê pró-anistia da imprensa e do rádio, Comitê afro-brasileiro, Sindicato dos engenheiros, Comissão Feminina pró-anistia, entre outros.

³⁸⁶ Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, *Lutemos pela anistia até sair do cárcere o último preso político!* Panfletos DPS, 1227, 08-15/04/1945.

mármore, é a voz dos vivos no batente / Ouço mil bocas em silêncio murmurando: anistia (...). Vem pois, ó liberdade, com teu fogo / tua rosa rebelde nos cabelos / vem trazer os irmãos para o sol puro / e incendiar de amor os brasileiros”.³⁸⁷ Em outro poema, de autoria de Eduardo Sucupira e dedicado a Anita Prestes, diz-se o seguinte: “Ontem era silêncio, era noite / hoje é vibração, é luz, é dia / ontem era ameaça, era açoite / hoje é o grito do povo: anistia! / O passado era cadeia, era agonia / de um ventre expelindo na matança / um sorriso lindo de criança / que no mundo reclamava anistia!”.³⁸⁸

Da poesia às artes plásticas, a campanha também teve a colaboração do marinheiro e consagrado pintor modernista José Pancetti.³⁸⁹ Em seu autorretrato, o militar grita por anistia e pelo seu poder liberatório sobre o povo:



Auto-retrato [Anistia] - 1945
Óleo sobre tela
Reprodução fotográfica Rubens Chiri
Enciclopédia Itaú Cultural

O foco do movimento foi monopolizado pela questão da liberdade dos presos políticos, relegando, a um segundo plano, outros potenciais efeitos restituitórios da anistia. Como registra Ann Schneider (2008, p. 199), não estava na pauta de discussão o problema do retorno dos anistiados expulsos ao serviço público ou às Forças Armadas, ainda que existissem vários requerimentos no âmbito dos ministérios nesse sentido. Foram poucas as vezes que se encarou a anistia como uma possibilidade ampla de restituição de direitos. Um

³⁸⁷ O poema, chamado de *Poema de março de 45*, foi publicado no *Correio da Manhã* (28/03/1945) e no *Diário Carioca* (29/03/1945). Consta também em ANDRADE, 1985, p. 30.

³⁸⁸ Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, *O grito do povo*, Panfletos DPS, 1086, 08-15/04/1945.

³⁸⁹ *Correio da Manhã*, *Anistia*, 18/04/1945.

desses momentos foi o apelo, feito pelo Centro Acadêmico Cândido de Oliveira da Universidade do Brasil, pela reintegração, “no espírito da democratização e da anistia” (SCHNEIDER, 208, p. 199), de três professores expulsos por motivos “subversivos” em 1936: Hermes Lima, Leônidas de Rezende e Edgar de Castro Rebello.³⁹⁰

Outro desses momentos foi o debate público ocorrido no Instituto dos Advogados durante a semana da anistia. Organizado por Evandro Lins e Silva, o evento contou com a presença de advogados, juízes e professores, entre eles Homero Pires, Ribeiro da Costa, Henrique Fialho, Targino Ribeiro, Jorge Fontenelle, Justo de Moraes, Dario de Almeida Magalhães, Aduino Cardoso, Oscar Stevenson, Odilon Braga, Sobral Pinto e João Mangabeira. O objetivo era discutir os aspectos jurídicos da anistia e propor um projeto ao final do encontro.³⁹¹ Apesar do problema do retorno dos anistiados não ter sido expressamente discutido, a questão da associação entre anistia e crime político foi debatida quando se analisavam os efeitos da medida no caso dos atingidos pelo art. 177 da Constituição de 1937.

Para o expositor da matéria, Dario de Almeida Magalhães, o art. 177 havia tornado inexistente os direitos dos funcionários públicos, magistrados e militares, funcionando como um “instrumento eficiente de opressão”. Segundo Magalhães, era evidente o caráter penal da faculdade prevista no ar. 177, pois “feria a vítima no seu patrimônio e nos seus direitos, imposta de maneira absolutamente arbitrária, sem processo e sem defesa”.³⁹² Assim, não haveria obstáculos para que tais casos fossem abrangidos na medida anistiante.

O advogado Aduino Cardoso, futuro deputado pela UDN, acrescentou à conclusão de Magalhães um inusitado elemento: considerando o caráter ditatorial da perseguição, os atingidos pelo art. 177 deveriam ser alcançados pela anistia com uma “cabal reparação”.³⁹³ A sugestão era, de fato, inovadora na história constitucional brasileira. A anistia foi interpretada, aqui, não como um ato de generosidade do Estado, mas como um reconhecimento da prática de um ato arbitrário, como uma medida de restituição à violação de garantias individuais. Nos seus comentários sobre o problema levantado por Dario Magalhães, João Mangabeira –

³⁹⁰ O retorno aos cargos somente ocorreu no início de 1945, não obstante os três professores tenham sido vitoriosos em processo judicial no âmbito do STF nos anos anteriores: *Apelação Civil n. 7.725*, segunda turma, ministro relator Goulart de Oliveira, data de julgamento: 06/10/1942; *Apelação Civil n. 8.329*, segunda turma, ministro relator Orosimbo Nonato, data de julgamento: 30/11/1943; *Apelação Civil n. 8.545*, segunda turma, ministro relator José Linhares, data de julgamento: 26/12/1944.

³⁹¹ FGV/CPDOC, Arquivo Evandro Lins e Silva, *Proposta e resultados do debate entre juristas*, ELS aj pu 1945.00.00, abril de 1945.

³⁹² FGV/CPDOC, Arquivo Evandro Lins e Silva, *Proposta e resultados do debate entre juristas*, Exposição de Dário de Almeida Magalhães, ELS aj pu 1945.00.00, abril de 1945.

³⁹³ FGV/CPDOC, Arquivo Evandro Lins e Silva, *Proposta e resultados do debate entre juristas*, Intervenção de Aduino Cardoso, ELS aj pu 1945.00.00, abril de 1945.

deputado que sentiu na pele a violência do autoritarismo varguista³⁹⁴ – questionou a possibilidade de anistia para o caso do art. 177. O seu argumento merece ser transcrito:

(...) a anistia é uma medida política, destinada a fazer esquecer crimes e somente na França, ultimamente, se admitiu a anistia para infrações disciplinares. O que se anistia, de regra, não é o criminoso, é o crime. A anistia é dada ao crime, é esquecimento do crime e dêsse esquecimento beneficia o criminoso. Ora, no art. 177, o criminoso é o poder, é o governo. Conceder a anistia a quem? Às vítimas, aos demitidos, aos exonerados, aos injustamente aposentados, sem crime algum; anistia, exatamente, às vítimas? Estas não podem ser anistiadas. Qual remédio jurídico? Certamente, não será a anistia. É esta a questão que eu levanto porque temos de concluir por um projeto rigorosamente técnico.³⁹⁵

O debate que se seguiu expôs a dificuldade de conciliar a semântica tradicional da anistia com uma situação inteiramente nova. Como reparar aqueles que foram atingidos por medidas arbitrárias durante a ditadura do Estado Novo? A dificuldade em dar uma resposta que fosse consistente juridicamente era sintomática da forma como os juristas lidavam com o par regra/exceção. Por outro lado, a discussão ilustra um processo de transição do conceito de anistia, uma sobreposição de camadas de sentido entre o “velho” e o “novo”. Vejamos o diálogo seguinte:

Dr. Jorge Fontenelle: Tudo que V.Ex.^a diz se aplica quando há um poder legítimo, mas a situação do Brasil é especial.

Dr. Evandro Lins e Silva: Houve uma punição. Se esse fato foi considerado pela ditadura falta, disciplinar ou criminal (...), para ela deve haver reparação.

Dr. João Mangabeira: Crime é da ditadura, não das vítimas. Anistia para as vítimas? (...) O que eu lembro, porém, é que não é a anistia a medida técnica jurídica, política, que resolve essas situações porque nem todas as ofensas dos direitos individuais se resolvem pela anistia (...).

Dr. Dário Magalhães: Mas, aqui, não é infração disciplinar, é crime político.

Dr. João Mangabeira: O funcionário não cometeu crime algum.

Dr. Dário Magalhães: Cometeu, aos olhos da ditadura.

Dr. Jorge Fontenelle: Como também não delinquiram aqueles que foram condenados.

Dr. João Mangabeira: No caso da anistia, o que se supõe é que o condenado praticou crime, ou suposto crime, constante da legislação vigente. (...) mas, nesse caso [art. 177], algo lhe falta: falta-lhe justamente a base. Não há crime, nem há infração.

³⁹⁴ Sobre a repressão política, ainda sob o regime constitucional de 1934, aos parlamentares de oposição, entre eles João Mangabeira, remete-se a MARQUES, 2015, p. 155-162; 206-228; 253-258.

³⁹⁵ FGV/CPDOC, Arquivo Evandro Lins e Silva, *Proposta e resultados do debate entre juristas*, Intervenção de João Mangabeira, ELS aj pu 1945.00.00, abril de 1945.

Dr. Dário Magalhães: Mas há pena. (...) Podem-se estender os efeitos da anistia.

Dr. João Mangabeira: Esta, exatamente, é a questão. Em outro artigo se dará a reparação, não sob a forma de anistia. (...) Crimes que o cidadão não praticou, crimes que o ditador praticou. Justamente, quer-se que o ditador anistie as suas vítimas.

Para alguns, ainda era difícil associar a ideia de reparação ao conceito de anistia. Reafirmava-se, com isso, um significado de anistia como clemência política, medida diretamente ligada à razão de Estado e não como um reconhecimento de violações passadas. O regime ditatorial do Estado Novo aguçou a tensão entre legalidade e exceção ao desenvolver e aprofundar o duplo nível de legalidade penal e administrativo.

Às vezes, a ironia dos artistas é a melhor forma de explicitar algo que está latente. Utiliza-se, para isso, uma famosa frase do Barão de Itararé (pseudônimo de Aparício Torelli), publicada em 1947 no seu jornal *A Manhã* – “órgão de ataque...de risos”. Torelli foi preso em 1936, acusado de envolvimento com a *Intentona Comunista*, chegando a dividir cela com o escritor Graciliano Ramos. Elegeu-se vereador pelo Distrito Federal em 1947, na legenda do PCB, mas foi cassado logo após o cancelamento do registro do PCB (PAULA; LATTMAN-WELTMAN, 2010). Com essa experiência vivida e como um bom observador da política do seu tempo, o Barão conseguiu apreender, com grande humor, uma das faces da anistia em 1945: “anistia é um ato pelo qual o governo resolve perdoar generosamente... as injustiças que ele mesmo cometeu”.³⁹⁶

A frase do Barão de Itararé, a despeito de permanecer no campo dos significados tradicionais da anistia – quando fala de “perdão”, por exemplo –, aponta para uma transição conceitual ao falar de “injustiças” cometidas pelo governo. Entretanto, a ambiguidade reaparece. A quem se refere o “perdão generoso”? Sendo o Estado o autor das injustiças, como é possível falar em conceder perdão? Não seria, ao contrário, *pedir* perdão? Por meio da ironia foi possível explicitar as contradições de uma concepção que sobrepõe, para dizer novamente, o “velho” e o “novo”.

Ao final do evento ocorrido no Instituto dos Advogados, formulou-se uma proposta de anistia baseada nas considerações dos expositores e na discussão realizada. O esboço do projeto era o seguinte:

Art. 1º. É concedida anistia aos crimes cujo processo tenha sido feito pelo Tribunal de Segurança Nacional ou seja de sua competência fazê-lo, exceto os praticados contra a economia popular, que serão submetidos, mediante

³⁹⁶ *A Manhã*, *Anistia*, 28/08/1947, p. 2.

provocação dos interessados, a novo processo e julgamento perante a justiça comum, e os perpetrados em favor das nações contra as quais o Brasil ou os seus aliados estão em guerra.

Art. 2º. Ficam reintegrados na situação anterior, *com direito à plena reparação*, os atingidos pelos decretos baseados no art. 177, da Constituição de 10 de novembro de 1937, sujeitos entretanto à revisão mediante processo administrativo regular, os casos em que o afastamento das funções puder ser justificado pelo interesse do serviço público.³⁹⁷

A intensa mobilização da opinião pública em defesa da anistia foi um dos desdobramentos da *Semana Nacional* e deve ter influenciado de algum modo o cálculo político do governo. Apenas três dias após o encerramento da campanha, Vargas editou o Decreto n. 7.474, de 18 de abril de 1945. Confirmando as previsões anteriores, o decreto foi limitado e restritivo, apesar de ter sido enxergado por boa parte da sociedade como uma conquista no processo de redemocratização:

Art. 1º. É concedida anistia a todos quantos tenham cometido crimes políticos desde 16 de julho de 1934 até a data da publicação deste decreto-lei.

§ 1º Não se compreendem nesta anistia os crimes comuns não conexos com os políticos, nem os praticados, em tempo de guerra, contra a segurança do Estado e definidos no Decreto-lei n. 4.766, de 1 de outubro de 1942.

§ 2º Consideram-se conexos para os efeitos deste artigo os crimes comuns praticados com fins políticos e que tenham sido julgados, pelo Tribunal de Segurança Nacional.

Art. 2º. A reversão dos militares, beneficiados por esta lei, aos seus postos, ficará dependente de parecer de uma ou mais comissões militares, de nomeação do Presidente da República.

Art. 3º. Os funcionários civis poderão ser aproveitados nos mesmos cargos semelhantes, à medida que ocorrerem vagas e mediante revisão oportuna de cada caso, procedida por uma ou mais comissões especiais de nomeação do Presidente da República.

Art. 4º. Em nenhuma hipótese, terão os beneficiados por este decreto-lei direito aos vencimentos atrasados ou suas diferenças, e bem assim a qualquer indenização.³⁹⁸

O efeito imediato do DL 7474 foi liberar das prisões os seiscentos presos que ainda estavam cumprindo pena.³⁹⁹ Entretanto, o decreto-lei não chegou a ser um instrumento de reparação aos opositores políticos do regime varguista, especialmente aos comunistas. Como bem observou Ann Schneider (2008, p. 201), embora instituísse a possibilidade de retorno dos

³⁹⁷ FGV/CPDOC, Arquivo Evandro Lins e Silva, *Proposta e resultados do debate entre juristas*, Intervenção de João Mangabeira, ELS aj pu 1945.00.00, abril de 1945, grifo meu.

³⁹⁸ Diário Oficial da União, *Decreto-lei n. 7.474*, seção I, 19/04/1945, p. 7076.

³⁹⁹ Correio da Manhã, *Os que a anistia, se for ampla, beneficiará*, 18/04/1945. Uma lista menor encontra-se em Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, Fundo DPS, notação 65000; Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, Fundo POL POL, geral, notação 3, dossiê 1, anistia.

funcionários públicos e militares expulsos, a qualidade restaurativa da legislação foi posta em xeque ao condicionar esse regresso a pareceres de comissões especiais, além de negar expressamente o pagamento de qualquer tipo de indenização ou vencimentos atrasados.

Ao apagar (ou embaralhar) a distinção coletivo/individual, o decreto também embotou a distinção anistia/indulto, selecionando, assim, o que poderia ser esquecido e o que *deveria* continuar sendo lembrado. Como bem disse Floriana Colao (2011, p. 465), o esquecimento do delito – especialmente aquele politicamente sensível – reveste-se de um eficaz poder comunicativo. Mais uma vez, é o humor a captar essa mensagem. Vejamos o poema de Ana Batista, publicado no jornal *A Manhã*:⁴⁰⁰

Anistia é esquecimento.
Mas nós não podemos esquecer por decreto.
Temos que beber muitos chops duplos
E tomar entorpecentes para não relembrar
Mas, no outro dia de manhã, quando acordarmos,
Voltam as recordações em revoada.
Indulto é insulto!
Queremos anistia! Anistia! Anistia!
Mas queremos uma anistia
Realmente ampla e irrestrita,
Não só para os comunistas
Que praticaram crimes conexos,
Mas também para todos os criminosos comuns,
Que cometeram também crimes políticos.
Anistia para Vargas e Benedito!
Anistia para Felinto Muller e anexos!

A expressão literária conseguiu captar a ficção da medida jurídica. Não se pode esquecer por decreto, isso é certo. O esquecimento proposto é jurídico: sua vocação mágica, sua “capacidade de produzir uma ilusão”, reflete a desesperada tentativa – quase sempre inútil – de manter as “memórias concorrentes do evento soterradas” (GACON, 2002, p. 97). Paul Ricœur (2007, p. 462) nos ensina que essa projeção no futuro no modo imperativo – uma verdadeira “amnésia comandada” – é tão imprópria para o esquecimento quanto para a memória: “como se alguma vez pudéssemos apagar a mancha de sangue da mão de Lady Macbeth” (RICŒUR, 2008, p. 182). Por ser um oblívio institucional (GACON, 2002), a

⁴⁰⁰ *A Manhã*, *Anistia! Anistia! Anistia!*, 27/04/1945, p. 9.

anistia não raro tem que pagar tributo a interesses políticos, o que abre espaço para o uso seletivo da medida.

O recebimento dos primeiros requerimentos de reversão (e os primeiros indeferimentos) coincidiu com a elaboração da nova constituição. A constituinte tornou-se, assim, o lugar para rediscutir os termos da anistia restrita concedida em abril de 1945. Todavia, como demonstrou Mayara Souza (2014), longe de ampliá-la, a constituinte a ratificou. Sobre o tema, é adequado destacar apenas dois aspectos, entre os vinte seis volumes dos anais da constituinte que representam oito meses de debates.

O primeiro deles diz respeito aos limites do esquecimento e da pacificação promovidos pela anistia de 1945. Esse ponto foi posto à prova ainda no início dos trabalhos constituintes, em fevereiro, em discussão travada entre Arruda Câmara (PDC) e Carlos Marighela (PCB). Após acusações feitas contra os comunistas, Marighela lembrava que o governo havia concedido anistia e esta significava “esquecimento”, “esponja sobre o que passou”. Reclamava que mesmo em um ambiente de democracia, com o partido legalmente autorizado, com constituintes comunistas eleitos pelo povo, eram repetidas as mesmas calúnias de sempre.⁴⁰¹ Em resposta, Arruda Câmara bradava que estava agindo contra “os perturbadores da ordem, contra os que, em 1935, emergiram o Brasil no sangue, lançaram seus filhos na orfandade e esposas na viuvez”. Lembrava que o sangue derramado pelos comunistas clamava por “vingança”.⁴⁰²

Esse uso seletivo do passado acompanharia o debate sobre a anistia durante toda a constituinte, especialmente quanto às tentativas de ampliação da medida por meio da revogação das restrições ao retorno dos militares de 1935 às Forças Armadas. A Indicação n. 27, de autoria de Euclides Figueiredo (UDN), deu início a essa disputa. A proposição tinha como objetivo sugerir ao Executivo a “supressão dos artigos 2º e 3º do Decreto-Lei n. 7.474, de 18 de abril de 1945, de modo que os cidadãos beneficiados pela anistia a que o mesmo decreto se refere, sejam de pronto, reintegrados nas suas antigas posições”.⁴⁰³

Para Figueiredo, o que havia, na verdade, “embrulhado nas duas disposições em causa”, era a sonegação de um direito assegurado pelo artigo primeiro. Tais restrições retiravam o fundamento jurídico-político da anistia, pois “sob o seu rótulo, apresenta-se a perspectiva de novos julgamentos”. Na visão do parlamentar udenista, o que o decreto de

⁴⁰¹ Anais da Assembleia Constituinte, *Discurso de Carlos Marighela*, volume III, 28/02/1946, p. 15.

⁴⁰² Anais da Assembleia Constituinte, *Discurso de Arruda Câmara*, volume III, 28/02/1946, p. 14-15.

⁴⁰³ Anais da Assembleia Constituinte, *Indicação n. 27*, volume IV, 27ª sessão, 18/03/1946, p. 71.

Vargas acabou fazendo foi sujeitar os anistiados a “novos tribunais de exceção, (...) sem código, sem magistrados, sem defesa”.⁴⁰⁴

A indicação recebeu pouquíssimo apoio. Fora o PCB, apenas alguns parlamentares manifestaram-se favoráveis à revogação das restrições. Flores da Cunha (UDN), por exemplo, achava o DL 7474 incompleto, uma verdadeira “anistia inversa”, lembrando o famoso estudo de Rui Barbosa.⁴⁰⁵ Campos Vergal (PRP) defendia a ampliação da anistia, uma vez que seria essencial a “pacificação” social; o Brasil estaria iniciando uma nova vida e não poderia “trazer para o presente, como não pode trazer para a construção do futuro, uma herança de perseguições, de ódios e de maledicências”.⁴⁰⁶

O PCB era o maior defensor dessa posição. Ingenuamente, os comunistas, por meio de Prestes, acreditavam que a verdadeira anistia seria dada pelo parlamento, “com o reconhecimento de todos os direitos aos anistiados”.⁴⁰⁷ Para Mauricio Grabois, a proposta de Euclides Figueiredo era um “teste”, “a pedra de toque para todos quantos realmente querem a democracia e a pacificação da família brasileira”. Segundo Grabois, a medida concedida por Vargas não era uma anistia, pois esta significa esquecimento e o “governo não esqueceu”. Os comunistas, ao contrário, estavam dispostos a deixar o passado para trás, a olvidar todas as perseguições: “ninguém mais do que nós comunistas, teve o sentimento de esquecer tudo que foi articulado contra nós, todas as perseguições e torturas físicas sofridas”.⁴⁰⁸

Entretanto, o PTB, o PSD e grande parte da UDN posicionaram-se contra a ampliação da anistia (SOUZA, 2014, p. 131). Na opinião de Barreto Pinto (PTB), aprovar a indicação de Figueiredo era passar uma mensagem clara ao governo: autorizar a volta às fileiras do Exército de “oficiais que mataram seus colegas dormindo”. Conforme Pinto, a anistia de 1945 representou apenas liberdade, mas não o retorno às Forças Armadas daqueles que praticaram crimes.⁴⁰⁹ Rui Almeida (PTB) negava-se a dar o seu voto à proposição, pois entendia que nas classes armadas não haveria lugar para “inimigos da pátria”. O argumento mais poderoso foi

⁴⁰⁴ Anais da Assembleia Constituinte, *Discurso de Euclides Figueiredo*, volume IV, 27ª sessão, 18/03/1946, p. 72-73.

⁴⁰⁵ Anais da Assembleia Constituinte, *Discurso de Flores da Cunha*, volume IV, 27ª sessão, 18/03/1946, p. 78.

⁴⁰⁶ Anais da Assembleia Constituinte, *Discurso de Campos Vergal*, volume IV, 27ª sessão, 18/03/1946, p. 86.

⁴⁰⁷ Anais da Assembleia Constituinte, *Discurso de Alcedo Coutinho*, volume IV, 27ª sessão, 18/03/1946, p. 79. Para Prestes, “na época que foi assinado o decreto ditatorial, a anistia parcial, então concedida, significava a libertação dos presos políticos. Tal fato naquela época representava realmente um passo à frente no sentido democrático do país e da luta pela união nacional. Agora, num texto constitucional, votado por uma assembléia eleita pelo povo e numa outra época, depois de havermos atingido outras etapas na marcha democrática, é claro que se deve exigir muito mais” (*apud* SCHENEIDER, 2008, p. 208).

⁴⁰⁸ Anais da Assembleia Constituinte, *Discurso de Mauricio Grabois*, volume IV, 27ª sessão, 18/03/1946, p. 85.

⁴⁰⁹ Anais da Assembleia Constituinte, *Discurso de Barreto Pinto*, volume IV, 27ª sessão, 18/03/1946, p. 77.

o de Segadas Viana (PTB). Citando uma entrevista que Prestes havia dado ao Tribuna Popular, provava que, no caso de guerra entre Brasil e Rússia, os comunistas lutariam por esta última.⁴¹⁰ Conforme Viana, tais palavras, por si só, justificariam a manutenção das restrições, de modo a realizar um exame das situações que atenderiam aos “interesses nacionais”.⁴¹¹ “Lembraí-vos de 35” era, por sua vez, o conselho de Otávio Mangabeira (UDN).⁴¹²

No meio dessa discussão, os jornais publicaram o parecer da Comissão Especial de Reversão do Exército, que indeferira o pedido de reversão de vários comunistas, entre eles Prestes, Agildo Barata e José Gutman. Na avaliação da comissão, diversas razões impunham julgar inconveniente a volta de Prestes ao exército: razões de ordem moral, profissional e patriótica. Moralmente, Prestes foi o principal líder da *Intentona*, sendo condenado pelo Tribunal de Segurança Nacional. Profissionalmente, Prestes estava idoso, sendo ineficiente e incapaz para qualquer atividade útil. Por último, seria impensável o reingresso de alguém que seria capaz de atos de espionagem e de sabotagem; de alguém que lutaria ao lado da Rússia em uma eventual guerra contra o Brasil.⁴¹³

O desfecho do caso de Prestes contrastaria radicalmente com o de Euclides Figueiredo. Ironicamente, as duas maiores expressões da defesa da anistia ampla na constituinte representavam soluções diametralmente opostas. Como será visto logo em seguida, o que aproximava os dois ex-militares aos poucos ia se apagando com o desenrolar da constituinte.

No último mês dos debates, na discussão sobre as disposições constitucionais transitórias (DCT), novamente Euclides Figueiredo voltou a defender a ampliação da anistia. Dessa vez, ele não seria tão liberal. Quando apresentou a nova proposta, Figueiredo já não era mais um simples civil. Lembre-se que ele havia tido sua patente cassada após o *putsch* integralista em 1938⁴¹⁴, movimento da qual foi um dos líderes (MAYER, 2010; CAMPOS, 1982). Foi condenado pelo Tribunal de Segurança Nacional a uma pena de quatro anos. Após

⁴¹⁰ O trecho da entrevista de Prestes é esse: “Faríamos como o povo da resistência francesa, o povo italiano, que se ergueram contra Petain e Mussolini. Combateríamos uma guerra imperialista contra a URSS e empunharíamos armas para fazer a resistência em nossa pátria contra um governo desses, retrógrado, que quisesse a volta do fascismo. Mas acreditamos que nenhum governo tentará levar o povo brasileiro contra o povo soviético, que luta pelo progresso e bem estar dos povos. Se algum governo cometesse este crime, nós, comunistas, lutaríamos pela transformação da guerra imperialista em guerra de libertação nacional” (Anais da Assembleia Constituinte, *Discurso de Segadas Viana*, volume IV, 27ª sessão, 18/03/1945, p. 83).

⁴¹¹ Anais da Assembleia Constituinte, *Discurso de Segadas Viana*, volume IV, 27ª sessão, 18/03/1946, p. 83.

⁴¹² Anais da Assembleia Constituinte, *Discurso de Otávio Mangabeira*, volume VII, 24/05/1946.

⁴¹³ Correio da Manhã, *Não voltará ao Exército o sr. Luiz Carlos Prestes*, 24/05/1946.

⁴¹⁴ Diário Oficial da União, *Decreto de 21 de outubro*, 24/10/1938, p. 21337.

o cumprimento da pena ficou à disposição do Ministério da Guerra, prestando serviços para o marechal Eurico Gaspar Dutra.⁴¹⁵

Com a anistia, solicitou a sua reversão no final de 1945, antes do início das atividades da constituinte. Em reunião da Comissão Especial de Reversão dos Oficiais do Exército em abril de 1946, o general Octávio Saldanha Mazza opinou favoravelmente à reversão: “serviu com toda a dedicação ao Exército, onde deixou traços de sua inteligência e de elevada pontualidade”.⁴¹⁶ Em memorando enviado ao ministro da Guerra, a comissão recomendou o seguinte:

Esse oficial, durante o longo tempo em que esteve em actividade militar, revelou qualidades que muito o recomendam. (...) *Como a amnistia deva envolver o esquecimento de factos políticos passados* e, tendo em vista o juízo favorável de que desfruta esse oficial entre chefes do Exército, sugiro a Vossa Excelência promove-lo a General de Brigada e transferi-lo, nesse posto, para a reserva remunerada, como recompensa pelos bons serviços que prestou.⁴¹⁷

A reversão e a promoção foram aprovadas por Dutra em 11 de abril de 1946.⁴¹⁸ De civil a general, da defesa da anistia ampla e democrática a uma anistia limitada e de exceção, Figueiredo convenceu-se da necessidade das restrições. Em sua nova proposta (emenda 1.631), o parlamentar acabou aceitando a existência das comissões especiais e o exame individual de cada caso. Segundo Figueiredo, ele não havia modificado o seu ponto de vista anterior; apenas adaptara a “necessidade do amparo e imediato restabelecimento dos direitos de uns – daqueles sobre os quais não possa haver dúvidas – às possibilidades que restrições a respeito de outros se tornaram inevitáveis”.⁴¹⁹

Os comunistas, por sua vez, se mantiveram no discurso de ampliação da anistia. Ao apresentarem a emenda n. 3.611, tentou-se aprovar um artigo nas disposições constitucionais transitórias no modelo da Constituição de 1934.⁴²⁰ A cláusula era simples: “é concedida

⁴¹⁵ Arquivo Histórico do Exército, Pasta do general Euclides de Oliveira Figueiredo, *Declaração do marechal reformado Eurico Gaspar Dutra*, 18/10/1954.

⁴¹⁶ Arquivo Histórico do Exército, Pasta do general Euclides de Oliveira Figueiredo, *Ata de reunião da Comissão Especial de Reversão dos Oficiais do Exército*, 08/04/1946.

⁴¹⁷ Arquivo Histórico do Exército, Pasta do general Euclides de Oliveira Figueiredo, *Memorando n. 116 da Comissão Especial de Reversão dos Oficiais do Exército*, 09/04/1946, grifo meu.

⁴¹⁸ Diário Oficial da União, *Decreto de 11 de abril*, 20/04/1946, p. 5661.

⁴¹⁹ Anais da Assembleia Constituinte, *Discurso de Euclides Figueiredo*, volume XXIV, 163ª sessão, 06/09/1946, p. 302. A emenda n. 1.631 apresentada por Euclides Figueiredo e outros constituintes pretendia abolir todas as restrições ainda subsistentes das anistias concedidas até a data da constituição. Continuou prevendo, contudo, a permanência das comissões especiais, que deveriam analisar, caso a caso, a situação dos anistiados (Anais da Assembleia Constituinte, *Emenda n. 1.631*, volume XIV, 87ª sessão, 16/06/1946, p. 168-169).

⁴²⁰ Art. 19 das disposições transitórias da Constituição de 1934: “é concedida anistia ampla a todos quantos tenham cometido crimes políticos até a presenta data”.

anistia ampla a todos quantos tenham cometido crimes políticos até a presente data”.⁴²¹ O escolhido para defender a proposta foi Maurício Grabois. Invocando Rui Barbosa, defendeu que o efeito típico da medida era fazer “desaparecer por completo quaisquer vestígios dos crimes políticos”. E completou:

A anistia concedida em 18 de abril de 1945 não foi mais do que, na prática, a libertação dos presos políticos. Impõe-se transformemos em realidade essa anistia, de acordo com as tradições políticas do Brasil. Assim procedendo, estaremos cooperando para a harmonização da família brasileira. (...) Anistia, senhores constituintes, é esquecimento recíproco: pelo Governo, dos atos contra ele praticados; pelos anistiados, de perseguições e sofrimentos infligidos por aqueles contra os quais se lutaram.⁴²²

Como se vê, a contradição de uma medida que “perdoa punindo” estava no centro das críticas dos comunistas. De maneira geral, a retórica utilizada era aquela que já conhecemos: esquecimento e pacificação. Mas na narrativa do PCB essas metáforas aparecem com um leve deslocamento provocado por palavras como “perseguições”, “torturas” e “sofrimentos”. Não era somente o Estado que decretava o esquecimento: em nome da paz social, os comunistas também estavam dispostos a “anistiar” o Estado pelas violações dos seus direitos individuais.

Apesar das várias tentativas de ampliação da anistia, o único artigo aprovado dizia respeito aos grevistas e aos desertores das Forças Armadas.⁴²³ A previsão de uma cláusula constitucional sobre a anistia unicamente para o caso de greve e deserção é interessante – e intrigante. É um indício da ampliação do conceito de anistia, prática que será aprofundada nos anos posteriores. Mostra, por outro lado, a dimensão política de certas condutas, antes encaradas unicamente no âmbito das relações trabalhistas ou militares, respectivamente.

A derrota política quanto à revogação das restrições e a diversidade de respostas jurídicas para os casos de Prestes e Figueiredo mostraram que, no caso dos militares expulsos após 1935 sob a pecha de “subversivo” ou “comunista”, a anistia simbolizou uma lembrança comandada. Como questionava Maurício Grabois, “que anistia é essa, pela qual aquele que é beneficiado fica na condição de demitido, excluído e sem mais direito algum?”⁴²⁴ A expressão concreta desse imperativo de rememoração revelava-se na seletividade das decisões das comissões especiais. Mais uma vez, recorre-se ao Barão de Itararé:

⁴²¹ Anais da Assembleia Constituinte, *Emenda n. 3.611*, volume XVI, 24/06/1946, p. 219.

⁴²² Anais da Assembleia Constituinte, *Discurso de Maurício Grabois*, volume XXIV, 163ª sessão, 06/09/1946, p. 320.

⁴²³ O texto do art. 28 da Constituição de 1946 era o seguinte: “É concedida anistia a todos os cidadãos considerados insubmissos ou desertores até a data da promulgação deste Ato e igualmente aos trabalhadores que tenham sofrido penas disciplinares, em consequência de greves ou dissídios do trabalho”.

⁴²⁴ Anais da Assembleia Constituinte, *Discurso de Maurício Grabois*, volume XXV, 170ª sessão, 11/09/1946, p. 155.

Anistia é esquecimento. Mas esquecimento do crime imputado ao anistiado e sobre o qual deve ser feito perpétuo silêncio. Ora, o governo concedeu anistia aos chamados criminosos políticos, mas, em vez de esquecer o crime, se esqueceu de devolver os empregos aos anistiados, entre os quais há inúmeros que estão passando mil dificuldades. Assim, anistia não vale. Dar liberdade para passar fome não é negócio. Nessas condições, sem poder voltar a seu antigo emprego, a maioria dos presos políticos talvez preferisse continuar comendo a gororoba da cadeia a vir se alimentar cá fora, com os pastéis de brisa da liberdade.⁴²⁵

Falávamos, antes de ingressar nos debates da elaboração da Constituição de 1946, em dois aspectos que mereciam ser retratados. Abordo, agora, o segundo deles. Em 30 de abril, Euclides de Figueiredo apresentou o requerimento n. 109. A iniciativa era uma tentativa de fazer algo como uma “justiça de transição”.⁴²⁶ Pretendia-se criar uma comissão parlamentar de investigação sobre o Departamento de Segurança Pública e o Tribunal de Segurança Nacional. O objetivo era conhecer e denunciar os responsáveis pelo “tratamento dado a presos políticos na Polícia Central, Polícia Especial, Casa de Detenção e presídios de Ilha Grande e Fernando de Noronha” durante o período 1934-1945.⁴²⁷

O requerimento foi aprovado em maio e, no mesmo mês, a comissão iniciou os seus trabalhos. Integravam o órgão nove pessoas e o seu presidente era Dario Cardoso (CARVALHO, 2005, p. 173). Apesar dos esforços do general Figueiredo, os trabalhos da comissão não foram executados, sendo a mesma extinta junto com a dissolução da assembleia constituinte em setembro de 1946. Inconformado com o fracasso da proposta, Figueiredo fez outro requerimento – dessa vez como deputado – em setembro de 1946 (CARVALHO, 2005, p. 173).

Merece destacar a fundamentação oferecida pelo deputado. Segundo ele, a matéria era daquelas que não podia ser esquecida; tratava-se de “fazer justiça, descobrir e apontar os responsáveis por crimes inomináveis, praticados com a responsabilidade do governo”.⁴²⁸ A nova tentativa recebeu o impulso das reportagens publicadas por David Nasser na revista *O Cruzeiro*. Intitulada “Falta alguém em Nuremberg”, a matéria era uma denúncia contra as violências praticadas pela polícia política de Vargas (CAMPOS, 2012). Sem embargo dos esforços do general e do jornalista, o assunto não atraiu o interesse dos parlamentares. A *Comissão de inquérito sobre os atos delituosos da ditadura* funcionou até 1949. Ouviu

⁴²⁵ A Manhã, *Anistia*, 25/04/1946,

⁴²⁶ Registre-se que o conceito de “justiça de transição” foi desenvolvido posteriormente, como explicam TEITEL, 2003 e ARTHUR, 2009.

⁴²⁷ Anais da Assembleia Constituinte, *Requerimento n. 109*, volume VIII, 53ª sessão, 30/04/1946, p. 13.

⁴²⁸ Diário do Congresso Nacional, *Discurso do deputado Euclides Figueiredo*, 08/11/1946, p. 694.

inúmeras pessoas (entre torturados e torturadores)⁴²⁹ sem, no entanto, propor nenhuma providência concreta (CARVALHO, 2005, p. 173).⁴³⁰

Ao final dessa reconstrução, o que pode ser dito? Essa breve exposição nos mostra que a redemocratização e a constitucionalização, além de encobrirem uma mudança no sentido da anistia de 1945, ajudaram a promover uma verdadeira troca de papéis no tocante ao instituto: uma anistia que serve para “apagar” os crimes do regime varguista e, de outro lado, rememorar e atualizar a repressão à esquerda comunista. No tocante à anistia, as perseguições e as torturas viraram uma espécie de memória “clandestina” (POLLAK, 1989, p. 3), de “fantasma no funeral” (HODKGIN; RADSTONE, 2003, p. 237), que permaneceu latente e escondida sob a memória anticomunista. Fazendo uma analogia ao comentário de Maurizio Bettini (2009, p. 39) sobre a anistia de Trasíbulo, verifica-se, no caso dos comunistas, um “interessante paradoxo, um esquecimento que se torna extremamente memorável”.

Se a lembrança e o esquecimento são inerentes à humanidade, “como estabelecer dosagem equilibrada de uma e de outro?” (GUIMARÃES, 2013, p. 32-33). Sabe-se que a memória é uma das modalidades da relação que a sociedade mantém com o passado (CHARTIER, 2009, p. 21), um passado que, em muitas situações, “não passa”. A dualidade lembrar/esquecer não se apresenta como um terreno neutro, mas é um verdadeiro *campo de batalha*, pois, ao presentificar o passado, a memória acaba servindo como elemento essencial da identidade, individual ou coletiva (ROUSSO, 2006, p. 94-95; POLLAK, 1992, p. 4-5; PASSERINI, 2003, p. 239). Se o excesso de memória pode ser considerado uma patologia nas relações com o passado, a insuficiência de memória ou a memória manipulada também o é.

Podemos traduzir essas observações para a linguagem constitucional. Ao contrário da pré-modernidade, o constitucionalismo moderno não pode evitar o contraste entre o *eu* e o outro, entre identidade e diversidade, a não ser explicitando a contradição de sua própria

⁴²⁹ Para ler os testemunhos, todos registrados nos diários do Congresso Nacional ver ROSE, 2001. Sobre o trabalho da comissão e as denúncias de violações de direitos humanos no pós-1945 ver CAMPOS, 2012.

⁴³⁰ Um interessante registro: o Decreto n. 7.037/2009, ao aprovar o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), estabeleceu, na diretriz 24 (preservação da memória histórica e construção pública da verdade) do eixo orientador VI (direito à memória e à verdade), o objetivo estratégico de incentivar iniciativas de construção pública da verdade sobre períodos autoritários. Uma das ações programáticas desse objetivo era “criar comissão específica, em conjunto com departamentos de história e centros de pesquisa, para reconstruir a história da repressão ilegal relacionada ao Estado Novo (1937-1945)”. Essa comissão deveria publicar relatório contendo os documentos que fundamentaram essa repressão, a descrição do funcionamento da justiça de exceção, os responsáveis diretos no governo ditatorial, registros de violações, bem como dos autores e das vítimas. Contudo, como sabemos, esse órgão não foi criado. A Comissão Nacional da Verdade, instituída pela Lei n. 12.528/2011, embora fosse responsável juridicamente pelo esclarecimento de graves violações durante o período do art. 8º do ADCT da Constituição de 1988 (que indiretamente faz referência até 1935), resolveu manter-se no período 1946-1988.

negação. A narrativa constitucional moderna só faz sentido se associada ao pluralismo, como bem ensina Michel Rosenfeld (1994, p. 4). Não se está afirmando que o autoritarismo não possa se apropriar da linguagem do constitucionalismo; apenas que há um preço a pagar por isso.

Essa tensão moderna torna a identidade constitucional extremamente evasiva e problemática. Ela tem que lidar com o problema temporal ao “fabricar a tessitura de um entrelaçamento do passado dos constituintes com o próprio presente e ainda com o futuro das gerações vindouras” (ROSENFELD, 2003, p. 17), mas também com a questão delicada de sua própria imagem, já que está mergulhada em “complexas e ambíguas relações com outras identidades relevantes” (ROSENFELD, 2003, p. 17).

Se o *nós* que promulga a constituição permanece distinto e oposto ao *eles*, por outro lado é inevitavelmente forçado a incorporá-lo parcialmente para que possa adquirir sentido historicamente (ROSENFELD, 2003, p. 22). Uma constituição não somente constitui uma estrutura política; ela, de certa maneira, também “cria” um povo. Essa identidade coletiva não somente é constituída; é igualmente disputada por meio de ideologias, símbolos, imagens, memórias e mitos que modelam a forma pela qual nós pensamos e discutimos a vida política (WOLIN, 1990, p. 9).

O conceito moderno de constituição, nesse sentido, possui uma relação especial com o tempo. Podemos enxergá-lo como um conceito que, para além de descrever experiências, *cria* experiências. Como um “conceito em movimento”, serve para “antecipar teoricamente o movimento histórico e influenciá-lo praticamente” (KOSELLECK, 2006, p. 324). Ao estabelecer um novo tipo de relação entre direito e política, a constituição também altera a sua estrutura temporal, passando a estar “aberta” para/ao futuro (LUHMANN, 1996; PAIXÃO, 2014). Mas se ela possui a necessidade de construir um “presente futuro” (PAIXÃO, 2016, p. 153), mantém, igualmente, um vínculo inescapável com o passado.

Na interessante metáfora de András Sajó (1999, p. 2), a constituição é a autobiografia do poder. Como uma biografia escrita no instante do seu nascimento, a constituição reflete as contingências políticas desse momento, reflete o medo que a origina. Escrever a história da “vida” constitucional não significa tomá-la – como diz Bourdieu (2006, p. 185) no caso das biografias – como um “relato coerente de uma sequência de acontecimentos com significado e direção”, pois isto seria cair em uma “ilusão biográfica”. O paradoxo de uma “biografia escrita no nascimento” é o paradoxo da constituição; ela tanto narra (memórias) quanto cria

(promessas) uma história nacional (DU PLESSIS, 2000); ela tanto cria futuros imaginados, quanto codifica passados imaginados (SCHEPPELE, 2008, p. 1380).

À luz dessas considerações, podemos visualizar o ponto onde constituição e anistia se encontram. Ambas são modalidades de gestão do tempo (PAIXÃO, 2016, p. 155). A anistia protege o passado; a constituição vincula o futuro. Mas há outro elemento nessa relação: ao proteger o passado, a anistia pretende reescrever o presente-futuro, tal qual um palimpsesto; por sua vez, ao vincular o futuro, a constituição oculta um determinado passado-recente.

Embora essa tensão entre lembrar/esquecer, apagar/escrever, apresente-se, aparentemente, como algo contraditório, podemos percebê-la de modo distinto. Adaptando livremente a advertência de Menelick de Carvalho Netto (2006, p. 27), é possível enxergar nessa dinâmica a representação de polos opostos que, no entanto, são “simultânea e reciprocamente constitutivos um do outro, aptos a instaurar uma tensão rica, complexa e produtiva”. A construção da identidade constitucional, portanto, ao se mostrar como algo fragmentado, incompleto, em suma como algo vazio (ROSENFELD, 2003, p. 24), só pode se dar no plano da história, na permanente luta pela inclusão das diferenças que, em determinado momento histórico, permaneceram excluídas.

A luta dos anistiados no pós-1945 insere-se dentro dessa dialética entre inclusão-exclusão. Ainda durante a constituinte e em alguns anos posteriores, um grande número de anistiados requereu o seu retorno aos cargos e postos de onde foram expulsos. Eram tantas as restrições burocráticas, técnico-jurídicas e políticas, que poucos conseguiram reverter às Forças Armadas. A grande campanha pela “pacificação da família brasileira” não se traduziu no deferimento dos casos individuais dos anistiados. Não era sem razão, portanto, que o jornal *Tribuna Popular* afirmava que a lei só havia sido cumprida pelos “carcereiros” (*apud* SOUZA, 2016, p. 111).

Segundo os termos do decreto-lei, a reversão dos anistiados estava condicionada ao parecer positivo de comissões especiais criadas pelo presidente da República. A princípio, causa certo estranhamento essa forma de proceder. Como compatibilizar o caráter geral da anistia com o exame individual dos casos? Como explicar a natureza “mágica” da anistia – a fórmula *como se nada tivesse acontecido* – com o fato de não ser automático e certo o retorno dos anistiados expulsos? Essa curiosa combinação tinha, entretanto, sua razão de ser, como demonstra a análise dos requerimentos dos anistiados.

O início do funcionamento das comissões especiais não foi imediato.⁴³¹ No caso da Aeronáutica, Exército e Marinha, o início dos trabalhos somente ocorreu um ano após a publicação do DL 7.474, entre março e abril de 1946.⁴³² Atuando entre 1946 e 1948 (SCHNEIDER, 2008, p. 213), a nota distintiva dessas comissões foi a aplicação restritiva e seletiva da legislação. Grande parte dos militares integralistas de 1938 obteve parecer positivo das comissões (SOUZA, 2016, p. 90; MARTINS, 1978, p. 90; CUNHA, 2010, p. 24). Um exemplo é o significativo número de reversões de integralistas à Marinha, inclusive com promoção no posto.⁴³³ Quanto aos militares de 1935, a maioria passou boa parte da vida tentando a reintegração sem sucesso, conseguindo alguma reparação, em alguns casos, somente após a Constituição de 1988.

No que toca às restrições, a interpretação levada a cabo pelas comissões especiais deixou de fora da anistia a maior parte dos atingidos pelas perseguições políticas do regime varguista, especialmente do Estado Novo. O entendimento adotado restringiu-se às condenações do Tribunal de Segurança Nacional, excluindo todos aqueles que foram expulsos administrativamente. No caso dos afastados por “conveniência do regime” (art. 177 da CF 1937), as comissões entenderam que eles não estavam incluídos dentro dos critérios do decreto-lei de anistia, pois não era hipótese de crime político. Como registrou Ann Schneider (2008, p. 212), nenhum dos casos em que se mencionou o art. 177 foi aprovado (SCHNEIDER, 2008, p. 212).⁴³⁴

Outra categoria “nebulosa” eram os militares de 1935, expulsos das Forças Armadas com base na emenda constitucional n. 02/1935. Como dito anteriormente, a reforma

⁴³¹ Várias comissões especiais foram criadas com base no Decreto-lei nº 7.474/1945: Comissão Especial de Reversão dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, Comissão Especial de Reversão dos militares da Aeronáutica, Comissão Especial de Reversão das Praças Anistiadas, Comissão Especial de Reversão dos Oficiais do Exército, Comissão Especial de Reversão dos Oficiais da Marinha, Comissão Especial de Reversão dos Militares da Polícia Militar do Distrito Federal e Comissão Especial de Reversão de Funcionários Anistiados.

⁴³² Aeronáutica: Diário Oficial da União, *Decreto de 07 de dezembro*, seção I, 10/12/1945, p. 18475 (nomeação membros); Diário Oficial da União, *Decreto n. 20.930*, seção I, 10/04/1946 (instruções). Exército: Diário Oficial da União, *Decreto n. 19.607*, seção I, 18/09/1945, p. 14952 (instruções); Diário Oficial da União, *Decreto de 31 de dezembro*, seção I, 03/01/1946, p. 73 (nomeação membros). Marinha: Diário Oficial da União, *Decreto de 20 de dezembro*, seção I, 22/12/1945, p. 19035 (nomeação membros); Diário Oficial da União, *Decreto n. 20.649*, seção I, 23/02/1946, p. 2795 (instruções).

⁴³³ Essa conclusão é baseada em levantamento preliminar feito no diário oficial da União e nos processos julgados pelo STF. Ver, por exemplo, o diário oficial do dia 21/11/1946, p. 15566. Ver, também, Tribuna Popular, *Dois pesos e duas medidas*, 13/06/1946.

⁴³⁴ Na constituinte de 1946, houve a tentativa de prever expressamente a reversão dos atingidos pelo art. 177 da Constituição de 1937, mas o tema não obteve apoio suficiente. Com o objetivo de amparar as pessoas que se encontravam nessa condição, foi promulgada a Lei n. 171, de 15 de dezembro de 1947, que regularizava “a situação dos aposentados e reformados pelo art. 177 da Constituição de 1937”. A referida norma foi oriunda de projeto de lei proposto pelo deputado Euclides Figueiredo.

constitucional foi um dos instrumentos utilizados, com grande eficácia, na repressão política após a *Intentona*, autorizando a cassação administrativa da patente/posto dos militares que praticassem ou participassem de movimento “subversivo das instituições políticas sociais”.⁴³⁵ Instituiu um verdadeiro duplo nível de legalidade constitucional, pois a Constituição de 1946, ao garantir as patentes “em toda a sua plenitude”, limitava a perda do posto à existência de decisão judicial condenatória transitada em julgado.⁴³⁶ Além de relativizar a garantia, a emenda constitucional foi aplicada retroativamente.

A anistia começou, assim, a servir a dois senhores (SCHNEIDER, 2008, p. 216). Forneceu uma pequena possibilidade de restituição moral e econômica (retorno às Forças Armadas). Entretanto, presa à continuidade das práticas autoritárias anteriores, e dentro de um novo contexto de ameaças à segurança nacional, a anistia acabou tornando-se mais um mecanismo de repressão política.

O indeferimento dos pedidos dos militares de 1935 não causou a judicialização da questão, ao contrário da anistia de 1961, como veremos adiante. Nas fontes consultadas, constatou-se outra discussão. Grande parte dos casos judiciais estava relacionada à dúvida quanto aos efeitos financeiros da reversão dos integralistas ou à controvérsia quanto ao enquadramento dos atingidos pelo art. 177 na anistia do DL 7.474.⁴³⁷ Foram encontrados, entretanto, três casos que são idôneos para comprovar que a interpretação restritiva da anistia de 1945 quanto aos comunistas foi chancelada pelo judiciário.

O primeiro caso é o do primeiro-tenente Antero de Almeida. Ele teve a patente cassada administrativamente em 31 de dezembro de 1935 por seu suposto envolvimento com a *Intentona Comunista*.⁴³⁸ Foi condenado à revelia, no final de 1937, a pena de sete anos de reclusão com base no art. 1º da Lei de Segurança Nacional (Lei n. 38/1935).⁴³⁹ Em 1946, ao requerer a sua reversão ao Exército, a comissão especial opinou por falta de competência

⁴³⁵ O Decreto Legislativo n. 06/1935, que alterou a Constituição, estabelecia o seguinte: “perderá patente e posto, por decreto do Poder Executivo, sem prejuízo de outras penalidades e ressalvados os efeitos da decisão judicial, que no caso couber, o official da activa, da reserva ou reformado, que praticar acto ou participar de movimento subversivo das instituições políticas e sociaes”.

⁴³⁶ Art. 182, § 2º, da Constituição de 1946: “O official das Forças Armadas só perderá o posto e a patente por sentença condenatória passada em julgado, cuja pena restritiva da liberdade individual ultrapasse dois anos, ou, nos casos previstos em lei, se for declarado indigno do officialato ou com ele incompatível, conforme decisão de tribunal militar de caráter permanente em tempo de paz ou de tribunal especial em tempo de guerra externa ou civil”.

⁴³⁷ De 1946 a 1961, foram encontradas 95 (noventa e cinco) ações judiciais sobre anistia no âmbito do STF.

⁴³⁸ Diário Oficial da União, *Decreto n. 558*, seção I, 18/01/1936.

⁴³⁹ O art. 1º da Lei n. 38 previa o seguinte: “tentar directamente e por facto, mudar, por meios violentos, a Constituição da República, no todo ou em parte, ou a forma de governo por ella estabelecida”. A fonte para a condenação é a que segue: Arquivo do Superior Tribunal Militar, *Revisão Criminal n. 566*, ministro relator Cardoso de Castro, data do julgamento: 20/09/1950.

legal para analisar o pedido, pois não tinha atribuição para “estudar a reversão de oficiais excluídos por atos administrativos baseados nas leis de exceção (segurança nacional e art. 177 da constituição de 10 de novembro)”.⁴⁴⁰

Inconformado com o indeferimento do seu requerimento, Antero de Almeida ajuizou, no Superior Tribunal Militar, um recurso de revisão criminal da sentença condenatória do TSN. O objetivo era conseguir a anulação da decisão do TSN, tornando inexistentes “todos os seus efeitos civis e militares, com seu retorno à vida do Exército, ressarcidos todos os prejuízos advindos daquela condenação injusta”. Para Almeida, a anistia não proporcionou o esquecimento do fato, o olvido da infração penal; muito pelo contrário, reviveu-a. A clemência política de 1945, segundo ele, serviu apenas para recuperar a sua liberdade de locomoção, o que restringia “extraordinariamente o conceito de anistia”.⁴⁴¹

O procurador-geral da Justiça Militar opinou pelo arquivamento do processo, com a alegação de que o recorrente estava anistiado. Se houve anistia, conseqüentemente a decisão do TSN foi “apagada”, não havendo o que reformar:

O anistiado, doutrina Aloysio de Carvalho Filho, não podendo recusar a anistia, não pôde, conseqüentemente, intentar a revisão do processo por que foi anistiado. A medida é de esquecimento da própria infração, como se esta nunca tivesse existido, para conseqüências penais. Autorizar o pedido de revisão por parte de quem, responsável ou inocente, já foi, entretanto, anistiado, é, de certo, fazer reabrir o conhecimento público do fato, renovando, talvez, o ambiente de dissensões e ressentimentos em torno dele criado, e que a anistia desfizera.⁴⁴²

A corte militar, concordando com o argumento do procurador, não conheceu do recurso de revisão e extinguiu o processo.⁴⁴³ Antero de Almeida interpôs, então, recurso extraordinário no STF.⁴⁴⁴ O procurador-geral da República concordou com o STM e opinou pelo não conhecimento do recurso. Contudo, o relator do recurso, ministro Luiz Gallotti, entendeu de forma diversa. Segundo ele, a anistia de 1945 foi condicionada e, em tal hipótese, o anistiado poderia “recusá-la” e buscar a sua absolvição: “se a anistia não foi ampla, se ela não permitiu por si só ao ex-oficial reverter ao Exército e se da absolvição lhe poderá advir a

⁴⁴⁰ Arquivo do Superior Tribunal Militar, *Revisão Criminal n. 566*, ministro relator Cardoso de Castro, data do julgamento: 20/09/1950, p. 13.

⁴⁴¹ Arquivo do Superior Tribunal Militar, *Revisão Criminal n. 566*, ministro relator Cardoso de Castro, data do julgamento: 20/09/1950, p. 9.

⁴⁴² Arquivo do Superior Tribunal Militar, *Revisão Criminal n. 566*, ministro relator Cardoso de Castro, data do julgamento: 20/09/1950, p. 17.

⁴⁴³ Arquivo do Superior Tribunal Militar, *Revisão Criminal n. 566*, ministro relator Cardoso de Castro, data do julgamento: 20/09/1950, p. 24.

⁴⁴⁴ Supremo Tribunal Federal, *Recurso Extraordinário n. 18.072*, primeira turma, ministro relator Luiz Gallotti, data de julgamento: 11/06/1951. Disponível em: <www.stf.jus.br>.

reversão, não há como negar o interesse do recorrente em pedir a revisão do seu processo, e ver se consegue ser absolvido”.

O tribunal adotou o argumento do relator e julgou procedente o recurso extraordinário para determinar ao STM o julgamento do mérito da revisão criminal.⁴⁴⁵ Retornando o processo ao STM, este, em breve decisão, entendeu pela legitimidade da sentença condenatória do TSN e indeferiu o recurso de revisão. Para a corte militar, Antero de Almeida havia tentado interpretar os fatos em seu benefício e de sorte a evitar sua criminalidade: os fatos ocorreram e “não podem ser ocultados”.⁴⁴⁶

Os próximos dois casos lidam diretamente com a questão do direito à reversão. O primeiro deles trata do primeiro-tenente Humberto Baena de Moraes Rego. Assim como Antero de Almeida, Humberto Rego teve sua patente cassada por seu envolvimento na revolta comunista.⁴⁴⁷ Foi condenado pelo Tribunal de Segurança Nacional a uma pena de reclusão de oito anos, reduzida pelo STM para sete anos, pela prática do crime previsto no art. 1º da Lei de Segurança Nacional (MENDES, 1994/96, p. 118). Em junho de 1946, solicitou a sua reversão, a qual foi negada pelo presidente da República com base em parecer da comissão especial: “não convém sua reversão ao Exército ativo”.⁴⁴⁸ Moraes Rego foi persistente: fez novos requerimentos em 1951, 1952 e 1954. Todos foram indeferidos.⁴⁴⁹ Diante da negativa administrativa, ingressou com ação judicial contra a União para ser reintegrado com todas as vantagens que tinha direito. A demanda obteve sentença favorável na primeira instância, mas foi reformada pelo Tribunal Federal de Recursos, sendo a ação julgada improcedente. Mais uma vez, houve interposição de recurso extraordinário para o STF. Em decisão de apenas uma página, o ministro relator Afrânio Costa entendeu pelo não conhecimento do recurso, pois a Administração Pública não era obrigada a conceder a reversão:

Não pode o Poder Judiciário dizer conveniente onde a comissão diz o contrário. É função especialíssima confiada a autoridades técnicas militares; não pode seu veredictum, sofrer intromissão ao Poder Judiciário cuja ação,

⁴⁴⁵ Supremo Tribunal Federal, *Recurso Extraordinário n. 18.072*, primeira turma, ministro relator Luiz Gallotti, data de julgamento: 11/06/1951. Disponível em: <www.stf.jus.br>.

⁴⁴⁶ Arquivo do Superior Tribunal Militar, *Revisão Criminal n. 566*, ministro relator Cardoso de Castro, data do julgamento: 20/09/1950, p. 48.

⁴⁴⁷ Diário Oficial da União, *Decreto n. 558*, seção I, 18/01/1936.

⁴⁴⁸ Diário Oficial da União, *Despacho do presidente da República ao requerimento de Humberto Baena*, 07/06/1946, p. 8509; Supremo Tribunal Federal, *Recurso Extraordinário n. 34.720*, primeira turma, ministro relator Afrânio Costa, data de julgamento: 07/11/1957. Disponível em: <www.stf.jus.br>.

⁴⁴⁹ Diário Oficial da União, *Despacho do ministro da Guerra ao requerimento de Humberto Baena*, 23/11/1951, p. 17237; Diário Oficial da União, *Despacho do presidente da República ao requerimento de Humberto Baena*, 05/06/1952, p. 9338; Diário Oficial da União, *Despacho do ministro da Guerra ao requerimento de Humberto Baena*, 09/10/1954, p. 16518.

na espécie é limitada a dizer sobre a observância da lei. Ora, esta foi observada.⁴⁵⁰

O terceiro e último caso é o do aspirante da Marinha, Edgar José Jorge. Este militar foi excluído das Forças Armadas em janeiro de 1936, por ter-se “deixado aliciar por ideias comunistas”. Requereu a sua reversão, mas a comissão especial indeferiu o pedido.⁴⁵¹ Em 1957, o presidente da República acolheu sugestão do ministro da Marinha e constituiu outra comissão para reexaminar os pedidos dos anistiados que foram indeferidos por intempestividade.⁴⁵² Edgar Jorge apresentou novamente o seu pedido, porém, a nova comissão o denegou por não se enquadrar nos critérios adotados.⁴⁵³

Resolveu, então, ajuizar ação contra a União pedindo a sua reintegração à reserva remunerada, com todas as vantagens e promoções devidas, “como se nunca houvesse sido afastado”. O juiz de primeiro grau julgou procedente a ação, sendo a mesma confirmada pelo Tribunal Federal de Recursos, modificando-a apenas para restringir os direitos aos atrasados aos cinco anos anteriores ao ajuizamento da ação.⁴⁵⁴ Diante do acórdão desfavorável, a União interpôs recurso extraordinário no STF. Nelson Hungria, o relator do processo, entendeu que as decisões recorridas violaram a legislação, pois a reversão dos anistiados só poderia ser feita se houvesse parecer favorável da comissão especial: “faltava, assim, para a reversão dos recorridos, uma indeclinável condição legal”. Acolhendo o voto do relator, o STF, de forma unânime, conheceu do recurso da União e o julgou procedente.⁴⁵⁵

Após o indeferimento da maior parte dos pedidos de reversão e o insucesso das ações judiciais, a mobilização dos militares de 1935 cruzou-se com uma luta mais ampla: a da anistia para os condenados políticos na década de 1950. O centro aglutinador dessa campanha foi o combate à criminalização do dissenso político, às leis penais especiais de exceção e ao uso autoritário do direito. A permanente mobilização do tema é um indício da convivência conflituosa de um regime que se pretendia democrático com práticas, instituições e leis que

⁴⁵⁰ Supremo Tribunal Federal, *Recurso Extraordinário n. 34.720*, primeira turma, ministro relator Afrânio Costa, data de julgamento: 07/11/1957. Disponível em: <www.stf.jus.br>.

⁴⁵¹ Supremo Tribunal Federal, *Recurso Extraordinário n. 43.472*, primeira turma, ministro relator Nelson Hungria, data de julgamento: 28/01/1960. Disponível em: <www.stf.jus.br>.

⁴⁵² O Decreto n. 20.649, de 21 de dezembro de 1946, que estabeleceu instruções para o funcionamento da comissão especial da marinha, criou um prazo para apresentação do requerimento de reversão: “só serão apreciados os requerimentos que deram entrada no prazo máximo de 120 dias, contados da data da publicação destas instruções no diário oficial”.

⁴⁵³ Diário Oficial da União, *Parecer da comissão de reversão ao serviço ativo da armada*, 22/07/1959, p. 16249.

⁴⁵⁴ Supremo Tribunal Federal, *Recurso Extraordinário n. 43.472*, primeira turma, ministro relator Nelson Hungria, data de julgamento: 28/01/1960. Disponível em: <www.stf.jus.br>.

⁴⁵⁵ Supremo Tribunal Federal, *Recurso Extraordinário n. 43.472*, primeira turma, ministro relator Nelson Hungria, data de julgamento: 28/01/1960. Disponível em: <www.stf.jus.br>.

visavam criminalizar a liberdade de expressão, o direito ao protesto e determinadas ideologias políticas. Todavia, não era só uma questão de continuidade de certas práticas e legislação inauguradas com o Estado Novo, mas o seu desenvolvimento e adequação aos novos tempos. No plano internacional, o início da guerra fria, a guerra da Coreia e a revolução cubana ditaram novos ritmos à repressão política interna. No âmbito nacional, a cada vez maior especialização da polícia política, a crescente polarização ideológica dentro das Forças Armadas e a construção de uma nova doutrina de segurança nacional pela Escola Superior de Guerra (ESG) dificultavam a consolidação do regime democrático.

Essa conjuntura foi responsável, entre 1945 e 1964, pela concessão de doze anistias políticas⁴⁵⁶, cinco projetos de lei no Senado e quarenta e três projetos de lei na Câmara dos Deputados.⁴⁵⁷ Por outro lado, no mesmo período, foi possível encontrar pelo menos três projetos de lei que tratavam exclusivamente das limitações do DL n. 7.474/45 e do direito à reversão.⁴⁵⁸ Um simples levantamento de outras propostas legislativas sobre o assunto revelaria, ainda, as muitas emendas oferecidas sobre o tema. O grande obstáculo à aprovação dessas propostas era a memória dos eventos ocorridos em novembro de 1935.

Tomemos como exemplo o projeto de lei n. 105/1950, que visava complementar e tornar efetivo o direito à reversão previsto na anistia de 1945. Nas palavras do autor, deputado Ruy Almeida (PTB), buscava-se evitar que a anistia se transformasse “em simples providência de arbítrio do Poder Executivo”.⁴⁵⁹ Durante os dois anos de tramitação do projeto, os jornais denunciaram a tentativa de reverter os militares. Em editorial do dia 04 de agosto de 1951, intitulado “Infiltração Comunista”, um jornal carioca criticava a campanha da anistia por ela pretender restaurar na plenitude de seus direitos “os rapazes que em 1935, depois de assassinares os colegas que dormiam e de praticar outros atos de *realpolitik*, tentaram instaurar o comunismo no Brasil”.⁴⁶⁰ Apesar de aprovado na Câmara, o projeto foi

⁴⁵⁶ Decreto-Lei n. 7.474/1945; Decreto-Lei n. 7.943/1945; Decreto Legislativo n. 63/1951; Decreto Legislativo n. 18/1951; Decreto Legislativo n. 70/1955; Decreto Legislativo n. 27/1956; Decreto Legislativo n. 22/1956; Decreto Legislativo n. 16/1956; Decreto Legislativo n. 02/1959; Decreto Legislativo n. 07/1961; Decreto Legislativo n. 18/1961; Decreto Legislativo n. 15/1963.

⁴⁵⁷ Conforme dados apurados no *site* do Senado, da Câmara dos Deputados e por meio de solicitações baseadas na Lei de Acesso à Informação.

⁴⁵⁸ São eles: PL 105/1950, de autoria do deputado Ruy Almeida (PTB/DF); PL 693/1950, de autoria do deputado Euclides Figueiredo (UDN/DF); PL 4604/1958, de autoria do deputado Rogê Ferreira (PSB/SP).

⁴⁵⁹ Câmara dos Deputados, *Dossiê legislativo do Projeto n. 105*, 10/04/1950. Disponível em: <www2.camara.leg.br>.

⁴⁶⁰ Correio da Manhã, *Infiltração Comunista*, 04/08/1951.

rejeitado no Senado: “não seria possível fazer tornar ao Exército os que tomaram parte na intentona de 1935”.⁴⁶¹

Os militares de 1935 não estavam sozinhos na luta pelo retorno ao Exército. Na década de 1950, centenas de praças foram expulsos das Forças Armadas e mesmo com a absolvição de vários deles, não foram reintegrados (CUNHA, 2014, p. 139).⁴⁶² Inúmeros oficiais foram condenados, por motivos políticos, pela prática do crime militar de incitação à desobediência e à indisciplina. Para lutar em favor dos perseguidos políticos foi criada a Comissão Nacional Pró-anistia em 1956. A campanha mobilizou parte da sociedade em prol da anistia aos condenados por crimes políticos desde 1946. Era formada por vários deputados do PTB e PSD, intelectuais, juristas e artistas, entre eles Evandro Lins e Silva, Oscar Niemeyer e Cândido Portinari.⁴⁶³

Em 16 de fevereiro de 1960, o deputado Sérgio Magalhães (PTB), um dos integrantes da Comissão Nacional de Anistia, apresentou um projeto de decreto legislativo para conceder a medida “a todos quanto tenham praticado delitos de natureza política”. A proposta era uma atualização do projeto do deputado Ruy Almeida apresentado dez anos antes. Além de pretender concretizar o direito à reversão dos militares de 1935, buscava-se, também, alcançar os diversos militares perseguidos na campanha do petróleo. Vejamos a justificativa parlamentar:

O atual projeto visa corrigir essa injustiça [*anistia 1945*]. Visa mais. De 1945 para cá, centenas de brasileiros foram demitidos de seus empregos, excluídos das Forças Armadas, processados, condenados, sob a acusação ou suspeita de lutarem, pacificamente, por aquilo que hoje é lei: monopólio estatal do petróleo. Alguns, ainda hoje, se encontram foragidos ou vivendo sob falsa identidade, para fugir às penas a que foram condenados. Esses

⁴⁶¹ Correio da Manhã, *A Comissão de Justiça do Senado deu parecer contrário ao projeto de anistia*, 04/12/1951.

⁴⁶² A respeito da situação desses militares, remete-se aos esclarecimentos de Paulo Ribeiro da Cunha (2010, p. 26): “A rigor, os tempos da Guerra Fria eram particularmente quentes e difíceis para os nacionalistas, comumente identificados como comunistas, e, mais difíceis ainda para um militar comunista ou mesmo de esquerda. O resultado teve, por um lado, um aspecto positivo, na medida que a campanha decorrente resultou na criação da Petrobrás; mas, por outro, para os militares envolvidos, oficiais e subalternos, foi catastrófico. No Clube Militar, a diretoria toda foi exilada em guarnições distantes do Rio de Janeiro e o acirramento da campanha anticomunista nas Forças Armadas atingiu desde comunistas de fato a oficiais progressistas e nacionalistas indiscriminadamente, resultando na prisão de cerca de mil militares, a imensa maioria sargentos, muitos deles expulsos. Quanto aos oficiais de esquerda e nacionalistas, praticamente todos tiveram suas carreiras abortadas, e a maioria das promoções ocorreram por antiguidade. Quanto aos sargentos processados, muitos deles foram absolvidos, mas não foram reintegrados às Forças Armadas, e alguns somente conseguiram ser anistiados recentemente, quase sessenta anos depois”. Sobre a repressão aos militares no período 1946-1964, ver, igualmente, Comissão Nacional da Verdade, Relatório (volume II – textos temáticos), *Violações de direitos humanos no meio militar (texto I)*, 2014.

⁴⁶³ Imprensa Popular, *Proclamada a constituição da Comissão Nacional pela Anistia*, 18/03/1956.

nunca foram anistiados. Já é tempo de reintegrá-los, em toda sua plenitude, no seio da família brasileira.⁴⁶⁴

Da perspectiva da polícia política, a luta pela anistia foi enxergada como algo subversivo. Os acervos documentais desses órgãos demonstram a intensa vigilância feita em torno das demandas pela libertação de presos políticos e revogação das leis penais de exceção. O intenso debate social sobre o tema foi traduzido para os órgãos de segurança pública como um movimento comunista.⁴⁶⁵

Esses dados são indícios que fortalecem a hipótese dessa pesquisa: a anistia revelou-se como um espaço de exceção reflexa, como um traço estrutural do duplo nível de legalidade. Foi um meio importante de mobilizar parte da sociedade – trabalhadores, democratas, parlamentares, intelectuais – em torno da crítica a uma determinada forma de gestão do conflito político, notadamente a criminalização do dissenso político. A competência constitucional do Congresso Nacional em matéria de anistia ajudava a descentralizar e a pluralizar o debate em torno do tema. Em suma, foi um importante lócus para questionar os limites da democracia no Brasil no período 1946-1961.

⁴⁶⁴ Diário do Congresso Nacional, *Projeto de decreto legislativo n. 39*, seção I, 17/02/1960, p. 1074.

⁴⁶⁵ Ver, por exemplo, Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, Fundo DPS, *Comissão Nacional Pró-Anistia*, notação 01.780; Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, Fundo POL POL, Dossiê 18, *Comício realizado na esplanada do castelo, pró-anistia*, setor administração, notação 28, 1956.

CAPÍTULO 3 – A ANISTIA DE 1961 ENTRE DEMOCRACIAS E DITADURA

A amnistia desgraçadamente algumas vezes tem sido uma armadilha, para que os governos despóticos possam mais seguramente exercer a vingança.

Geminiano da Franca (1933)

Como visto no capítulo anterior, o discurso jurídico-político tradicional a respeito da anistia serviu como fundamento para a Consultoria-Geral da República opinar pela inconstitucionalidade do DLG 18, anulando, assim, as chances dos anistiados de 1945 de retornar às Forças Armadas. Como será demonstrado na próxima etapa da pesquisa, os anistiados de 1961 ainda percorreriam um longo caminho para conseguir o efetivo retorno às Forças Armadas. Ao contrário do que se poderia esperar, foi dentro do regime ditatorial de 1964 que muitos ex-militares obtiveram o cumprimento do DLG 18. Essa aparente “contradição” demonstra a complexidade das relações entre democracia e ditadura.

O entendimento da CGR foi apenas o primeiro passo para a desconstrução do direito à reversão dos militares. À medida que os requerimentos eram feitos, foram sendo construídos, por meio de pareceres e atos administrativos infralegais, novos argumentos para bloquear a volta dos anistiados. Às razões jurídicas eram acrescentados motivos de ordem político-ideológicos, como o multicitado “perigo” comunista. Na “zona cinza” criada pelo governo, a vinculação das regras jurídicas cedia espaço para a instrumentalização política.

O apagamento progressivo dos limites existentes entre direito e política não era exclusividade da burocracia estatal, mas estava presente nos debates judiciais no interior do Tribunal Federal de Recursos (TFR).⁴⁶⁶ Nos vários mandados de segurança ajuizados no tribunal, poucos anistiados obtiveram uma decisão realmente objetiva e mandamental. Na grande parte dos casos, a ordem judicial – se não era de indeferimento – qualificou-se pela ambiguidade, não equivalendo, na prática, a nenhum efeito concreto. Esse resultado ocorreu no âmbito do regime constitucional de 1946.

⁴⁶⁶ O Tribunal Federal de Recursos foi criado pela Constituição de 1946 e funcionou como corte de segunda instância nas causas que envolvessem a União, inclusive criminais. Possuía, ainda, a competência para julgar os mandados de segurança impetrados contra ministro de Estado. Com a Constituição de 1988, o TFR foi extinto, dando lugar a cinco tribunais regionais federais.

Após o golpe de 1964, o debate sobre a anistia de 1961 continuou, sobrepondo-se a outros grupos e outras demandas. Depois de ganhar a disputa judicial no âmbito do STF no final da década de 1960, os anistiados de 1961 sofreram mais um revés: a revogação do direito à reversão por parte da junta militar em 1969. A continuidade da luta em torno da possibilidade da reaquisição da condição de militar esteve presente na transição política (1979/1985) e na constituinte (1987-1988), assim como na Comissão de Anistia em 2004.

No terceiro capítulo, o roteiro será o seguinte: inicialmente, será acompanhado o debate sobre o direito à reversão no interior das Forças Armadas – por meio da atuação da Comissão Especial de Reversão do Exército e da Diretoria de Pessoal da Aeronáutica – e do Judiciário (TRF) (I). Em seguida, a ênfase recairá na discussão sobre a anistia de 1961 no âmbito da ditadura militar implantada em 1964, especialmente por meio das decisões judiciais do TRF e do STF (II). Em um terceiro momento, será estudada, dentro do contexto de aprofundamento do regime autoritário no biênio 1968-1969, a revogação parcial da anistia de 1961, abrindo espaço para outra disputa judicial relacionada ao DLG 18: a análise, no STF, da constitucionalidade do Decreto-lei n. 864/1969 (III). Por fim, a pesquisa centrar-se-á na permanência da discussão quanto à anistia e ao direito de reversão, sempre dos militares de 1935, na redemocratização (Lei n. 6.683/1973, EC n. 26/1985 e constituinte de 1987-1988) (IV).

3.1. Os pedidos de reversão dos militares: “Um direito com *d* minúsculo”?

Em 19 de maio de 1962, o *Correio da Manhã* publicou a rotineira coluna política de *All Right* (pseudônimo de Anderson Magalhães). Com o título *Anistia difícil*, o jornalista comentava, com certa ironia, as questões envolvendo a execução do Decreto Legislativo n. 18. Ao registrar a “exclusão em massa” feita por meio da interpretação da Consultoria-Geral da União, o colunista denunciou a seletividade da anistia de 1961:

(...) só ficaram no decreto os militares que estiveram envolvidos em badernas e por esse motivo condenados ou excluídos de suas corporações, entre os quais deveriam estar aqueles que se rebelaram contra a posse do atual presidente. A prova disso é que um dos chefes do movimento já foi até promovido ao mais alto posto da carreira.⁴⁶⁷

⁴⁶⁷ *Correio da Manhã*, *Anistia difícil*, 19/05/1962, p. 2.

Havia outro ponto na “anistia mista” que mereceu a atenção de *All right*: a possibilidade de reversão. Na sua visão, tal direito não era “um direito com *d* maiúsculo”, pois o seu reconhecimento estava condicionado ao despacho favorável dos ministros militares. No ministério da Guerra, por exemplo, *All right* notava que o “simpático e operoso general Segadas Viana” havia baixado portaria regulando a execução da medida. Segundo ele, “são tais as exigências que os requerentes terão de satisfazer que, francamente, vai ser difícil chegar ao fim dessa viagem”.⁴⁶⁸

De fato, o DLG 18/1961 estabeleceu que a reversão ao serviço ativo dos anistiados estaria condicionada ao parecer favorável dos ministros competentes, após o exame de cada caso. Essa prática não era nova, sendo inaugurada pela anistia de 1895. O grande responsável pelo desenvolvimento desse modelo foi o primeiro governo Vargas.⁴⁶⁹ Uma explicação deve ser feita a respeito do termo *reversão*. O sentido jurídico da expressão revela muito a respeito de como o instituto da anistia foi encarado no pós-1930, especialmente depois do levante comunista. Reversão significa no campo do direito administrativo – pelo menos desde a década de 1930 – uma forma de provimento de cargo público no caso de reingresso do aposentado, geralmente por invalidez.⁴⁷⁰ No campo militar, era uma forma de retorno daquele que foi expulso ou demitido e dependia da “conveniência” e do interesse das Forças Armadas.⁴⁷¹ Qualificar a volta daqueles que foram excluídos por motivo político como uma reversão já diz muito acerca da condição do anistiado naquela época.

Diferentemente da anistia de 1945, o DLG 18/1961 previu, no caso do ministério entender pela inconveniência da reversão ao serviço ativo, que o anistiado teria direito à *reforma*. Não era um mero detalhe. Abria-se a possibilidade de retorno às Forças Armadas, de

⁴⁶⁸ Correio da Manhã, *Anistia difícil*, 19/05/1962, p. 2.

⁴⁶⁹ Diário Oficial da União, *Decreto n. 19.395*, seção I, 11/11/1930, p. 20621. A primeira anistia concedida por Vargas, ainda em novembro de 1930, não previa tal procedimento. Apenas vedava o pagamento de indenização e vencimentos atrasados. Em 1931, em nova concessão para os participantes de “movimentos sediciosos”, foi previsto, ainda de modo incipiente, o “direito à reintegração, ou reversão, aos cargos, ou postos” (Diário Oficial da União, *Decreto n. 20.558*, seção I, 23/10/1931, p. 16831). Pode-se atribuir à anistia dos revoltosos de 1932 o aperfeiçoamento desse padrão restritivo: previu-se a reversão de militares e civis, mediante a “revisão oportuna de cada caso, procedida por uma ou mais comissões especiais” (Diário Oficial da União, *Decreto n. 24.297*, seção I, 30/05/1934, p. 10332). Em 1934, o modelo foi constitucionalizado. A constituição, não obstante concedesse “anistia ampla a todos quanto tenham cometido crimes políticos”, subordinou o retorno dos anistiados aos cargos que exerciam ao parecer de uma comissão especial atestando a sua “conveniência”. Com base na norma constitucional, foi criada uma comissão revisora dos atos de afastamento, composta por cinco membros e presidida por um ministro do Supremo Tribunal Federal. Ao final do seu trabalho, o órgão analisou 800 casos, indeferindo 288 deles (Imprensa Nacional, *Comissão revisora: pareceres*, 1938).

⁴⁷⁰ Diário Oficial da União, *Decreto-Lei n. 1.713*, 01/11/1939.

⁴⁷¹ Diário Oficial da União, *Decreto-Lei n. 3.084*, 06/03/1941.

reaquisição da condição de militar.⁴⁷² A ausência da previsão em 1945 tornou a anistia a simples libertação dos presos políticos, uma vez que não estabeleceu qualquer consequência jurídica para o indeferimento do requerimento de reversão. Porém, a menor discricionariedade legal não impediu a construção de novas estratégias de bloqueio dos direitos dos anistiados e a rememoração dos eventos de 1935.

A análise a seguir concentrou-se na forma como o DLG 18 foi aplicado pelas Forças Armadas e pelo Tribunal Federal de Recursos. Deixaremos de fora da observação a atuação da Marinha⁴⁷³, pois grande parte dos militares que perderam a patente/posto em 1935 não pertenciam a essa Força. Ademais, baseado em um exame preliminar, constatou-se que a Marinha cumpriu minimamente as determinações do DLG 18.⁴⁷⁴

No âmbito do Exército, a avaliação da conveniência do retorno dos anistiados ficou a cargo da Comissão Especial de Reversão (CERE). A composição inicial era a seguinte: general de divisão José Teophilo de Arruda (logo substituído pelo general Osmar Soares Dutra), coronel Gerardo Magella Amoroso Anastácio e o coronel Francisco Carlos Bueno Deschamps. Integraram, ainda, a comissão o general Orlando Geisel (após agosto de 1963), o coronel José Carlos de Freitas e o tenente-coronel José França.⁴⁷⁵ A competência da comissão especial foi delimitada juridicamente pelas restrições criadas pelo Parecer E-7 da CGR, isto é, deveria alcançar somente os requerimentos dos *condenados* por crimes políticos.⁴⁷⁶ Entretanto, se verificarmos os diversos pareceres emitidos pelo referido órgão, concluiremos que a sua atuação foi um pouco mais ampla, abrangendo, igualmente, o exame de casos de expulsões administrativas fundadas em razões políticas ou decorrentes da prática de crime militar. Embora o pedido fosse recebido nessas hipóteses, o seu indeferimento acabou sendo a regra.

⁴⁷² De acordo com o Estatuto dos Militares (Decreto-lei n. 9.698/1946), no decorrer de sua carreira, o militar pode encontrar-se na ativa, na reserva ou na situação de reformado (art. 5º). Reformado é o militar desobrigado, definitivamente, do serviço militar e considerado pensionista, ou não, do Estado (art. 5º, § 3º).

⁴⁷³ Para analisar os pedidos de reversão, a marinha optou por seguir o modelo das comissões especiais de 1945: Ministério da Marinha, *Memorando n. 095 do ministro da Marinha ao diretor-geral de Pessoal da Marinha*, 25/01/1962; Boletim do Ministério da Marinha, *Portaria n. 1755*, 27/09/1962 (Pedido de Acesso à Informação n. 60502000822201637 realizado em 09/02/2016).

⁴⁷⁴ Apesar de restringir à anistia ao caso dos condenados por *crimes políticos*, nos termos do Parecer E-7 da Consultoria-Geral da República, o ministro da Marinha decidiu pela reforma de vários anistiados: Diário Oficial da União, *Edital*, 23/04/1962, p. 4510; Diário Oficial da União, *Despachos do ministro*, 28/01/1963, p. 963; Diário Oficial da União, *Despachos do ministro*, 05/03/1963, p. 2291; Diário Oficial da União, *Despachos do ministro*, 13/02/1963, p. 1590; Diário Oficial da União, *Despachos do ministro*, 11/07/1963, p. 6015.

⁴⁷⁵ Arquivo Histórico do Exército, Comissão Especial de Reversão do Exército, *Portaria n. 708*, 23/03/1962; Arquivo Histórico do Exército, Comissão Especial de Reversão do Exército, *Portaria n. 708-D/2*, 28/03/1962; Arquivo Histórico do Exército, Comissão Especial de Reversão do Exército, *Portaria n. 1.694*, 22/08/1962.

⁴⁷⁶ Diário Oficial da União, *Aviso do ministro do Exército n. 106*, 02/04/1962, p. 3737.

A comissão – ao menos em sua composição original – estabeleceu alguns critérios iniciais: (i) os casos seriam estudados considerando alguns aspectos dos anistiados como idade, habilitação, atividades exercidas antes, durante e depois do fato que gerou a exclusão; (ii) a situação atual do anistiado quanto às ideologias e atividades políticas deveria ser levada em conta; (iii) a prevalência dos interesses das Forças Armadas sobre o interesse individual.⁴⁷⁷ À vista dessas balizas, estabeleceu-se, logo de início, uma conclusão: não existiam condições favoráveis à reversão dos oficiais anistiados ao serviço ativo, mas somente a sua reforma.

O primeiro militar de 1935 a ter o seu pedido apreciado foi ex-capitão André Trifino Correia. Militar com intensa participação no movimento tenentista da década de 1920, participou da Coluna Prestes e da Revolução de 1930. Em 1935, no contexto do grande debate em torno da lei de segurança nacional e da luta antifascista, integrou a Aliança Nacional Libertadora, envolvendo-se nas ações que culminaram na *Intentona* comunista. Na hora em que estourou a revolta, estava em Ouro Preto (MG), onde servia no 10º Batalhão de Caçadores (COUTINHO, 2010b). Preso, teve sua patente cassada e, posteriormente, foi condenado a uma pena de quatro anos de prisão pelo Tribunal de Segurança Nacional.⁴⁷⁸ Em setembro de 1938, foi absolvido pelo Superior Tribunal Militar.⁴⁷⁹ Após o Estado novo, foi eleito segundo suplente de deputado pelo PCB/RS, chegando a participar da constituinte de 1946 por um breve período (BRAGA, 1998, 592). Com a promulgação do DLG 18, solicitou a sua reversão ao Exército em fevereiro de 1962. O caso de Trifino Correia é interessante, pois, de uma perspectiva literal, ele não tinha sido condenado (foi absolvido) pela prática de crime político.

O pedido de Trifino foi o quinto a ser examinado pela comissão. Antes dele, a comissão havia examinado alguns pedidos de militares punidos na década de 1950. No procedimento adotado para o desenvolvimento dos trabalhos, os requerimentos deveriam ser analisados previamente pelo promotor militar Armando Correa Velho, então trabalhando exclusivamente nessas situações. Após esta providência, o processo seguia para a comissão para análise e então era encaminhado para a decisão final do ministro da Guerra. Em seu parecer, o promotor adotou a interpretação mais restritiva possível:

⁴⁷⁷ Arquivo Histórico do Exército, *Normas para os trabalhos da comissão de reversão do exército*, s/d; Arquivo Histórico do Exército, *Situações do anistiado*, s/d.

⁴⁷⁸ Diário Oficial da União, *Decreto n. 741*, 09/04/1936, p. 7837; MENDES, 1994/96, p. 40.

⁴⁷⁹ Correio da Manhã, *Absolvido o capitão Trifino Corrêa*, 17/09/1938, p. 2.

a) que o peticionário de folha 1 não tem direito ao benefício de reversão de que trata o artigo 2º, § 1º e 2º, do Decreto Legislativo n. 18, de 1961, de vez que a sua perda de patente e posto resultou do Decreto n. 741, *ainda válido*, baixado pelo Poder Executivo em 9-3-936, e não de uma decisão judicial, de uma *condenação*, como exige o mencionado dispositivo, para a concessão daquele benefício.

b) que também em virtude da referida exigência legal (...), o peticionário não está anistiado pela letra *a* do art. 1º do decreto legislativo n. 18;

c) que, finalmente, se em processo por crime político, ainda que originário dos mesmos fatos motivadores do Decreto n. 741, o peticionário sofreu pena privativa de liberdade, também não há como falar em reversão para ele, visto que em tal caso, ao tempo da condenação, não mais possuía a qualidade de militar, de oficial do Exército.⁴⁸⁰

Na visão do promotor militar, a expulsão administrativa de Trifino Correia, sem processo, sem defesa prévia, baseada em uma emenda constitucional com efeitos retroativos e promulgada sob estado de sítio, e depois de duas anistias (1945 e 1961) continuava em vigor. Sob a influência do entendimento da Consultoria-Geral da República, restringiu a anistia à *condenação judicial* pela prática de um crime político, desconsiderando a diversidade de situações previstas no art. 2º do DLG 18 (“aos que foram demitidos, excluídos ou condenados a perda de postos ou patentes”). Todavia, ainda que houvesse condenação criminal, esta deveria ter ocorrido *antes* da expulsão das Forças Armadas. Assim, apesar de ter sido condenado pelos mesmos fatos que basearam sua expulsão, Trifino Correia não teria direito à reforma, pois não portava, naquele momento, a condição de militar.

A manifestação da comissão especial (CERE) não seguiu a mesma linha. Discordando do promotor, o relator do caso, coronel José Carlos de Freitas, entendeu que a situação de Trifino Correia enquadrava-se no art. 1º, *a*, do DLG 18. Embora tenha sido absolvido pelo STM – fato que retirava sua condição literal de criminoso político –, restava evidente que sua expulsão se dera por motivos políticos. Porém, havia outros aspectos a considerar:

No entretanto, não é de desprezar as atividades ostensivas de comunista confesso e ardoroso que acompanham o peticionário. Após sua liberdade, continuou a exercer intensa atividade subversiva como provam os documentos de fls. 23 e seguintes. Voltando ao Exército, mesmo na qualificação de reformado, terá sua pregação fortalecida na alegação que irá fazer da qualidade de oficial do Exército, nunca declarando a qualidade de reformado.⁴⁸¹

⁴⁸⁰ Arquivo do Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Federal de Recursos, *Mandado de Segurança n. 29.410*, pleno, ministro relator Cunha Vasconcelos, data de julgamento: 17/11/1962, grifo meu.

⁴⁸¹ Arquivo Histórico do Exército, Comissão Especial de Reversão do Exército, Processo n. 3738/62, *Relatório do requerimento de André Trifino Correia*, 18/10/1962.

Ao final, a CERE apontou a possibilidade da reforma do requerente, “muito embora seja isso contrário aos interesses nacionais”.⁴⁸² O processo, então, foi remetido ao ministro da Guerra, Amaury Krueel, para decisão final. Esta orientação serviu como padrão para todos os outros pedidos envolvendo os militares punidos em 1935. Diante da demora de Krueel em decidir o seu requerimento, Trifino Correia impetrou um mandado de segurança no Tribunal Federal de Recursos solicitando a “reincorporação às fileiras do exército”.⁴⁸³ A ação foi ajuizada em conjunto com outro ex-militar, José Gutman, com história praticamente idêntica a de Trifino.⁴⁸⁴ Antes de descrever como decidiram os ministros do TFR no caso de Correia/Gutman, é necessária uma breve pausa para abordar uma ação judicial anterior, o MS n. 30.603. No processo, o TFR discutiu a inconstitucionalidade do DLG 18 e a tese adotada pela CGR no Parecer E-7.

O mandado de segurança n. 30.603 ocupava-se da situação de um sargento expulso em 1951 por motivo disciplinar. Consoante o Ministério da Guerra, o impetrante fora julgado “moralmente incapacitado para continuar a servir ao Exército”. Já na narrativa do sargento Sebastião Gomes da Silva, a exclusão resultou de uma “clamorosa perseguição de origem política, desde que manifestara apoio e solidariedade a alguns colegas que, demonstrando descontentamento pela deposição do ex-presidente Getúlio Vargas, foram presos e expulsos do Exército”.⁴⁸⁵ O requerimento do sargento sequer foi remetido para a comissão especial, sendo indeferido liminarmente com o seguinte despacho: “arquite-se, em face do Parecer E-7 da Consultoria-Geral da República, aprovado pelo Exmo. Sr. Presidente do Conselho de Ministros”.⁴⁸⁶

O julgamento do MS deu voz a um intenso debate sobre o conceito de anistia e sobre a possibilidade jurídica do descumprimento, por parte do Executivo, de uma lei supostamente inconstitucional. O relator do processo, ministro Amarílio Benjamin, preparou um voto simples e que evitava abordar o problema da constitucionalidade. Ratificou a opinião da CGR e defendeu que não caberia ao TFR resolver o “choque” entre governo e parlamento. A disputa deveria ser resolvida pelo próprio Legislativo ou, talvez, pelo STF. Com base nisso,

⁴⁸² Arquivo Histórico do Exército, Comissão Especial de Reversão do Exército, Processo n. 3738/62, *Relatório do requerimento de André Trifino Correia*, 18/10/1962.

⁴⁸³ Arquivo do Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Federal de Recursos, *Mandado de Segurança n. 29.410*, pleno, ministro relator Cunha Vasconcelos, data de julgamento: 17/11/1962.

⁴⁸⁴ A única diferença era a condenação do Tribunal de Segurança Nacional: José Gutman havia sido condenado a uma pena de prisão de 8 anos (MENDES, 1994/96, p. 141).

⁴⁸⁵ Arquivo do Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Federal de Recursos, *Mandado de Segurança n. 30.603*, pleno, ministro relator Amarílio Benjamin, data de julgamento: 26/11/1962.

⁴⁸⁶ Diário Oficial da União, *Despachos do ministro da Guerra*, 11/07/1962, p. 7462.

indeferiu a ação, excluindo o sargento da abrangência da anistia. O ministro Cunha Vasconcellos também denegava o MS, mas por questões processuais.⁴⁸⁷

O encaminhamento da votação mudou completamente após o extenso voto do ministro Aguiar Dias. Para Dias, “não haveria limites ao exercício do poder anistiante; este seria o único juiz da oportunidade e da extensão do ato”, orientação comprovada pela história das anistias no Brasil. Fundado no argumento “quem pode o mais, pode o menos”, explicou o seu ponto de vista:

(...) Ora, se os que repelem a aplicação da anistia a penas disciplinares o fazem para reivindicar a liberdade de decidir da Administração, coerentemente devem defender a liberdade de julgar do Judiciário. Mas se reconhecem a regularidade e o cabimento da anistia para delitos sujeitos a julgamento pelo Judiciário, a coerência manda que admitam regularidade e cabimento dela para infrações sujeitas a sanções por parte da Administração, até porque a incidência ou repercussão da anistia, nesse último caso, representa derrogação muito menos grave do que naquele. Isto é, a superposição da política ao direito, em relação às faltas disciplinares, é muito menos violenta do que em relação aos crimes políticos ou comuns.⁴⁸⁸

Especificamente quanto aos termos do DLG 18, ainda nas palavras de Aguiar Dias, suas disposições eram expressas acerca do direito à reversão: “o efeito primário e imediato da anistia, isto é, o retorno ao serviço, não pode ser recusado”. O que estaria sujeito à conveniência do governo era a permanência no serviço *ativo*. Baseado em tal raciocínio, o ministro votava pela concessão da ordem para assegurar ao impetrante o benefício da reforma no cargo que ocupava anteriormente, ressalvada às Forças Armadas a opção em mantê-lo na ativa.

Sentindo-se incomodado com o bem fundamentado voto de Aguiar Dias, o relator resolveu “explicar o seu voto” e se contrapor às “manifestações de puro academicismo”. Passou, então, a adotar a tese da Consultoria Jurídica do Ministério da Guerra. De acordo com esta, ainda que não prevalecesse a tese da inconstitucionalidade parcial do DLG 18 (CGR), o direito à reforma não seria devido a ex-militares. Entender contrariamente seria “permitir o retorno ao serviço público inclusive daqueles que há quatro ou cinco lustros abandonaram os

⁴⁸⁷ Na opinião do ministro Cunha Vasconcellos, a lei que regulamentava o MS vedava o ajuizamento dessa ação contra ato disciplinar. Entretanto, o mérito do MS não era sobre a discussão da legalidade/ilegalidade da pena disciplinar, mas acerca da aplicação ou não da anistia a esse caso quando houvesse motivação política. Não se mencionava, por outro lado, o *detalhe* de que o ato disciplinar discutido havia sido aplicado há 27 anos. O argumento era uma clara estratégia de *não decisão*.

⁴⁸⁸ Arquivo do Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Federal de Recursos, *Mandado de Segurança n. 30.603*, pleno, ministro relator Amarílio Benjamin, data de julgamento: 26/11/1962.

cargos, o que, por certo, não passaria pela mente do legislador”. Assim, para o relator, a anistia significaria somente o cancelamento da “nota desabonadora”.⁴⁸⁹

O resultado do julgamento foi apertado. Por cinco votos a quatro, o tribunal denegou a segurança porque entendeu inconstitucional a alínea *c* (faltas disciplinares) do art. 1º do DLG 18. Votaram com o relator os ministros Henrique D’Ávila, Godoy Ilha, Oscar Saraiva. Concediam o MS, para reconhecer o direito à reforma do impetrante, os ministros Aguiar Dias, Cunha Vasconcelos, Cândido Lobo e Márcio Ribeiro (substituindo Djalma da Cunha Mello).

Voltemos, agora, ao caso de Trifino Correia e José Gutman. Uma vez declarada a inconstitucionalidade parcial do DLG 18 para as hipóteses de expulsão em decorrência de infrações disciplinares, seria de se esperar que o TFR denegasse o MS ajuizado por Correia/Gutman. Entretanto, o relator do processo, ministro Cunha Vasconcelos, defendeu algo diferente. A situação de Trifino Correia/José Gutman encaixava-se na parte “constitucional” do DLG 18 (art. 1º, alínea *a*), uma vez que não se tratava de pena disciplinar, mas de exclusão pela prática de crime político. Assim, ele teria direito a uma das seguintes soluções: reversão ao serviço ativo ou reforma. A interpretação não se traduziu em eficácia da decisão judicial. Em dezembro de 1962, o TFR, por unanimidade, decidiu conceder o mandado para que “o ministro da Guerra encaminhe o processo, acompanhado do parecer da Comissão Revisora, ao sr. Presidente da República, a fim de que este decida como entender de direito”.⁴⁹⁰ Um ano depois, a decisão seria cumprida, mas não como fora prevista no DLG 18. Jango limitou-se a indeferir o pedido “face às informações do Ministério da Guerra”.⁴⁹¹ A ambiguidade do acórdão do TFR arrastaria o problema da reversão de Trifino Correia e José Gutman até 1968. Deixemos, porém, sua história em suspenso por um momento. Retornaremos a ela mais à frente.

A ação judicial de Trifino Correia/José Gutman foi apenas um dos vários mandados de segurança concedidos pelo TFR diante da omissão e demora dos ministros militares no exame dos requerimentos. O incômodo causado pelo judiciário não chegou a mudar a maneira de proceder das Forças Armadas. Consultada acerca da permanência do entendimento do Parecer E-7, a CGR explicou que as ações judiciais eram apenas *casos específicos*, não abalando a

⁴⁸⁹ Arquivo do Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Federal de Recursos, *Mandado de Segurança n. 30.603*, pleno, ministro relator Amarílio Benjamin, data de julgamento: 26/11/1962.

⁴⁹⁰ Arquivo do Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Federal de Recursos, *Mandado de Segurança n. 30.603*, pleno, ministro relator Amarílio Benjamin, data de julgamento: 26/11/1962.

⁴⁹¹ Diário Oficial da União, *Despacho presidencial n. 24 de 12 de março de 1963*, 09/12/1963, p. 10345.

orientação normativa geral.⁴⁹² De fato, as manifestações da comissão especial do Exército continuaram sendo as mesmas.

Com a mudança do ministro da Guerra em junho de 1963, alguns casos tiveram um novo posicionamento. Retornemos à situação do primeiro-tenente Antero de Almeida. Protocolado em janeiro de 1962, o requerimento de Almeida teve o mesmo destino do pedido de Trifino Correia. Não obstante reconhecesse o direito de reforma do militar, a comissão especial opinou não interessar ao exército “a permanência mesmo reformado de elementos que é de se presumir, nunca desprezaram suas ideias nocivas, e que futuramente irão apregoar a qualidade de oficiais do exército para a sua doutrinação”.⁴⁹³ A decisão final do ministro da Guerra, Amaury Krueel, somente ocorreu em junho de 1963. O pedido foi indeferido por falta de “amparo legal”. Como se observa, o ministro resolveu adotar a opinião do promotor militar e as “ressalvas” da comissão especial. A justificativa do indeferimento foi o seguinte:

O requerente teve sua carta-patente cassada por um decreto do Executivo e não devido a uma decisão judicial, ou de uma condenação, como exige o DLG 18-61. Quando submetido a um processo judicial não possuía a qualidade de militar, de oficial do Exército.⁴⁹⁴

Antero de Almeida elaborou um pedido de reconsideração da decisão, mas não obteve sucesso.⁴⁹⁵ Curiosamente, alguns meses depois, em dezembro de 1963, foi publicado um decreto assinado por João Goulart e Jair Ribeiro – novo ministro da Guerra – reformando Almeida no posto de primeiro-tenente, posição ocupada por ele quando de sua expulsão. Foi um dos poucos casos de cumprimento efetivo do DLG 18. A história de Antero com a anistia, contudo, não se resolveria ali. Como o último dos militares de 1935 a falecer – com 108 anos – ele ainda viveria outra ditadura e se beneficiaria de outras anistias.⁴⁹⁶

Diversamente do Exército e da Marinha, a Aeronáutica não constituiu uma comissão especial.⁴⁹⁷ As solicitações de reversão eram examinadas pela Diretoria de Pessoal, com a

⁴⁹² Arquivo Histórico do Exército, Comissão Especial de Reversão do Exército, *Ofício CGR n. 1 ao presidente do Conselho de Ministros*, 09/01/1963.

⁴⁹³ Arquivo Histórico do Exército, Comissão Especial de Reversão do Exército, *Relatório do requerimento de Antero de Almeida*, 20/11/1962.

⁴⁹⁴ Diário Oficial da União, *Despacho do ministro da Guerra ao requerimento de Antero de Almeida*, 09/07/1963, p. 5928.

⁴⁹⁵ Diário Oficial da União, *Despacho do ministro da Guerra ao pedido de reconsideração de Antero de Almeida*, 22/08/1963, p. 7738.

⁴⁹⁶ O Globo, *Morre o último sobrevivente da Intentona Comunista*, 10/01/2014. Disponível em: <<http://blogs.oglobo.globo.com/ancelmo/post/morre-ultimo-sobrevivente-da-intentona-comunista-520493.html>>.

⁴⁹⁷ Faço essa afirmação baseado na resposta do Comando da Aeronáutica ao Pedido de Acesso à Informação n. 60502000823201681 realizado em 09/05/2016. Nos processos judiciais relacionados aos anistiados da Aeronáutica, verifica-se que o indeferimento do pedido era feito com base em pareceres da Diretoria de Pessoal e da Consultoria Jurídica do ministério.

assessoria da Consultoria Jurídica do ministério. Além das balizas do Parecer E-7 da CGR, a resposta aos requerimentos contou, também, com um parecer da Diretoria de Pessoal sobre a questão do direito à reforma. A manifestação foi elaborada a partir de uma consulta do ministro da Aeronáutica. O entendimento construído pela citada diretoria, na pessoa do major brigadeiro José de Souza Prata, fornecia o argumento necessário para o indeferimento não só da reversão, mas também da reforma dos ex-militares requerentes. Na visão de Souza Prata, entender pela possibilidade de retorno dos que foram expulsos em 1935 seria uma concessão não autorizada, “fruto de forçadas interpretações de intenções não escritas e contrárias à Lei Moral”.⁴⁹⁸

Retomando um argumento da Consultoria Jurídica do ministério da Guerra – e que circulou no MS de Trifino Correia/José Gutman –, o diretor de pessoal defendeu que “não se pode reformar um cidadão que não seja militar”. O art. 2º, § 2º, do DLG 18, no pensamento do major brigadeiro, não havia previsto o direito de reforma a ninguém; o dispositivo referia-se apenas à contagem de tempo. Tal suposto direito seria algo “ilegal e absurdo”. A própria contagem do tempo de serviço já representaria uma “clamorosa injustiça”:

É que o revolucionário, o que se levantou em armas contra as instituições, o que cooperou por ação ou omissão para que fossem mortos seus companheiros de farda, esse recebe uma paga do Estado em forma de contagem de tempo para um determinado fim, ao passo que os soldados, cabos e sargentos que lutaram em favor das instituições, fieis aos seus deveres, esses hoje na vida civil, licenciados muitos deles ao término de seus tempos de serviço nada contam para fim algum pelos seus afastamentos (...). Se dura lex...já se tem de contar esse tempo de afastamento injustamente, como, por uma extensão indevida, se há de querer ainda torcer o texto para assim dar um prêmio àqueles que não cumpriram seus deveres?⁴⁹⁹

Na esfera da Aeronáutica, dois casos foram analisados; em ambos, houve a expulsão administrativamente em 1935, sendo um com condenação no Tribunal de Segurança Nacional. O primeiro refere-se à condição de José Homem Correia de Sá. Ele era cabo aluno da Escola de Aviação Militar do Rio de Janeiro quando foi expulso das Forças Armadas. Posteriormente, foi condenado a sete anos de prisão pelo TSN. Após a anistia de 1945, teve o seu pedido de reversão negado pela comissão especial de reversão.⁵⁰⁰ Com a promulgação do DLG 18, renovou a sua solicitação, que foi indeferida pelo ministro da Aeronáutica com o

⁴⁹⁸ Arquivo do Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Federal de Recursos, *Mandado de Segurança n. 31.895*, pleno, ministro relator Oscar Saraiva, data de julgamento: 29/04/1963.

⁴⁹⁹ Arquivo do Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Federal de Recursos, *Mandado de Segurança n. 31.895*, pleno, ministro relator Oscar Saraiva, data de julgamento: 29/04/1963.

⁵⁰⁰ Diário Oficial da União, *Despacho do ministro da Aeronáutica*, 12/12/1949, p. 17248.

argumento da exclusão ter se dado em decorrência de uma “falta disciplinar” e não pela prática de um crime político.

Com a negativa, ajuizou-se mandado de segurança. O pedido objetivava a “reversão à ativa ou a reforma”. Na mesma linha da decisão do MS de Trifino Correia, o relator do processo, ministro Oscar Saraiva, desqualificou o entendimento da Aeronáutica, afirmando tratar-se de “condenado político”. Mas, diversamente do caso de Correia, o TFR, por unanimidade, concedeu a segurança para que o ministro da Aeronáutica aplicasse o DLG 18 “concedendo a reversão ou deferindo a reforma”.⁵⁰¹ O acórdão foi devidamente cumprido e José Homem Correia de Sá foi reformado na graduação de cabo em janeiro de 1964.⁵⁰² Como em outras situações, o seu percurso judicial não se encerraria naquele momento.

O último caso é o do ex-cabo João Pedro Mello, igualmente expulso após o levante comunista. Ele, porém, não foi condenado pelo Tribunal de Segurança Nacional.⁵⁰³ O seu requerimento foi indeferido em razão de sua expulsão ter sido consequência da violação dos regulamentos disciplinares. Ao ajuizar mandado de segurança, Mello alegou que fora expulso “sumariamente e sob impulsos de clamorosa injustiça”, sendo vítima dos “excessos que se praticaram indiscriminadamente” após 1935. O pedido, nesse caso, foi limitado à reversão ao serviço *ativo*.⁵⁰⁴

Como João Pedro Mello não havia sido condenado pelo TSN, novamente surgiu a dúvida: falta disciplinar ou crime político? Apesar de o ministro Amarílio Benjamin entender pela denegação do MS, uma vez que a expulsão tinha sido meramente disciplinar, os outros ministros concluíram que a motivação da punição era política, o que atraía a aplicação do DLG 18. O argumento foi resumido pelo ministro Godoy Ilha:

Na espécie, o que se verifica é que foram razões de ordem política que determinaram a expulsão dos impetrantes. O fato de não terem sido submetidos a processo não exclui a natureza de ato impugnado. Poderiam ter sido submetidos a processo, porque participaram da rebelião e estavam, como os demais, sujeitos a sanções penais. Mas a autoridade administrativa julgou mais prático eliminá-los pura e simplesmente das fileiras e com essa punição já se considerou satisfeita.⁵⁰⁵

⁵⁰¹ Arquivo do Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Federal de Recursos, *Mandado de Segurança n. 31.895*, pleno, ministro relator Oscar Saraiva, data de julgamento: 29/04/1963.

⁵⁰² Diário Oficial da União, *Portaria de 17 de dezembro*, 06/01/1964, p. 108.

⁵⁰³ Arquivo do Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Federal de Recursos, *Mandado de Segurança n. 31.898*, pleno, ministro relator Márcio Ribeiro, data de julgamento: 24/06/1963.

⁵⁰⁴ Registre que o MS foi impetrado por João Pedro Mello e mais 20 pessoas.

⁵⁰⁵ Arquivo do Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Federal de Recursos, *Mandado de Segurança n. 31.898*, pleno, ministro relator Márcio Ribeiro, data de julgamento: 24/06/1963.

O julgamento foi tomado por maioria: a corte decidiu que o requerimento do autor fosse “apreciado pelo ministro da Aeronáutica, devendo o processo, em seguida, ser encaminhado à consideração do presidente da República”. Além da incoerência da decisão – o ministro já havia indeferido o pedido de João Pedro Mello –, a sua ambiguidade provocou o efeito contrário ao pretendido pelo autor do MS. Alguns meses depois, o ministro da Aeronáutica adotou um encaminhamento que, na prática, desrespeitava a decisão judicial: “em cumprimento ao acórdão proferido no mandado de segurança número 31.898, do DF, decido pelo arquivamento, de acordo com o Parecer E-7, de 15/03/1962, do Consultor-Geral da República”.⁵⁰⁶

O que todos esses casos podem nos dizer? Por trás da discussão sobre o significado dogmático de uma anistia escondia-se, de um lado, o uso político e autoritário do direito, e de outro, a incapacidade do judiciário de lidar com a questão da exceção. De uma perspectiva mais geral, não se compreendeu a transição político-constitucional efetuada em 1945 como uma ruptura, mas sim como continuidade. Entretanto, os casos analisados demonstraram que o TFR não ratificou completamente a interpretação formulada pelas Forças Armadas de reduzir o problema apenas à denominação formal da punição. O tribunal levou em conta, também, o contexto no qual as expulsões ocorreram, o que era importante. Todavia, isso não se traduziu no reconhecimento do direito de reversão dos militares de 1935. Em grande parte dos mandados de segurança concedidos⁵⁰⁷, o TFR decidiu de forma ambígua, possibilitando que as Forças Armadas se negassem a cumprir devidamente o DLG n. 18/1961.

3.2. O impacto da retórica revolucionária do golpe de 1964

Diferentemente da quebra da ordem constitucional em períodos anteriores, o golpe civil-militar de 1964⁵⁰⁸ construiu uma narrativa distinta, pelo menos do ponto de vista

⁵⁰⁶ Diário Oficial da União, *Expediente do ministro*, 15/10/1963, p. 8692.

⁵⁰⁷ Além dos mandados de segurança já citados e analisados, o TFR já havia concedido a segurança, entre outras, nas seguintes ações, todas de militares expulsos em 1935: MS n. 35.203; MS n. 36.043; MS n. 33.694; MS n. 33.608; MS n. 36.991; MS n. 37.581; MS n. 37.583.

⁵⁰⁸ Optou-se pela expressão “golpe civil-militar” para enfatizar a efetiva participação de militares e civis na quebra do regime constitucional de 1946. Adota-se, na pesquisa, a explicação de Carlos Fico (2014, p. 9): “Os estudiosos do golpe de 1964 e do período histórico que se seguiu têm insistido em um ponto: não deveríamos usar as expressões *golpe militar* e *ditadura militar*, pois seriam mais corretas as designações *golpe* e *ditadura civil-militar*. (...) Eu sustentaria, no entanto, um ponto de vista um pouco diferente: não é o apoio político que determina a natureza dos eventos da história, mas a efetiva participação dos agentes históricos em sua configuração. Nesse sentido, é correto designarmos o golpe de Estado de 1964 como civil militar: além do apoio de boa parte da sociedade, ele foi efetivamente dado também por civis (...). Entretanto, o regime subsequente foi

jurídico. Para os líderes militares e civis do movimento, a legitimidade do ato de força que golpeou a Constituição de 1946 no final de março de 1964 deveria ser escrita de maneira diferente das experiências das crises político-constitucionais de 1955 e 1961. Não era possível alegar as justificativas que pautaram o debate daqueles episódios. Recordemos a opinião de dois importantes personagens do período sobre os eventos de 1955. Para o general Costa e Silva, o *11 de novembro* representou simplesmente uma quartelada a serviço político-partidário (CARLONI, 2012, p. 139). Para Afonso Arinos (1965, p. 399), o contragolpe de Lott significou nada mais que um golpe de estado, pois não havia a intenção de fundar uma nova ordem jurídica.

Como observou Cristiano Paixão (2014a), a justificativa a ser oferecida não poderia ser juridicamente defensiva. Um argumento deste tipo coloca-se necessariamente dentro da ordem constitucional. A deposição de um presidente eleito deveria apontar para algo além do ordenamento jurídico. O problema constitucional, portanto, apresentou-se de forma imediata para as elites políticas e militares que deram o golpe (BARBOSA, 2012, p. 52).

Apesar de ser possível identificar, na história constitucional brasileira, tentativas anteriores de mascarar ordens autoritárias com uma “capa de legalidade”, a novidade trazida pelo regime de 1964 situava-se no nível do discurso (PAIXÃO, 2014a). O ato institucional outorgado no dia 09 de abril de 1964 explicitou essa inovação no seu preâmbulo, um verdadeiro manifesto à nação. Baseou-se em dois pontos principais: na qualificação do golpe como uma *revolução* e na tentativa de legitimar a ruptura constitucional na invocação do poder constituinte do povo.⁵⁰⁹ Conforme Carlos Fico (2014, p. 101), o ato representou uma etapa fundamental do processo que “marcou a passagem do golpe à ditadura”.⁵¹⁰

Na descrição feita pelo ato institucional ocorrera “uma autêntica revolução”. Para a doutrina jurídica da época, revolução seria a “modificação da ordem legal obtida pela violência e tornada efetiva” (RAMALHETE, 1969, p. 15). Por isso, não seria possível

eminentemente militar e muitos civis proeminentes que deram o golpe foram logo afastados pelos militares justamente porque punham em risco o seu mando”.

⁵⁰⁹ Diário Oficial da União, *Ato institucional*, seção I, 09/04/1964, p. 3193.

⁵¹⁰ Relativamente à interpretação histórica do golpe e sua inserção dentro do processo de construção da ditadura, adota-se a explicação de Carlos Fico (2014, p. 116-121): “(...) o golpe não pressupunha necessariamente a ditadura que se seguiu. Quando consideramos estritamente os episódios que culminaram em 1964, percebemos que a instauração do regime militar foi paulatina e decorreu, em grande medida, do fracasso dos projetos anunciados por seu primeiro dirigente, o marechal Castelo Branco. (...) Quando sustento que o golpe civil-militar não pressupunha a ditadura militar, não pretendo atenuar sua dimensão negativa, ao contrário: minha intenção é justamente apontar o fracasso de muitos que o deflagraram. (...) Quando não distinguimos as duas coisas, vendo o golpe apenas como o evento inaugurador da ditadura, abrimos caminho para as leituras vitimizadoras, segundo as quais a sociedade – supostamente democrática – teria sido vítima de militares sádicos e desarvorados. Isso certamente não é correto”.

explicar o ato revolucionário pelo direito, não cabendo qualificá-lo de legítimo ou jurídico. Revolução é “fato social puro”, é apenas “luta pelo poder”; nasce ilícita, mas “o êxito a coroa de impunidade” (RAMALHETE, 1969, p. 16; 21).

Tais razões explicam a impossibilidade de responsabilizar juridicamente a “revolução” vencedora, uma vez que a proteção penal da forma de governo e da constituição (por meio da previsão de crimes políticos) só pode ser prevista como tentativa. Como dizia Nelson Hungria (1959, p. 24) cinco anos antes do golpe, se o crime político obteve êxito, deixou de ser crime para ser glória: “Napoleão, ao sair da ilha de Elba, para a aventura dos *Cem dias*, era, segundo os jornais de Paris, o *bandido corso*; mas ao chegar triunfante à capital francesa, era o *Grande Imperador*”. Uma interpretação desse tipo não seria suficiente para garantir a legitimidade de um ato de força. Em um contexto pós-segunda guerra mundial, a simples tomada bruta do poder não traria, automaticamente, a glória desejada. Em 1955, o movimento liderado pelos militares para depor Café Filho alegou a defesa da constituição e a salvaguarda dos resultados eleitorais. Tais razões não só foram insuficientes para evitar a pecha de golpistas, como também explicitaram as contradições de um ato que violava a constituição para salvá-la.

Para não cair na mesma contradição performativa, os golpistas de 1964 foram obrigados a construir uma estrutura argumentativa mais sofisticada. Carlos Medeiros Silva (1964, p. 473), um dos juristas responsáveis pela roupagem jurídica do movimento, afirmou – em referência velada ao contragolpe de Lott – que sem o ato institucional “não teria havido uma revolução, mas um golpe de Estado”, destinado apenas a substituir “pessoas dos altos postos do Governo, conservando, porém, as mesmas regras jurídicas”. Para Medeiros Silva (1964a), o ato institucional era uma “lei *constitucional* temporária”. Ainda assim, a elaboração do ato seria pouco convincente se ele não viesse acompanhado de uma fundamentação teórica que o apresentasse como o instrumento de uma *nova ordem jurídica*. Como é sabido, a tarefa coube a Francisco Campos (GASPARI, 2002, p. 123).

A novidade não residiu, desse modo, na simples decretação de um ato com força jurídica – Vargas fizera algo parecido em 1930 –, nem mesmo na autodenominação da sua condição revolucionária. A originalidade revelou-se na atribuição da ruptura ao poder constituinte do povo e ao uso das categorias do constitucionalismo democrático (PAIXÃO, 2014a, p. 428-434). Nesta condição, e ainda na narrativa do preâmbulo, a revolução não encarnava o interesse de um grupo, mas de toda a nação. Discursivamente, era um apelo à democracia. Assim, “a revolução vitoriosa, como poder constituinte, se legitima por si

mesma”.⁵¹¹ Como prova de que o ato não pretendia usurpar os “direitos do povo, fonte originária do poder constituinte” (SILVA, 1964, p. 474), previu-se sua vigência temporária, de modo a adotar medidas urgentes para “drenar o bolsão comunista” e assegurar as eleições de 1965.

A despeito do uso da teoria do poder constituinte originário, parte da narrativa permaneceu presa ao regime anterior, como a opção pela manutenção (ou a suspensão provisória) da Constituição de 1946. Na precisa observação de Leonardo Barbosa (2012, p. 59), “os militares invocaram o poder constituinte para não outorgar uma nova Constituição e, quando por fim decidiram fazê-lo, em 1967, preferiram utilizar o Congresso”. Ao não pretender “radicalizar o processo revolucionário”, o ato institucional criou uma espécie de duplicidade de ordens jurídicas. Entretanto, a duplicação de níveis ocorreu da maneira mais profunda possível, instituindo, assim, uma radical e ambivalente dialética entre o âmbito constitucional e o “revolucionário”.⁵¹² Tais traços levaram Anthony Pereira (2010, p. 119) a evidenciar a natureza híbrida do regime político imposto em 1964, algo entre uma ditadura conservadora e uma ditadura revolucionária.

A tensão entre normalidade e exceção, ruptura e conservação, plenos poderes e poderes limitados, reapareceu na decretação do Ato Institucional n. 2, em outubro de 1965 (BARBOSA, 2012). A começar pela ementa do ato: “mantém a Constituição de 1946 (...) com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução”.⁵¹³ Articulado uma genealogia, uma filiação, ao primeiro ato institucional, o AI 2 trouxe uma novidade: explicitou o seu caráter permanente (PAIXÃO, 2014a, p. 434-433). No preâmbulo, revelou que “a revolução está viva e não retrocede”. E continuava: “não se disse que a revolução foi, mas que é e continuará”.⁵¹⁴

Baseado no argumento de que a revolução vitoriosa não estaria “limitada pela normatividade anterior à sua vigência”, foram estabelecidas inúmeras medidas repressivas àqueles que atentassem contra a “segurança do país”⁵¹⁵ ou demonstrassem “incompatibilidade com os objetivos da revolução”⁵¹⁶, mediante a “revogação” de vários dispositivos

⁵¹¹ Diário Oficial da União, *Ato institucional*, seção I, 09/04/1964, p. 3193.

⁵¹² Para um estudo da engenharia constitucional do regime militar, ver BARBOSA, 2012, p. 47-145. Sobre o projeto constitucional da ditadura, a partir da categoria *poder constituinte*, remete-se a PAIXÃO, 2014a. Esse aspecto ambíguo do regime também é destacado por alguns historiadores, como Carlos Fico (2014, p. 101): “a distinção entre o arcabouço legal e o *revolucionário* marcaria todo o regime militar”.

⁵¹³ Diário Oficial da União, *Ato institucional n. 02*, seção I, 27/10/1964, p. 11017.

⁵¹⁴ Diário Oficial da União, *Ato institucional n. 02*, seção I, 27/10/1964, p. 11017.

⁵¹⁵ Diário Oficial da União, *Ato institucional*, seção I, 09/04/1964, p. 3193.

⁵¹⁶ Diário Oficial da União, *Ato institucional n. 02*, seção I, 27/10/1964, p. 11017.

constitucionais: a) foram suspensas as garantias de vitaliciedade e estabilidade; b) através de “investigação sumária”, possibilitou-se a demissão, dispensa, aposentadoria e reforma de civis e militares; c) autorizou-se a suspensão dos direitos políticos e cassação de mandatos legislativos federais, estaduais e municipais; d) alterou-se a competência para julgar os crimes contra a segurança nacional para a justiça militar.

A repressão que se seguiu foi feroz e intensa. Durante o período do primeiro ato institucional, mais de 2.900 pessoas foram atingidas pelas “punições revolucionárias”.⁵¹⁷ Roberto Ribeiro Martins (1978, p. 120) calcula que cinquenta mil pessoas foram presas e indiciadas nos 763 inquéritos policiais militares. A classe militar foi particularmente atingida. Logo após o golpe, vinte generais e cento e dois oficiais foram transferidos para a reserva (MEZAROBBA, 2007, p. 106). De 1964 a 1968, 1.312 militares foram expulsos das Forças Armadas, na sua maioria os oficiais da corrente nacionalista, partidários de Lott em 1955, apoiadores de Jango e as praças que participaram das manifestações de 1963 e 1964 (CARVALHO, 1999, p. 116).

Diante de tal quadro repressivo, a demanda por anistia não demorou a aparecer. Alguns dias após o golpe, Carlos Heitor Cony publicou um artigo no Correio da Manhã intitulado *Anistia*. Uma denúncia da truculência dos militares que haviam tomado o poder, mas também uma defesa do respeito da humanidade dos “nossos” adversários políticos: “se adotarmos os mesmos métodos e o mesmo ódio que censuramos nos adversários, teremos um despertar pateticamente cruel; acordaremos animais (...)”. Por isso, segundo Cony, era preciso que alguém fosse o primeiro a pronunciar a palavra anistia, “banida de nosso vocabulário em nome da vingança ou do medo”. Não se poderia negar o benefício, na visão de Cony, com o argumento de que “se *eles* vencessem, a coisa seria pior”.⁵¹⁸

Não obstante a crítica à violência adotada após a ruptura constitucional, a ideia de anistia incorporada pelo jornalista ainda estava presa a elementos tradicionais. A referência ao contraconceito vingança ou a caracterização da política como uma *guerra* (“se eles vencessem”) são metáforas associadas ao perdão e à pacificação. Esse discurso relaciona-se com uma tradição que põe lado a lado revolução e anistia:

Para que a rebelião triunfante ou o poder vencedor possa conseguir extinguir os resíduos odientos da luta, adquirir a confiança do povo, merecer os aplausos dos posteriores e a admiração desinteressada dos contemporâneos,

⁵¹⁷ Comissão Nacional da Verdade (CNV), Relatório (volume I, parte II), *capítulo 3 – Contexto histórico das graves violações entre 1946 e 1988*, 2014, p. 101.

⁵¹⁸ Correio da Manhã, *Anistia*, 18/04/1964.

é mister que, sem recriminações, represálias ou propositos de vingança, emende os erros passados, contenha os assomos dos irrequietos e violentos e abrigue os vencidos sob o pallio da clemencia. O desejo da vindicta, que a decepção da derrota incute no animo do vencido, só pôde apagar de todo com a generosidade acolhedora do vencedor (FRANCA, 1933, p. 123).

Outros textos que circularam no período inicial do regime também permaneceram presos a esse campo de significados. Em dezembro de 1964, a Folha de São Paulo defendeu uma anistia parcial para corrigir os excessos resultantes das “condições excepcionais dos momentos que se seguiram à Revolução” (*apud* RODEGHERO, 2014a, p. 176). Alceu Amoroso Lima, em artigo publicado em janeiro de 1965 no mesmo jornal, indicou a necessidade de uma “esponja no passado, a anistia política geral, a pacificação dos espíritos” (*apud* RODEGHERO, 2014a, p. 176). O general Pery Bevilacqua também clamava pela medida, advertindo que “a nação não deve permanecer muito tempo dividida entre vencedores e vencidos” (*apud* MARTINS, 1978, p. 123).

Curiosamente, é o próprio Carlos Heitor Cony a romper com essa lógica tradicional. Em artigo publicado na Revista Civilização Brasileira, Cony (1965, p. 22) retoma o tema da anistia para denunciar as arbitrariedades do regime militar: “milhares de brasileiros foram expulsos ou degradados em nome de meras suspeitas e de torpes calúnias e prevenções”. Defendeu a concessão da anistia, uma vez que era impossível “processar a subversão ou a corrupção alegadas” por falta de “provas e modos honestos de o governo regularmente expurgar e punir” (CONY, 1965, p. 22). O sentido do instituto não era mais o do perdão:

(...) anistia é invenção grega; perdão é invenção cristã. O grego tornava a culpa inexistente. O cristão a anotava cuidadosamente num caderninho, para posterior chantagem. A idéia do purgatório nasceu dêsse caderninho. Ninguém está pedindo perdão a êste governo. Tal pedido implicaria no reconhecimento de culpa. O que se pede, o que se exige é que, pela ausência de provas provadas, por não ter o Executivo capacidade de presidir a processos regulares, nem ter moral para condenar ninguém, conceda o Congresso a anistia total, sem restrições, sem barganha. Repito: anistia não é barganha (CONY, 1965, p. 23).

A anistia aparece no texto de Cony com um significado bem diverso do tradicional. Não foram invocados o perdão ou o esquecimento, mas o reconhecimento da inocência daqueles que foram perseguidos ou punidos pelos expurgos. Não era um favor, mas um dever moral do governo. Simbolizava uma restituição de algo que fora violado.

Esse debate embrionário sobre a anistia não incluía, ainda, a questão do direito à reversão. Foi extremamente difícil para os anistiados de 1961 conseguir algum avanço posteriormente ao golpe de 1964. A retórica da “revolução” sobre a necessidade de “drenar o

bolsão comunista” era logicamente incompatível com a reversão dos militares expulsos em 1935. O cardeal dom Jaime Câmara, criticando os “corações de manteiga” que defendiam a anistia em 1964, colocava em dúvida a medida baseado no seguinte argumento: “se a revolução se justificou pela necessidade imperiosa de se pôr um dique à orgia da subversão da ordem e a corrupção administrativa, teremos a insensatez de readmitir na vida pública os que já causaram, e há tão pouco tempo, tanta desgraça ao país?”⁵¹⁹

O discurso conservador radical influenciou a burocracia militar e a decisão sobre os requerimentos de reversão dos anistiados de 1961. Em janeiro de 1965, foi nomeado o novo presidente da Comissão Especial de Reversão do Exército (CERE), general Alfredo Américo da Silva. As atividades da comissão estavam paralisadas desde fevereiro de 1964. Havia em torno de 150 pedidos de reversão esperando um despacho administrativo.⁵²⁰ Assim que iniciou as suas atividades, o novo presidente da CERE recomendou a extinção da comissão por julgá-la incompatível com o “espírito revolucionário”. Para ele, a anistia de 1961 havia sido a primeira etapa do plano comunista, com o “apagamento dos crimes de 1935”:

Para atingir a bolchevização do país, muitas fôram as medidas levadas a efeito, pelo governo deposto, que seria ocioso recordar, por estar ainda na memória de todos. Entretanto, o Decreto Legislativo n. 18, de 15-dez-1961, foi, sem dúvida, um dos primeiros passos oficiais, dada pela demagogia comunista, na sua impressionante caminhada para a bolchevização do Brasil; era o esquecimento oficial dos crimes cometidos em novembro de 1935, propiciando aos criminosos de então uma velhice amparada com sua reversão a ativa ou a reserva remunerada.⁵²¹

Uma anistia encomendada para gerar a impunidade dos militares que impediram a posse de Jango – um político eleito de acordo com as regras da Constituição de 1946 – foi reinterpretada, após o golpe de 1964, como um instrumento de “comunização”, uma estratégia subversiva criada pela vontade do próprio presidente deposto. No entendimento do general, era impensável que a “Revolução”, paralelamente às punições “revolucionárias”, admitisse a reversão ou a melhoria de situação daqueles cujo crime ficara provado e cuja culpabilidade não restava “a menor dúvida”. Considerando o objetivo maior do movimento de 31 de março

⁵¹⁹ Diário de Notícias, *Cardeal contra a anistia: é coisa de gente com coração de manteiga*, 08/08/1964, p. 6.

⁵²⁰ Arquivo Histórico do Exército, Comissão Especial de Reversão do Exército, *Ofício n. 01 do general Alfredo Américo da Silva ao ministro da Guerra*, 23/03/1965. A comissão já havia analisado conclusivamente noventa e nove requerimentos. Destes, setenta e três eram de militares expulsos em 1935.

⁵²¹ Arquivo Histórico do Exército, Comissão Especial de Reversão do Exército, *Ofício n. 01 do general Alfredo Américo da Silva ao ministro da Guerra*, 23/03/1965.

de 1964, foi dada a orientação para repelir “todos os atos anteriores que apareçam detalhes da grande trama demagógica que visava a bolchevização do País” e para dissolver a comissão.⁵²²

Com a extinção da comissão especial e o indeferimento dos requerimentos, o debate sobre a anistia de 1961 acabou esvaziado. A última movimentação em torno do tema deu-se em parecer da Consultoria-Geral da República. No início de 1965, em nova consulta à CGR, solicitou-se a revisão do Parecer E-7/1962. O consultor-geral à época, Adroaldo Mesquita da Costa, entendeu que a constituição, a doutrina e a jurisprudência não limitavam o conceito de anistia, devendo esta ser concedida ao sabor da conveniência do Legislativo. Nessa linha, concluiu que o Parecer E-7 representou um “atentado à própria Constituição em vigor”.⁵²³ A opinião, surpreendente pelo contexto, não foi aprovada pelo presidente da República. O entendimento jurídico acerca do assunto manteve-se o mesmo de antes.

Com o bloqueio das vias administrativas, a discussão deslocou-se para o âmbito judicial. A seguir, algumas decisões do Tribunal Federal de Recursos e do Supremo Tribunal Federal são analisadas. O foco da observação recaiu em três aspectos: a) o impacto da retórica do golpe de 1964 no discurso judicial sobre a anistia; b) a compreensão do direito à reversão no novo contexto político; c) o debate sobre a inconstitucionalidade do DLG 18 e sobre a tese do Parecer E-7 no âmbito do STF.

O primeiro caso decidido pelo TFR após a “revolução” ter tomado o poder foi o Mandado de Segurança n. 36.758, ajuizado em outubro de 1963 e decidido apenas uma semana depois do golpe. O autor da ação era Humberto Baena de Moraes Rego, primeiro-tenente que teve sua patente cassada em novembro de 1935 e condenado posteriormente pelo Tribunal de Segurança Nacional. O seu caso, sob a égide da anistia de 1945, foi analisado no capítulo anterior. Com a promulgação do DLG 18, Humberto Baena solicitou novamente à sua reversão ao Exército. A comissão especial entendeu pela inconveniência do retorno do requerente ao serviço ativo, mas ressaltou o direito à reforma. Deixou expresso, contudo, sua condição de “comunista atuante” e o risco que ele representaria para as Forças Armadas.⁵²⁴ O Ministério da Guerra, adotando orientação mais restritiva, concluiu pelo indeferimento do pleito por “falta de amparo legal”. Segundo o ministro Amaury Kruehl, o ex-militar “teve sua

⁵²² Arquivo Histórico do Exército, Comissão Especial de Reversão do Exército, *Ofício n. 01 do general Alfredo Américo da Silva ao ministro da Guerra*, 23/03/1965.

⁵²³ Consultoria-Geral da República, *Parecer H-168*, 31/03/1965, disponível em: <www.agu.gov.br/pareceres>.

⁵²⁴ Arquivo Histórico do Exército, Comissão Especial de Reversão do Exército, *Relatório do requerimento de Humberto Baena de Moraes Rego*, 29/10/1962.

carta patente cassada por um decreto do executivo e não devido a uma decisão judicial”. Além do mais, “quando condenado, não possuía a qualidade de oficial do Exército”.⁵²⁵

No mandado de segurança ajuizado contra o ato do ministro da Guerra, Moraes Rego pediu a reversão ao serviço ativo ou a sua reforma. Baseou a sua argumentação em dois pontos: a) a ilegalidade da interpretação administrativa que limitou o DLG 18 apenas às hipóteses de condenação em razão da prática de crimes políticos; b) a violação ao princípio da igualdade previsto constitucionalmente. Em relação a este último argumento, foi mencionada a situação de um militar integralista revertido ao serviço ativo da Marinha e promovido ao posto de Capitão-de-Mar-e-Guerra a partir de 1938.⁵²⁶ O caso demonstrava, além da disparidade de tratamento, a interpretação extremamente ampla da anistia adotada pela Marinha, uma vez que foi concedida até mesmo a promoção não prevista no DLG 18. Contrariamente ao que defendia Pontes de Miranda e outros juristas da época, a anistia, nesse cenário, não apenas repôs como também criou.⁵²⁷

Em sua manifestação, a União, representada pelo Ministério Público Federal (MPF), opinou pela denegação da segurança. Alegou, além da inexistência de um direito líquido e certo à reversão, que o impetrante já teria a sua vida “devidamente arrumada” e só pretendia permanecer reformado para auferir “os gordos proveitos dos proventos da inatividade”. A posição do MPF continuou sendo a mesma anterior ao golpe. No que toca ao mérito da ação, adotou-se um caminho diverso da jurisprudência construída até 1964. Não houve discussão e a decisão final foi unânime. O relator do MS, Djalma da Cunha Mello, em voto de apenas um parágrafo, indeferiu o pedido baseado na informação do ministério da Guerra de que as sanções disciplinares não estavam abrangidas pelo DLG 18. O aspecto novo, todavia, foi a explicitação de um justificativa até então ocultada:

Um Exército que admite comunistas de propósitos subversivos positivados numa tentativa revolucionária sangrenta, com assassinio frio, covardes, de companheiros que dormiam, é um Exército suicida e não quero que o Exército brasileiro se enquadre nessa categoria. A permanência da exclusão se impõe. Lembrem-se os impetrantes do que aconteceria a militares russos, que tivessem tentado ali uma subversão congênere e caíssem, depois, em

⁵²⁵ Arquivo do Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Federal de Recursos, *Mandado de Segurança n. 36.758*, ministro relator Djalma da Cunha Mello, data de julgamento: 06/04/1964.

⁵²⁶ Arquivo do Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Federal de Recursos, *Mandado de Segurança n. 36.758*, ministro relator Djalma da Cunha Mello, data de julgamento: 06/04/1964.

⁵²⁷ Pontes de Miranda (1960, p. 432) defendia que o “apagamento” do passado não deveria chegar ao ponto de *criar* o que *nunca* ocorreu: “a anistia restabelece – não estabelece; a anistia repõe – não cria; volta a um ponto, – não percorre, a partir dêle, um caminho que poderia ter sido percorrido, e não foi”. No mesmo sentido, ver GALLOTTI, 1945.

mãos de Stalin (infelizmente vivo em 1935)... A essa hora por certo não estariam pedindo reversão... Fuzilados não reclamam. Mortos não falam.⁵²⁸

O desvelamento da face anticomunista do tribunal nos causa certo estranhamento. Não porque o TFR fosse neutro, mas em virtude da naturalidade com que o argumento foi exposto. As decisões anteriores do TFR – composto pelos mesmos ministros – sobre o direito à reversão, além de serem de deferimento, foram escritas com palavras bem diferentes. Seria um indício do impacto do golpe de 1964? Para responder a este questionamento, devemos estudar outros processos.

Antes disso, é necessário verificar como o STF lidou com o problema da inconstitucionalidade do DLG 18. A decisão será tomada depois do julgamento do MS de Humberto Baena e antes das próximas ações julgadas pelo TFR. Portanto, é importante saber como o STF pautou-se sobre o assunto e se essa decisão repercutiu no TFR.

A primeira oportunidade que o STF teve para enfrentar a constitucionalidade da anistia a atingidos por faltas disciplinares foi em agosto de 1964. Tratava-se de um caso envolvendo a exclusão administrativa de militar efetuada em 1949. O TFR havia julgado improcedente a ação com a alegação de que o art. 1º, alínea *c* do DLG 18 violara a constituição, uma vez que o instituto da anistia só se aplicava aos crimes políticos. No âmbito recursal, o STF discordou da tese, embora sem muita fundamentação, e decidiu pela constitucionalidade do DLG 18. Para a Corte, na visão de um dos seus ministros, Pedro Chaves, “se a lei podia anistiar o mais, que era o crime, por que não podia anistiar uma simples falta administrativa, suspendendo, anulando, abolindo a punição?” O MS foi concedido, de forma unânime, para que o TFR julgasse o pedido do recorrente de acordo com o DLG 18, considerando-o constitucional.⁵²⁹

Uma vez resolvida a questão da constitucionalidade da anistia, retornemos ao TFR. Mediante o exame de mais dois mandados de segurança, estaremos em condição de responder a pergunta anteriormente formulada sobre a influência do golpe nas decisões judiciais. O próximo caso é o do ex-capitão Agildo Barata. Participante ativo da Revolução de 1930, Barata logo discordaria do caminho tomado por Vargas. Ao integrar a rebelião paulista de 1932, foi preso e expulso das Forças Armadas, exilando-se depois em Portugal. Anistiado em

⁵²⁸ Arquivo do Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Federal de Recursos, *Mandado de Segurança n. 36.758*, ministro relator Djalma da Cunha Mello, data de julgamento: 06/04/1964.

⁵²⁹ Supremo Tribunal Federal, *Recurso de Mandado de Segurança n. 12.539*, pleno, relator ministro Hahnemann Guimarães, data de julgamento: 10/08/1964. Disponível em: <www.stf.jus.gov.br>. Participaram do julgamento: Evandro Lins e Silva, Hermes Lima, Pedro Chaves, Victor Nunes Leal, Gonçalves de Oliveira, Vilas Boas, Cândido Mota Filho e Hahnemann Guimarães.

1934, retornou ao seu posto no Exército. Após ingressar no PCB, atuou no levante comunista em 1935, situação que lhe valeu a cassação da patente. Condenado a dez anos de reclusão pelo Tribunal de Segurança Nacional, saiu da prisão em 1945 (LEMOS, 2010). Com o fim do Estado Novo, requereu o seu retorno às Forças Armadas, mas o presidente da República indeferiu o seu pedido baseado em parecer da comissão especial de reversão.⁵³⁰ Tentou mais uma vez após a anistia de 1961, porém sem êxito. A resposta da comissão sequer mencionou a possibilidade de reforma: “indeferir e arquivar o processo. A perda de posto e patente não foi consequência de condenação judiciária e sim de ato do Poder Executivo. De acordo com o Parecer E-7/62 não há amparo para o requerente”.⁵³¹

O seu mandado de segurança foi impetrado uma semana antes do golpe de 1964, com pedido de “reintegração ao Exército”. A defesa da União alegou inexistir direito à reversão e ser impossível o retorno às fileiras do Exército, “recebendo salários e demais vantagens, quando o país está às voltas com um movimento contra o comunismo”. O relator, ministro Armando Rollemberg, deu um voto curto, denegando a ação por questões processuais: “o impetrante não somente não apresentou qualquer documento, como, ao final de sua petição, se referiu a crimes correlatos ao crime político que teria sido anistiado, sem esclarecer nada a respeito”. Essa opção decisória era claramente uma maneira de fugir do problema, ainda mais porque existia farta documentação juntada pela Consultoria Jurídica do ministério da Guerra.⁵³²

O julgamento contou com mais dois votos, o do ministro Amarílio Benjamin e Djalma da Cunha Mello. Este ratificou a sua posição a respeito da impossibilidade da aplicação da anistia às hipóteses de infrações disciplinares, reafirmando o entendimento do ministério da Guerra. O ministro Benjamin, por sua vez, adotou uma tese diferente. Para ele, “após 31 de março, com a institucionalização do movimento revolucionário decretado naquela data, o Decreto Legislativo n. 18 ficou prejudicado”. A tese exposta confirmava a narrativa do golpe ao atribuir força constitucional aos atos da “revolução”, ao defender uma espécie de inconstitucionalidade superveniente do DLG 18. O argumento, apenas acenado, foi

⁵³⁰ Diário Oficial da União, *Atos do sr. Presidente da República de 21 de maio de 1946*, 22/05/1946, p. 7551.

⁵³¹ Arquivo Histórico do Exército, Comissão Especial de Reversão do Exército, *Relatório do requerimento de Agildo da Gama Barata Ribeiro*, 15/08/1963. O parecer foi assinado pelo tenente-coronel José França e aprovado pelo general Orlando Geisel e pelo coronel Francisco Carlos Bueno Deschamps.

⁵³² Arquivo do Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Federal de Recursos, *Mandado de Segurança n. 40.131*, ministro relator Armando Rollemberg, data de julgamento: 19/10/1964.

desenvolvido em toda a sua radicalidade em decisão posterior. O MS de Agildo Barata foi denegado por unanimidade.⁵³³

A próxima ação judicial diz respeito ao ex-capitão Antônio Rollemberg. Sua patente foi cassada em abril de 1936 após ter sido acusado de envolvimento indireto com a rebelião comunista. Embora estivesse em Mato Grosso no momento do levante, Rollemberg foi preso e denunciado ao Tribunal de Segurança Nacional, que decidiu pela absolvição por falta de provas.⁵³⁴ Durante os anos 1950-60, participou ativamente na defesa da anistia aos perseguidos políticos, tendo integrado a Comissão Nacional de Anistia.⁵³⁵ O seu pedido de reversão às Forças Armadas obteve parecer desfavorável da comissão especial, em razão de “circunstâncias morais e profissionais”, recomendação que foi aprovada pelo ministro da Guerra.⁵³⁶

Impetrado o mandado de segurança em outubro de 1963, Rollemberg defendeu seu direito de retorno ao serviço ativo do Exército e a restituição de “todos os seus direitos e vantagens, como se não tivesse sido jamais demitido, uma vez que a anistia é esquecimento e restaura (...) todas as relações jurídicas que tinham sido interrompidas”. O pedido da ação era para obter a reversão ao serviço ativo ou, caso não fosse possível, a sua reforma. O processo de Antônio Rollemberg não seguiu o mesmo padrão das outras ações até aqui mencionadas. Antes de expor os votos dos ministros, dois fatos merecem ser destacados.

O primeiro deles foi a mudança de relator. Inicialmente, o processo havia sido distribuído para o ministro Aguiar Dias (o mesmo que defendera a constitucionalidade do DLG 18). Conhecido civilista, Dias fizera carreira como magistrado, atuando por vários anos como juiz de direito e depois desembargador do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Fora um dos ministros indicado por Jango (junto com Armando Rollemberg). Conforme consta dos autos, Dias havia liberado o processo para julgamento no dia 17 de março de 1964. Entretanto, depois dessa data a tramitação processual foi suspensa, só retomando sua movimentação em 28 de setembro, já com novo relator, o ministro convocado Hugo Auler. A possível razão dessa substituição deveu-se à cassação de Aguiar Dias pelo “Comando

⁵³³ Arquivo do Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Federal de Recursos, *Mandado de Segurança n. 40.131*, ministro relator Armando Rollemberg, data de julgamento: 19/10/1964. Participaram do julgamento: Amarílio Benjamin, Djalma da Cunha Mello, Cândido Lobo, Godoy Ilha e Oscar Saraiva. Presidiu o julgamento o ministro Cunha Vasconcellos.

⁵³⁴ Arquivo Histórico do Exército, Comissão Especial de Reversão do Exército, *Relatório do requerimento de Antônio Rollemberg*, 30/01/1963.

⁵³⁵ FGV/CPDOC, Arquivo Gustavo Capanema, *A lei de anistia e o parecer Balbino*, GC-1073f, 1962.

⁵³⁶ Arquivo Histórico do Exército, Comissão Especial de Reversão do Exército, *Relatório do requerimento de Antônio Rollemberg*, 30/01/1963.

Supremo da Revolução”. De acordo com o Ato n. 1, foram suspensos, pelo prazo de dez anos, os direitos políticos do ministro.⁵³⁷ Dois meses depois, o presidente Castelo Branco determinava, com base no Ato Institucional, a aposentadoria do magistrado.⁵³⁸

Para a vaga de Aguiar Dias, foi convocado o desembargador do Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJDF), Hugo Auler. O novo magistrado havia atuado como delegado de polícia durante o primeiro governo Vargas, chegando a chefiar a Delegacia Especial de Segurança Pública e Social. Nomeado juiz em meados do Estado Novo, integrou o TJDF em 1956.⁵³⁹ Assim que assumiu as novas funções no TFR, Hugo Auler propôs converter em diligência o julgamento do MS a fim de ouvir novamente o ministro da Guerra sobre o caso de Rollemberg. Esse é o segundo fato que gostaria de registrar. Em nenhum dos processos anteriores, foi feito algo do tipo. A proposta, para além de um mero esclarecimento fático, revelou-se como parte integrante de uma dada interpretação jurídica.

Ao justificar a necessidade da diligência, o ministro convocado Hugo Auler, em voto longo e cheio de citações doutrinárias, tentou defender a natureza jurídica das revoluções. Baseado em Henri Levy-Bruhl e Georges Burdeau, Auler demonstrou que a “a revolução pode produzir efeitos jurídicos e, portanto, abrogar as situações jurídicas estabelecidas e o direito anterior”. Ainda com base em Burdeau, o ministro afirmou que “não é somente a força que se introduz, por algum tempo, na vida política, porque é um direito novo que se afirma como fundamento de validade da ordem jurídica futura”. Uma vez estabelecida a premissa da força jurídica de uma revolução, o magistrado revelou o segundo argumento: a revolução fora o “epílogo de um processo de resistência à opressão”. Citando Linares Quintana, lembrou que o processo revolucionário fora um “direito de legítima defesa do povo contra o despotismo na salvaguarda de sua liberdade individual, diante de um governo que se coloca à margem da constituição”.⁵⁴⁰

No capítulo anterior, constatou-se que o “direito de revolução” ou “direito de resistência” compunha a semântica tradicional da noção de crime político. Na narrativa dos autores do início do século XX, “a legalidade às vezes se transforma em uma intolerável acumulação de abusos” (FERREIRA, 1927, p. 4). Por isso, a revolução era retratada como o

⁵³⁷ Diário Oficial da União, *Ato n. 1 – Suspende direitos políticos*, 10/04/1964, p. 3217. O ministro José de Aguiar Dias era o número 22 de uma lista de 100.

⁵³⁸ Diário Oficial da União, *Decreto de aposentadoria de 17 de junho*, 17/06/1964, p. 5163.

⁵³⁹ Os dados biográficos do desembargador foram retirados do endereço eletrônico do TJDF: <www.tjdft.jus.br/institucional/centro-de-memoria-digital/biografias/1HugoAuler.pdf>.

⁵⁴⁰ Arquivo do Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Federal de Recursos, *Mandado de Segurança n. 37.585*, ministro relator Hugo Auler, data de julgamento: 14/12/1964.

meio de “alliviar os povos, ainda que momentaneamente, do jogo do despostismo, do aviltamento dos costumes” (FRANCA, 1933, p. 121). Esgotados os recursos legais, a escolha revolucionária assumia a feição de “um imperativo moral” (FRANCA, 1933, p. 121). Ao apelar para esta rede de significados, Hugo Auler buscou pintar a violação da Constituição de 1946 com as cores de um movimento redentor, de inquestionável legitimidade.

A próxima etapa da argumentação do ministro Auler foi evidenciar o papel que caberia ao poder judiciário em um contexto revolucionário. Mostrava-se, evidente, nessa ordem de ideias, que os juízes não podiam passar ao largo da radicalidade da inovação:

(...) não resta a menor dúvida que, por uma questão de defesa da estabilidade da ordem jurídica, o direito não pode sancionar uma revolução em potencial ou em sua malograda manifestação, mas desde o momento em que ela seja coroada de êxito, *o Poder Judiciário deve estar ao lado da revolução que, animada por uma idéia de direito, criou uma nova ordem jurídica e constitucional*. Na espécie, (...) não podemos negar nenhum de nós, que a Revolução de 31 de março de 1964, triunfou necessariamente para editar novas regras de direito e impor o respeito àquelas que estavam sendo relegadas para um plano inferior de modo a criar um estado de perigo à segurança das instituições políticas, econômicas e sociais, constituindo, pois, uma conquista do nosso direito constitucional. Esses efeitos jurídicos da Revolução de 31 de março de 1964, é que não poderão escapar ao jurista, ao historiador e, principalmente, ao juiz que deverá adequá-los à ordem jurídica, tanto mais quanto não se ignora que êsse movimento, respeitando a constitucionalização, não teve necessidade de abroquelar-se na (...) teoria da desconstitucionalização por efeito das revoluções.⁵⁴¹

Assim como no discurso da “revolução” de 1964, as ambiguidades e contradições reapareciam nas razões oferecidas pelo ministro. Como uma revolução poderia, ao mesmo tempo, “editar novas regras de direito” e “impor o respeito àquelas que estavam sendo relegadas”? Como o juiz poderia adequar os “efeitos jurídicos da revolução” à “ordem jurídica”? Como poderia haver um processo revolucionário que respeita a “constitucionalização” anterior? E continuava o magistrado: ao judiciário “incumbe também participar da construção da nova ordem jurídica constitucional, interpretando e aplicando as leis de acordo com o momento social”.⁵⁴² Como a função jurisdicional poderia ser uma atividade que, simultaneamente, constrói e aplica as leis? Longe de ser uma resistência à opressão, a defesa que se fazia do golpe de 1964 aparecia como algo casuístico, autoritário e ideologicamente orientado.

⁵⁴¹ Arquivo do Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Federal de Recursos, *Mandado de Segurança n. 37.585*, ministro relator Hugo Auler, data de julgamento: 14/12/1964, grifo meu.

⁵⁴² Arquivo do Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Federal de Recursos, *Mandado de Segurança n. 37.585*, ministro relator Hugo Auler, data de julgamento: 14/12/1964.

Toda a fundamentação descrita acima não serviu apenas para endossar o golpe. Fora útil também para fornecer os argumentos necessários a uma resposta concreta à demanda de Antônio Rollemberg. Para Hugo Auler, se o movimento revolucionário de 1964 produziu efeitos jurídicos, devia-se, por consequência lógica, cotejar o DLG 18 com a “norma constitucional” do “Comando Supremo da Revolução”, o ato institucional. Reapareceu, nesse momento, o argumento da inconstitucionalidade/revogação superveniente da anistia de 1961. No entendimento do ministro, haveria uma incompatibilidade entre a reversão dos militares de 1935 (todos eles qualificados de comunistas) e os expurgos autorizados pela legislação “revolucionária” para “drenar o bolsão comunista”.

Como movimento final da sua estratégia argumentativa, o ministro relator construiu um interessante raciocínio. Lembrando que a anistia não operava para o futuro, mas somente para o passado, e que o retorno às Forças Armadas previsto no DLG 18 era condicional e dependente da aprovação dos ministérios militares, o relator expôs a seguinte linha de ação:

Se, portanto, posteriormente àquela *indulgentia principis*, o que deveria receber o respectivo benefício praticou atos que, por sua natureza, constituíram a reprodução dos que foram objeto da anistia, é óbvio que se lhe não pode mais reconhecer o direito àquele benefício legal, sob pena do Poder Judiciário afastar-se da realidade histórica e da ordem jurídica implantada pela Revolução de 31 de março de 1964. Como dizia o clássico Barbalho, “não se anistiam atos futuros, mas atos pretéritos (...) Em consequência, logo se está a ver que não se há de reconhecer o direito de reversão ao serviço ativo ou, em caso contrário, de aposentadoria ou de reforma àquele que, no momento em que vem pleitear a *indulgentia principis*, haja posteriormente à anistia praticado atos que, por sua natureza, estejam a impor a pena de demissão prevista no art. 7º, § 1º, do Ato Institucional de 9 de abril de 1964.”⁵⁴³

A maioria da Corte – Cândido Lobo, Oscar Saraiva e Amarílio Benjamin – concordou com a necessidade da diligência. Dos que participaram do julgamento preliminar, apenas Armando Rollemberg ficou vencido. De acordo com ele, caberia ao TFR apenas verificar as condições presentes no DLG 18: “se se trata, realmente, de pessoa que foi anistiada o crime se apagou”. Saber se o autor da ação praticou outro crime após 1961 não interessava para o deslinde do mandado de segurança.

Em resposta ao pedido de esclarecimentos do tribunal, o ministro da Guerra, Costa e Silva, enviou um relatório secreto produzido pelos órgãos de segurança nacional com informações sobre as atividades de Antônio Rollemberg desde 1953. O documento

⁵⁴³ Arquivo do Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Federal de Recursos, *Mandado de Segurança n. 37.585*, ministro relator Hugo Auler, data de julgamento: 14/12/1964.

demonstrava a sua intensa atuação em favor do petróleo, da anistia, dos trabalhadores e a sua ligação com o PCB. Para o ministro Auler, o “*curriculum*” enviado pelas autoridades militares era a comprovação da continuidade das atividades ilícitas do ex-militar para a subversão das “instituições políticas, econômicas e sociais vigentes”.⁵⁴⁴

Na visão do relator, o crime de conspiração contra a personalidade do Estado praticado há tempos por Antônio Rollemberg, caracterizar-se-ia como um crime permanente ou continuado. Em tais delitos, a anistia somente extingiria as infrações anteriores à data da respectiva concessão. Ainda que Rollemberg houvesse sido absolvido pelo TSN à época, tal fato não tinha o poder da “amnésia legal”, uma vez que a sentença absolutória (por falta de provas) não negava a existência do crime. Entender de outro modo, implicaria em esvaziar “a própria Revolução de 31 de março de 1964, que não se restringiu a trocar governos, mas a dar à nacionalidade novo estilo de ação governamental e novo esquema de administração para a segurança das instituições políticas, econômicas e sociais consagradas na Constituição Federal”.⁵⁴⁵

A posição pró-regime militar foi endossada pelos ministros Godoi Ilha e Amarílio Benjamin. Segundo este, o DLG 18 estaria prejudicado após a tomada do poder pelos militares. E indagava: “que democracia seria essa que, em face de informações tão graves, cruzasse os braços para apenas ser coerente ou atenta a um princípio de direito?” O direito não poderia prevalecer sobre a democracia, finalizava o ministro Benjamin. Ficaram com a tese vencida os ministros Oscar Saraiva e Armando Rollemberg. Ambos ressaltaram que o rumo do julgamento estaria exorbitando da via do mandado de segurança. A Corte não poderia violar algumas “barreiras intransponíveis”. Rebatendo o ministro Amarílio, o ministro Rollemberg defendeu que “o direito é essencial à democracia: sem direito não há democracia”.⁵⁴⁶

Formou-se, assim, uma ampla maioria dentro do tribunal que passou a entender o contexto político dentro de uma lente revolucionária. A democracia – compreendida como a vontade do comando supremo da revolução – não poderia ser limitada pela ordem jurídica anterior. Afinal, o ato institucional encarnava o poder constituinte do povo. O Judiciário não poderia ficar alheio a esta aceleração da política; deveria exercer um papel criativo e de

⁵⁴⁴ Arquivo do Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Federal de Recursos, *Mandado de Segurança n. 37.585*, ministro relator Hugo Auler, data de julgamento: 14/12/1964.

⁵⁴⁵ Arquivo do Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Federal de Recursos, *Mandado de Segurança n. 37.585*, ministro relator Hugo Auler, data de julgamento: 14/12/1964.

⁵⁴⁶ Arquivo do Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Federal de Recursos, *Mandado de Segurança n. 37.585*, ministro relator Hugo Auler, data de julgamento: 14/12/1964.

consolidação da nova (velha) ordem jurídica. Nos processos seguintes, a atuação da corte federal pautou-se pelo entendimento de que a “revolução” de 1964 *desanistiou* os militares de 1935. A metáfora do esquecimento deu lugar à da lembrança vingativa. O TFR retornou à sua jurisprudência inicial somente depois do STF ter declarado a constitucionalidade do DLG 18 (pela segunda vez, como veremos abaixo) e “corrigido” algumas de suas decisões.

Em razão do indeferimento das ações judiciais, a discussão jurídica foi levada para o STF. Os processos dos militares de 1935 chegaram a esta corte a partir de 1966.⁵⁴⁷ Dentre os inúmeros recursos julgados depois dessa data, selecionamos quatro casos, todos eles associados aos militares já mencionados na pesquisa: Humberto Baena; Antônio Rollemberg; Agildo Barata; Trifino Correia/José Gutman. O objetivo é acompanhar a trajetória desses militares e observar se o STF ratificou a retórica “revolucionária” e a interpretação restritiva do DLG 18.

Uma explicação preliminar é necessária. O argumento principal utilizado para decidir os recursos a seguir examinados foi desenvolvido um pouco antes em um processo em que o STF deparou-se, pela segunda vez, com a questão da constitucionalidade da anistia de 1961. Diversamente da ocasião anterior (em agosto de 1964), nessa oportunidade a fundamentação foi mais ampla. Prado Kelly, o relator da ação, ratificou a posição inicial do STF:

Os efeitos da anistia dependem, em cada concessão, do alcance amplo ou restrito que o Congresso lhe atribui (...). É certo que tal medida, apaziguadora de paixões políticas, visa essencialmente a extinguir, como se não tivesse existido, ações penais promovidas por delitos contra a segurança do Estado; mas a configuração dela, no seu autêntico sentido, na sua história e na sua evolução, tem dado lugar a que o Parlamento preveja as várias consequências do seu decreto, ainda as que excedam o campo da repressão judiciária e abranjam o restabelecimento de direitos e garantias afetadas pelos fatos de que se originou a mesma repressão. (...) As punições disciplinares que a lei manda esquecer (art. 1º, c) são as denexo causal com os fatos determinantes da ação pública em defesa do Estado; não os que derivam de motivos estranhos àqueles acontecimentos.⁵⁴⁸

Apesar de limitar a incidência do DLG 18 às punições disciplinares conexas aos crimes políticos, o segundo julgado do STF consolidou a interpretação sobre a compatibilidade do decreto legislativo com a Constituição de 1946. O voto de Prado Kelly serviu de base para o julgamento do primeiro recurso dos militares de 1935. Tratava-se do

⁵⁴⁷ Lembre-se que após o AI-2, decretado em outubro de 1965, o número de ministros do STF aumentou de onze para quinze. Foram nomeados para o cargo Carlos Medeiros Silva, Oswaldo Trigueiro, Prado Kelly, Aliomar Baleeiro e Adalício Nogueira.

⁵⁴⁸ Supremo Tribunal Federal, *Recurso de Mandado de Segurança n. 14.337*, terceira turma, relator ministro Prado Kelly, data de julgamento: 11/03/1966. Disponível em: <www.stf.jus.gov.br>.

recurso ordinário apresentado por Humberto Baena de Moraes Rego em face do indeferimento do seu MS pelo Tribunal Federal de Recursos logo após o golpe. No âmbito do STF, o desfecho do processo foi bem diferente. Além de não estar presente o discurso “revolucionário”, a interpretação construída respeitou as disposições do DLG 18. O relator da causa foi o ministro Luiz Gallotti, que baseou o seu voto nos termos abaixo transcritos:

Tenho como evidente que assiste razão aos recorrentes, ou seja, uma vez que o Ministro da Guerra foi contrário à sua reversão ao serviço ativo, cabe-lhes o direito de contarem o tempo de afastamento apenas para efeito de reforma no posto que ocupavam quando foram atingidos pela penalidade (...). Nada importa que os impetrantes tenham perdido as patentes, não por efeito de decisão judicial, mas desde logo, e sem prejuízo dela, por ato do Poder Executivo, conforme permitiu a emenda n. 2 à Constituição de 1934, pois não se nega que a penalidade decorreu de participação no movimento subversivo de 1935.⁵⁴⁹

Com base na premissa citada, a Corte deu provimento ao recurso, por unanimidade, para garantir o direito à reforma de Moraes Rego, nos termos do decreto legislativo de anistia. Participaram do julgamento os ministros Carlos Medeiros Silva, Prado Kelly, Hermes Lima e Gonçalves de Oliveira.

Nos recursos ajuizados por Antônio Rollemberg e Agildo Barata, a decisão foi semelhante. Dava-se provimento para assegurar o direito à reforma dos militares.⁵⁵⁰ Em junho de 1968, foi a vez de André Trifino Correia e José Gutman. Em processo relatado pelo ministro Aduino Cardoso, a segunda turma do STF, também de forma unânime, reconheceu o seu direito de reforma. Estavam presentes os ministros Evandro Lins e Silva, Adalício Nogueira e Themístocles Cavalcanti.⁵⁵¹ As decisões foram devidamente cumpridas pelo Exército, mas com certa demora. Baena, Rollemberg e Barata obtiveram a sua reforma em maio de 1967⁵⁵²; Trifino e Gutman, em dezembro de 1968.⁵⁵³ A vitória de alguns anistiados no âmbito do STF e o reconhecimento tardio do seu direito à reforma gerou um efeito inesperado para a alta cúpula da ditadura militar. Outros militares, ao recorrerem para a Corte suprema, também tiveram a aplicação do DLG 18 garantida. Depois de tantas estratégias criadas para bloquear a volta dos anistiados, não seriam admitidas, em plena fase de

⁵⁴⁹ Supremo Tribunal Federal, *Recurso de Mandado de Segurança n. 15.909*, terceira turma, relator ministro Luiz Gallotti, data de julgamento: 31/03/1966. Disponível em: <www.stf.jus.gov.br>.

⁵⁵⁰ Supremo Tribunal Federal, *Recurso de Mandado de Segurança n. 15.529*, terceira turma, relator ministro Luiz Gallotti, data de julgamento: 31/03/1966. Disponível em: <www.stf.jus.gov.br>; Supremo Tribunal Federal, *Recurso de Mandado de Segurança n. 15.873*, terceira turma, relator ministro Hermes Lima, data de julgamento: 05/08/1966. Disponível em: <www.stf.jus.gov.br>.

⁵⁵¹ Supremo Tribunal Federal, *Recurso de Mandado de Segurança n. 18.645*, segunda turma, relator ministro Aduino Cardoso, data de julgamento: 05/08/1966. Disponível em: <www.stf.jus.gov.br>

⁵⁵² Correio da Manhã, *Intentona de 35 levou à reforma de vários oficiais*, 30/05/1967, p. 3.

⁵⁵³ Diário Oficial da União, *Portaria n. 1.203-GB*, 11/12/1968, p. 10716.

consolidação e aprofundamento do regime, decisões que colocassem em risco o combate ao comunismo e o espírito da “revolução” permanente. Com a radicalização do estado de exceção a partir de 1968, a anistia de 1961 sofreu um novo ataque.

3.3. Anistia como repressão e a revogação do direito de reforma

A revogação parcial da anistia de 1961 foi parte de um processo de aprofundamento e radicalização da ditadura militar. Paralelamente ao desvelamento progressivo da natureza ditatorial do regime, a exclusão do direito de reversão dos militares em 1969 consolidou uma faceta que começou a ser desenhada ainda no contexto democrático da Constituição de 1946: a anistia como instrumento de repressão política.

A decretação do Ato Institucional n. 2, no final de 1965, inaugurou o argumento da doutrina do poder constituinte permanente da revolução. A afirmação da continuidade da potência revolucionária, de sua supremacia frente à ordem constitucional, significou a “indecidibilidade entre normalidade e exceção” (BARBOSA, 2012, p. 80). A elaboração da Constituição de 1967 no fim do mandato de Castello Branco aparecia, a princípio, como uma contraposição a essa ideia de poder constituinte permanente. É sabido que constituição e revolução são termos que se excluem; quando um começa, o outro termina (ZAGREBELSKY, 1996).

A promulgação da Constituição de 1967 não resolveu a ambiguidade inerente à narrativa da ditadura militar. O Ato Institucional n. 4, que “transformou” o congresso em constituinte, afirmava, de um lado, que a nova constituição representava “a institucionalização dos ideais e princípios da revolução”; de outro, estabeleceu que somente uma nova Constituição poderia “assegurar a continuidade da obra revolucionária”, permanecendo o governo com os poderes “que lhe foram conferidos pela revolução”.⁵⁵⁴ Esse discurso nebuloso aprofundou a zona de anomia jurídica em que vivia a sociedade: a constituição era um ato que encerrava ou continuava a revolução? O texto constitucional de 1967 simbolizava a constitucionalização dos atos “revolucionários” ou um novo momento de duplicação de níveis de “constitucionalidade”? Os poderes que o governo continuava a deter encontravam-se dentro ou fora da Constituição? O desenrolar dos eventos ocorridos nos anos posteriores demonstraram que a “revolução” permaneceu ao largo e a despeito da Constituição de 1967.

⁵⁵⁴ Diário Oficial da União, *Ato institucional n. 04*, seção I, 07/12/1966, p. 14187.

Ela [Constituição de 1967] não foi capaz de interromper o “processo revolucionário” e dar continuidade a seu projeto em um contexto de normalidade institucional. Sua discussão e aprovação no Congresso podem ser classificados, na melhor das hipóteses, como uma “farsa constituinte” (...). Enfim, enquanto todas as constituições brasileiras promulgadas até então (1891, 1934 e 1946) haviam recebido a firma dos constituintes ao final de seus textos, a Constituição de 1967 levava tão somente a assinatura da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, tal qual uma emenda à Constituição (...), numa singela, mas inegável reprodução da ambiguidade que desde o início a marcara (BARBOSA, 2012, p. 119).

O término da vigência do AI-2 (tornando indisponível a utilização dos instrumentos de punição “revolucionária”) e a promulgação da Constituição de 1967 caracterizaram a posse de Costa e Silva na Presidência da República como o início de uma “política de liberalização controlada” (ALVES, 1989, p. 112). Rapidamente, porém, ocorreria o aprofundamento ditatorial do regime. A intensificação dos protestos ao governo, o aumento das greves, o início das ações armadas da esquerda revolucionária e a ampliação da oposição política, criaram o contexto necessário para a elaboração de mais um ato institucional. O estopim da crise foi a recusa do Congresso em conceder a licença para que o deputado Márcio Moreira Alves – que havia feito um discurso bastante crítico às Forças Armadas – fosse processado por abuso de prerrogativa perante o STF.

O que se seguiu foi a “mudança de escala” do regime militar (FICO, 2014, p. 120), ou seja, a radicalização da ditadura por meio da imposição do Ato Institucional n. 5/1968.⁵⁵⁵ O ato possibilitou o imediato fechamento do parlamento, renovou indeterminadamente as punições “revolucionárias”, autorizou o confisco de bens e suspendeu a garantia do *habeas corpus* em casos de crimes contra a segurança nacional. A partir de 1968, a violência praticada pelo regime foi intensificada com o desenvolvimento de aparatos institucionalizados de repressão política como a criação do sistema nacional de espionagem, o sistema de segurança interna (Oban / DOI-Codi), departamentos de propaganda e de censura política (FICO, 2015, p. 62-78).

Assim como nos atos institucionais anteriores, houve a preocupação em legitimar discursivamente o AI-5. Em extenso preâmbulo, a doutrina da revolução permanente foi

⁵⁵⁵ Sobre o AI-5, adota-se a interpretação de Carlos Fico (2014, p. 119-120): “(...) muitos autores entendem que o AI-5 foi um *golpe dentro do golpe*. Não concordo. A expressão é infeliz não apenas porque admite como correta a leitura do general Costa e Silva que, três dias após a decretação do AI-5, disse que “sempre que imprescindível, como agora, faremos novas revoluções dentro da revolução”. (...) O AI-5 não expressou uma mudança da natureza do regime militar, que já havia se inaugurado durante o governo de Castelo, pois houve tortura e toda sorte de violência institucional antes dele. Com ele, houve, decerto, uma mudança de escala, mas não de natureza. Além disso, a ideia de *golpe dentro do golpe* não permite vislumbrar o caráter processual desses episódios”.

revigorada, ocorrendo um “encadeamento entre os textos, que surge da prática de citação dos atos anteriores no ato então editado” (PAIXÃO, 2011, p. 158). Para reafirmar a continuidade da “revolução” foram citados expressamente os preâmbulos do AI-1, AI-2 e AI-4, deixando claro que “o processo revolucionário em desenvolvimento não pode ser detido”.⁵⁵⁶ A contradição foi levada ao extremo com a manutenção da vigência da Constituição de 1967 e mediante o apelo à democracia e à dignidade da pessoa humana como justificativas. Ao “preservar” a ordem constitucional anterior (criada pela própria “revolução”) e tentar ocultar a verdadeira face ditatorial do ato (reconhecida por vários participantes na famigerada reunião do Conselho de Segurança Nacional), o AI-5 renovou a tensão entre regra e exceção. Lido de outra forma, o AI-5 significou a exceção da exceção. Esse aspecto foi sublinhado pelo preâmbulo ao assentar que “os instrumentos jurídicos que a Revolução vitoriosa outorgou à Nação para sua defesa (...) estão servindo de meios para combatê-la e destruí-la”.⁵⁵⁷

Uma nova etapa na dialética *constituição/revolução* veio à tona com o impedimento do presidente Costa e Silva por motivo de saúde. Pela Constituição de 1967, o “legítimo” sucessor deveria ser o vice-presidente, Pedro Aleixo. Por meio de novo rompimento das regras jurídicas, foi editado o Ato Institucional n. 12, de modo a afastar Aleixo do cargo e criar uma espécie de “junta revolucionária” composta pelos ministros militares para governar provisoriamente o país.⁵⁵⁸ Logo em seguida, foi outorgada a Emenda Constitucional n. 1, que editava “o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967”.⁵⁵⁹ Em mais um recrudescimento institucional, previu-se a pena de banimento para indivíduos nocivos à segurança nacional, a pena de morte e a prisão perpétua nas situações de guerra revolucionária ou subversiva (BARBOSA, 2012, p. 138). Novamente, o direito permaneceu a serviço da política.

Por tudo isso, o biênio 1968-1969 (...) foi decisivo. Ele representa o momento em que a contradição do movimento militar iniciado em 1964 atinge o seu ápice, com a decretação do Ato Institucional n. 5 e, em seguida, a outorga de uma nova Constituição, que o reconhecia expressamente e mantinha-o vigente. O art. 182 da Emenda Constitucional n. 1, de 1969, ao proclamar que “continuam em vigor o Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1969, e os demais atos posteriormente baixados” operou uma curiosa inversão. Os atos institucionais n. 1, 2, e 5 iniciavam sua parte dispositiva afirmando que a Constituição – de 1946, no caso dos dois primeiros e de 1967, no caso do terceiro – era mantida em vigor. Agora era a própria Constituição que se encarregava de declarar vigente o ato institucional que lhe precedia (BARBOSA, 2012, p. 140).

⁵⁵⁶ Diário Oficial da União, *Ato Institucional n. 5*, seção I, 13/12/1968, p. 10801.

⁵⁵⁷ Diário Oficial da União, *Ato Institucional n. 5*, seção I, 13/12/1968, p. 10801.

⁵⁵⁸ Diário Oficial da União, *Ato Institucional n. 12*, seção I, 01/09/1969, p. 7369.

⁵⁵⁹ Diário Oficial da União, *Emenda constitucional n. 1*, seção I, 20/10/1969, p. 8865.

É possível imaginar, a partir da breve reconstrução da dinâmica jurídica desenvolvida nos anos 1967-1969, o impacto das decisões do STF sobre a reforma dos militares de 1935. Se a anistia simbolizava um tema “sensível” na ditadura militar, a reversão às Forças Armadas de ex-militares identificados com o comunismo, mesmo que na condição de reformados, foi encarada como uma afronta à “revolução”. Não demoraria muito para que o governo desse uma resposta à altura da importância do assunto.

O controle sobre o processo de concessão da anistia foi uma preocupação constante no regime militar. Com a entrada em vigor da Constituição de 1967, a medida deixou de ser da competência exclusiva do Congresso Nacional, passando a exigir a sanção do presidente da República.⁵⁶⁰ Com a outorga da Emenda Constitucional n. 1/1969, manteve-se a mesma sistemática, porém com um pequeno detalhe: passou a ser da competência exclusiva do presidente da República a iniciativa de leis dispendo sobre anistia em matéria de crimes políticos. Em tais casos, a prévia oitiva do Conselho de Segurança Nacional era obrigatória.⁵⁶¹ Para Pontes de Miranda (1960, p. 427), a questão da titularidade era um indicativo da natureza do regime: “a anistia é medida tipicamente política. Se cabe aos Presidentes, ou se cabe às Assembléias, di-lo o grau de democracia do Estado”.

Essa extrema preocupação não recaiu somente em relação aos atos futuros, mas alcançou também as anistias já concedidas. Após a decretação do AI-12 e a instauração da junta militar, em setembro de 1969, uma das primeiras medidas adotadas foi a revogação do direito à reversão previsto no DLG 18. Com vimos anteriormente, o direito à reforma dos militares anistiados foi plenamente reconhecido pelo STF após 1966. O cumprimento das decisões judiciais ocorreu no biênio 1967-1968, durante o governo de Costa e Silva.⁵⁶² Com a morte do general, buscou-se bloquear o retorno daqueles que ainda não tivessem o processo transitado em julgado. O Decreto-Lei (DL) n. 864, de 12 de setembro de 1969, estabeleceu o seguinte:

Art. 1º. O artigo 2º do Decreto-Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961 passa a vigorar com a seguinte redação:

⁵⁶⁰ Durante o biênio 1967-1968, é possível encontrar, na Câmara dos Deputados, quatro projetos de lei dispendo sobre a anistia aos que foram atingidos pelos atos institucionais ou condenados por crimes políticos. Curiosamente, todos foram relatados (e indeferidos) pelo deputado Arruda Câmara (autor do substitutivo que deu origem ao DLG 18/1961) no âmbito da CCJ. Os projetos são os seguintes: PL 43/1967, de autoria da deputada Nysia Carone (MDB/MG); PL 46/1967, de autoria do deputado Gastone Righi (MDB/SP); PL 82/1967, de autoria do deputado Jamil Amiden (MDB/GB); PL 1123/1968, de autoria do deputado Pedro Marão (MDB/SP).

⁵⁶¹ Diário Oficial da União, *Emenda constitucional n. 1*, seção I, 20/10/1969, p. 8865.

⁵⁶² Em levantamento preliminar, identifiquei, até 1968, a concessão de onze mandados de segurança pelo STF. Registre-se que algumas dessas ações abrangiam mais de uma pessoa.

Art. 2º. A anistia concedida neste Decreto *não dá direito* a reversão ao serviço, aposentadoria, passagem para a inatividade remunerada, vencimentos, proventos ou salários atrasados aos que forem demitidos, excluídos ou condenados à perda de postos e patentes, pelos delitos acima referidos.

Art. 2º. Os processos em curso baseados, na anterior redação do artigo 2º e seus parágrafos do Decreto-Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e ainda não definitivamente julgados, *deverão ser considerados prejudicados* nos aspectos referidos na nova redação do mencionado dispositivo.

Art. 3º. O Presente Decreto-lei entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogados os §§ 1º e 2º do artigo 2º do Decreto-Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e demais disposições em contrário.⁵⁶³

A desconstrução do direito à reforma dos militares anistiados, como demonstrado, foi feita de várias formas. Envolveu a elaboração de pareceres jurídicos vinculantes, a criação de teses jurídicas *contra legem*, bem como a aposta na omissão das autoridades responsáveis em despachar os requerimentos apresentados. As fontes comprovam que o descumprimento administrativo do DL 18 foi a regra. Esse quadro começou a mudar a partir do momento em que o STF começou a conceder os mandados de segurança impetrados pelos anistiados. Era preciso, então, adotar outra estratégia. A revogação do DL 18 apareceu como alternativa desde muito cedo, ainda em 1965, quando o presidente da Comissão Especial de Reversão do Exército (CERE) sugeriu “o estudo da possibilidade, de legalmente, anular ou postergar” o decreto legislativo n. 18.⁵⁶⁴

O DL 864/1969 mostrou os limites de um esquecimento comandado. A anistia de 1961, que já havia transitado pelos sentidos de impunidade, pacificação, estratégia de “bolchevização”, ganhava outro significado. Com o decreto-lei da junta militar, a anistia simbolizou uma renovada etapa de repressão aos militares de 1935. Visto pela ótica do princípio da igualdade, a medida representou uma clara discriminação entre os anistiados com decisão judicial transitado em julgado e os que ainda estavam lutando pelo direito no STF.

Da perspectiva dos direitos individuais aplicáveis ao campo penal, a revogação parcial da anistia de 1961 era de duvidosa constitucionalidade, pois entrava em choque com regras previstas na Constituição de 1967. Além do mais, a doutrina jurídica, especialmente no campo penal e constitucional, há algum tempo não admitia a revogação de uma anistia concedida. Segundo Geminiano da Franca (1933, p. 251), a “amnistia como pacto de honra deve ser cumprida religiosamente e o esquecimento deve ser completo”. Para ele, “quando os governos

⁵⁶³ Diário Oficial da União, *Decreto-lei n. 864*, seção I, 15/09/1969, p. 7769.

⁵⁶⁴ Arquivo Histórico do Exército, Comissão Especial de Reversão do Exército, *Ofício n. 01 do general Alfredo Américo da Silva ao ministro da Guerra*, 23/03/1965.

disfarçadamente procuram reviver a falta amnistiada, comettem uma felonias, que, como a mancha das mãos de Lady Macbeth, nem toda a agua do oceano poderá lavar” (FRANCA, 1933, p. 252).⁵⁶⁵ Essa leitura baseada na obrigação moral de cumprir os acordos estabelecidos também foi adotada por Aluísio de Carvalho Filho (1953, p. 138):

Se ao anistiantes restasse o arbítrio de revogar o benefício, ainda que com novos fundamentos, então a anistia seria uma mentira, e o interesse individual estaria a mercê da vontade ou do capricho dos governantes, que transigiriam, hoje, com os vencidos, num aceno insincero de concórdia, para castigá-los, amanhã, mais duramente, ainda.

O ato do governo que *desanistiava* poderia ser associado à violação de direitos constitucionais. Considerando a anistia como uma “lei criminal de sinais contrários”, Pontes de Miranda (1960, p. 427; 432) entendia que o parlamento não poderia revogá-la, “porque seria fazer retroativa a lei penal”. José Frederico Marques (1957, p. 432), de igual modo, ratificava a impossibilidade da revogação, escudado nas garantias do direito adquirido e da irretroatividade da lei penal mais gravosa, ambas previstas constitucionalmente.

É compreensível colocar os termos da discussão no âmbito da garantia constitucional da proibição de leis penais retroativas, uma vez que o instituto da anistia é tradicionalmente qualificado como uma causa de extinção da punibilidade penal, ou seja, visa “apagar” um crime. Ao equiparar a lei de anistia à lei penal, aqueles autores deslocavam o debate (sobre a possibilidade de revogação da medida) da esfera da soberania para o campo dos direitos individuais. É sabido que o brocardo *nullum crimen, nulla poena sine lege* mostra-se como elemento central da construção iluminista do princípio da legalidade penal (COSTA, 2007, p. 3; FERRAJOLI, 1995, p. 381), integrando, por meio da ideia de direitos humanos, a própria noção de constitucionalismo.⁵⁶⁶

Mais interessante parece ser a ligação entre anistia e direito adquirido. Embora este participe do campo semântico do princípio da anterioridade da lei penal, seu significado é mais amplo e abrange usualmente situações ligadas a questões patrimoniais e ao conflito de

⁵⁶⁵ Interessante notar como o personagem shakespeariano é lembrado para ilustrar certas metáforas da anistia, no caso a impossibilidade do esquecimento comandado. Enquanto Paul Ricoeur (2008, p. 182) invoca a mancha de sangue nas mãos de Lady Macbeth para desconstruir “o que há de mágico, mesmo desesperado, na iniciativa de apagar até os vestígios dos acontecimentos traumáticos”, Geminiano da Franca (1933, p. 252) utiliza a metáfora para consignar a gravidade da traição que é a revogação de uma anistia concedida.

⁵⁶⁶ A garantia já constava da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. O seu artigo 8º estabelecia que “ninguém pode ser punido senão em virtude de uma lei estabelecida e promulgada anteriormente ao delito”. De acordo com Jean-Marie Carbasse (2012, p. 1080), “essa disposição será retomada com um complemento (“o efeito retroativo dado à lei seria crime”), na Declaração dos Direitos de 1793 (art. 14), no exato momento em que esse princípio, assim como todos os outros, estava sendo abundantemente violado”.

leis no tempo.⁵⁶⁷ Manifestação da memória jurídica no campo dos direitos subjetivos, a ideia de direito adquirido é uma das formas de expressar concretamente ao indivíduo o significado da segurança jurídica (OST, 2005, p. 112). Saber diferenciar, todavia, um direito adquirido de uma simples expectativa é conduta que reside no centro das controvérsias a respeito do tema. Ao contrário de significar algo imutável, a categoria não raro manifesta um marcado perfil ideológico, protegendo apenas um “condicional” passado: “só excepcionalmente é que um direito atribuído em um dado momento do passado se beneficiará de uma proteção absoluta ao encontro de todas as formas de interesses concorrentes” (OST, 2005, p. 120).

No caso da revogação da anistia de 1961, a memória de 1935, sem dúvida uma forma de “interesse concorrente”, suplantou a linguagem dos direitos e das garantias. Adotou, por outro lado, as razões que Francisco Campos (2001, p. 82-83) oferecia para justificar a possibilidade de leis retroativas na Carta de 1937:

Não deve, porém, esse princípio constituir uma limitação ao Poder Legislativo; quando circunstâncias especiais exigirem a revisão das relações jurídicas acabadas, o legislador não pode ficar privado da faculdade de promulgar leis retroativas, pois o Estado, como guarda supremo do interesse coletivo, não deve atar as próprias mãos pelo receio de, em certas contingências, ter que ferir ou contrariar direitos individuais. A não retroatividade das leis, postulada como proibição ao Poder Legislativo, não passava de um exagero do individualismo jurídico (...). Na realidade, o indivíduo é um membro da Nação e só merece o apoio do Estado quando o seu interesse não colide com o da comunhão nacional, para a defesa de cujos interesses, honra e independência, existe o Estado.

Esse tipo de argumento, diversamente daqueles referentes aos direitos fundamentais, exercia papel central dentro do panorama jurídico da ditadura militar. A alteração da jurisprudência do STF a partir da edição do DL 864 é algo, portanto, que não surpreende. Ao contrário, ilustra a chave de leitura utilizada pelos juristas brasileiros para interpretar a tensão regra/exceção. A forma do direito, nesse tipo de raciocínio, é instrumento ao sabor das conveniências políticas; simboliza aquilo que Anthony Pereira (2010, p. 31-50) denomina de *legalidade autoritária*.

Se o direito à reforma vinha sendo reconhecido paulatinamente pelo STF, após o DL 864 o debate judicial sofreu uma inflexão. Da simples aplicação de um texto legal, o tribunal passou a lidar com a delicada questão da compatibilidade entre um decreto-lei do regime militar praticado com base em atos institucionais e a Constituição de 1967. Exercer o controle

⁵⁶⁷ A proibição de leis retroativas pode ser encontrada desde a Constituição imperial de 1824. Por sua vez, a fórmula “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada” foi prevista nas Constituições de 1934, 1946, 1967 e 1988.

de constitucionalidade dentro de uma ordem jurídica marcada pela nota da ambivalência entre o constitucional e o revolucionário não era uma tarefa simples, especialmente se levarmos em conta a existência, nos atos institucionais (e nas constituições de 1967 e 1969), de cláusulas de exclusão de apreciação judicial.⁵⁶⁸ Como o DL 864 foi decretado com base no AI-5 e no AI-12, qualquer discussão acerca do direito à reversão dos anistiados deveria afrontar o problema da constitucionalidade da revogação.

A previsão de cláusulas de autoimunização comprovava que a preocupação com a atuação do Judiciário foi algo presente desde o início do regime militar, como mostrava o primeiro ato institucional. Na opinião de Leonardo Barbosa (2012, p. 92), a cláusula de proibição de controle jurisdicional sintetiza bem a “natureza *anticonstitucional* dos regimes autoritários, pois atinge, simultaneamente, os três pilares do constitucionalismo”: viola a garantia da inafastabilidade da prestação jurisdicional (prevista inclusive nas duas constituições elaboradas durante a ditadura), torna opaca a distinção entre direito e política e subverte o princípio da divisão de poderes. Paradoxalmente, é justamente a arbitrariedade de uma disposição desse tipo que permite enxergar os limites do direito e as contradições de sua aplicação em uma ditadura que se diz democrática:

Nenhuma regra do Direito é auto-aplicável. A norma jurídica só se revela em um processo hermenêutico. Diante disso, as cláusulas de exclusão de apreciação judicial se encontram em uma situação paradoxal. Essas cláusulas dirigem-se ao Poder Judiciário e pretendem informá-lo quando é lícito conhecer uma determinada questão e quando não o é. O alcance dessas cláusulas, entretanto, como qualquer outro texto normativo, requer interpretação. Desta forma, o Judiciário deve, no mínimo, decidir que não deve decidir. As cláusulas pretendem impedir que o sistema do direito opere, mas, para fazê-lo, não possuem outra alternativa senão mobilizar sua operação. (PAIXÃO, BARBOSA, 2008, p. 63-64).

Como esse paradoxo foi interpretado no caso do direito à reforma dos militares anistiados? É certo que o DL 864/1969 não impediu a chegada de novos processos ao STF. É possível encontrar ações judiciais sobre o assunto sendo julgadas em 1979, em uma conjuntura política marcada pela pressão por uma nova lei de anistia. Do conjunto de ações encontradas e julgadas a partir de 1969, selecionei quatro casos que demonstram como o DL 864 foi interpretado pelo STF sob o pano de fundo da cláusula de exclusão de apreciação judicial. As ações foram selecionadas com base na sua representatividade e por constituírem um conjunto que explica a tese ao final adotada. De modo a facilitar a compreensão da

⁵⁶⁸ A fórmula não era original. Getúlio Vargas, ao instituir o governo provisório, estabeleceu no Decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930, vedação semelhante: “art. 5º. Ficam suspensas as garantias constitucionais e excluída a apreciação judicial dos atos do Governo Provisório e dos interventores federais, praticados na conformidade da presente lei ou de suas modificações posteriores”.

dinâmica das decisões, optou-se por elaborar uma tabela contendo as principais informações de cada processo. Como há uma referência cruzada feita pelos ministros a respeito dos precedentes, a leitura dos dados de maneira unificada proporciona uma visão geral a respeito dos caminhos seguidos pelo STF. A tabela é a que segue abaixo:

| RECURSO | ANISTIADO | DATA DE JULGAMENTO | RESULTADO |
|---|------------------------------------|---------------------------|--|
| RE 69.022 (pleno) | Genésio Ferreira Ribeiro | 16/12/1970 | <i>Leading case</i> – aplicação do DL 864 (cláusula de exclusão) |
| RE 72.559 (segunda turma) | Antônio Luiz de Oliveira | 20/03/1972 | Inaplicabilidade do DLG 18 a servidores estaduais - Aplicação do DL 864 (cláusula de exclusão) |
| RE 62.841 (segunda turma) | José Homem Correia de Sá | 01/12/1972 | Aplicação do DLG 18 – Omissão quanto ao DL 864 |
| RE 72.559 (embargos de divergência do anistiado) | Antônio Luiz de Oliveira | 14/02/1973 | Aplicação do DLG 18 a servidores estaduais – Menção à inconstitucionalidade do DL 864 |
| RE 62.841 (embargos de divergência da União) | José Homem Correia de Sá | 06/09/1973 | Aplicação do DLG 18 – a inconstitucionalidade do DL 864 foi reconhecida, mas não declarada (o recurso não foi conhecido) |
| RE 75.222 (primeira turma) | Benedito Leopoldino de Souza | 23/10/1973 | Aplicação do DLG 18 – declaração de inconstitucionalidade do DL 864 |
| RE 75.222 (embargos de divergência da União) | Benedito Leopoldino de Souza | 18/05/1977 | Divergência entre o RE 75.222 e o RE 69.022 – Aplicação do DL 864 (cláusula de exclusão) |

Na maioria desses casos, a cláusula constitucional proibitiva de exame judicial foi relativizada. Mesmo que, ao final, não tenha havido a predominância de uma leitura baseada nos direitos individuais, ainda assim houve a explicitação da arbitrariedade de leis retroativas e o desvelamento da natureza paradoxal da norma constitucional de exclusão judicial: “decida que você não deve decidir, diga que você deve se calar” (PAIXÃO, BARBOSA, 2008, p. 73). Ao contrário de um completo silêncio, verificou-se uma acesa disputa sobre duas questões: primeiro, saber se a anistia do DLG 18 poderia ser restringida pelo DL 864, sem ferir o mandamento do artigo 153, § 3º, da Constituição de 1967, que assegurava o direito adquirido; segundo, no caso de se constatar a violação, se o STF poderia declarar a inconstitucionalidade

do decreto-lei, considerando o art. 181, III, da Emenda Constitucional n. 1/1969, que tornava insuscetíveis de controle judicial os atos da ditadura militar.⁵⁶⁹

O primeiro recurso a ser julgado pelo STF abordando o assunto foi o Recurso Extraordinário n. 69.022, decidido em dezembro de 1970, quando já havia ocorrido o expurgo dos ministros Hermes Lima, Victor Nunes Leal e Evandro Lins e Silva.⁵⁷⁰ Tratava-se da situação de Genésio Ferreira Ribeiro, militar que foi expulso do Exército em 1936 em razão de suposta ideologia comunista. Depois de ter o seu pedido de reversão indeferido pela comissão especial, o ex-militar impetrou mandado de segurança no TFR em 1966. Nas informações enviadas pelo ministério da Guerra àquele tribunal, além de invocar o multicitado Parecer E-7, apelou-se para a verdadeira razão que impedia o retorno dos anistiados:

Outrossim, cumpre-me ressaltar que, para as Forças Armadas, a reversão ao serviço ativo ou a reforma de cidadãos envolvidos nos acontecimentos de novembro de 1935 significaria o esquecimento oficial dos crimes cometidos naquela oportunidade em que, vítimas da ação solerte e covarde de carrascos comunistas e seus cúmplices, tantos foram os companheiros assassinados, muito deles durante o sono. As Forças Armadas baseiam-se em princípios morais que impossibilitam a presença, em seus quadros, de indivíduos que não os cultivam.⁵⁷¹

A decisão do TFR foi pelo deferimento do MS para determinar a reforma do anistiado, julgado que seguiu a orientação firmada em 1966 pelo STF, como foi visto anteriormente. A União recorreu ao STF, apresentando as razões de praxe. Em sua manifestação no processo, a Procuradoria-Geral da República opinou pela aplicação do DL 864, que havia sido decretado após o julgamento do TFR. Segundo a nova lei, o recurso estaria prejudicado, uma vez que o direito à reversão ou reforma não poderia ser mais reconhecido. A revogação da anistia logo

⁵⁶⁹ O art. 181 da EC n. 01/1969 estabelecia o seguinte:

“Art. 181. Ficam aprovados e *excluídos de apreciação judicial* os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução de 31 de março de 1964, assim como:

I - os atos do Governo Federal, com base nos Atos Institucionais e nos Atos Complementares e seus efeitos, bem como todos os atos dos Ministros Militares e seus efeitos, quando no exercício temporário da Presidência da República, com base no Ato Institucional nº 12, de 31 de agosto de 1969;

II - as resoluções, fundadas em Atos Institucionais, das Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais que hajam cassado mandatos eletivos ou declarado o impedimento de governadores, deputados, prefeitos e vereadores quando no exercício dos referidos cargos; e

III - os atos de natureza legislativa expedidos com base nos Atos Institucionais e Complementares indicados no item I”.

⁵⁷⁰ Os ministros foram aposentados compulsoriamente em 16 de janeiro de 1969 (Diário Oficial da União, *Decretos de 16 de janeiro de 1969*, seção I, 17/01/1969, p. 554-555). Lembre-se que um mês depois o Ato Institucional n. 6 reduziu o número de ministros do STF para onze (o Ato Institucional n. 2 havia aumentado para dezesseis ministros). Em solidariedade aos ministros excluídos, os ministros Gonçalves de Oliveira e Lafayette de Andrada pediram exoneração.

⁵⁷¹ Supremo Tribunal Federal, *Recurso Extraordinário n. 69.022*, pleno, ministro relator Oswaldo Trigueiro, data de julgamento: 06/12/1970. Disponível em: <www.stf.jus.br>.

fez surgir a dúvida: seria possível examinar a constitucionalidade do ato que revogou a anistia de 1961? Em um voto curto e simples, o relator ministro Thompson Flores entendeu que deveria incidir, no processo, o DL 864, “face ao radicalismo de seus termos e cuja apreciação ficou coberta pelo art. 181, III, da Constituição”. O STF, por unanimidade, concordou com a tese.⁵⁷²

O RE 69.022 acabou virando o *leading case* acerca da matéria. Vale ressaltar que a validade da cláusula de exclusão de apreciação judicial já havia sido discutida no âmbito do STF, como demonstram Cristiano Paixão e Leonardo Barbosa (2008). Por exemplo, no Recurso Extraordinário n. 67.843 examinou-se a questão de se um decreto-lei editado com base em ato institucional poderia contrariar normas constitucionais e, ainda assim, permanecer imune ao controle judicial. Em acórdão relatado pelo ministro Luiz Gallotti, a Corte legitimou uma interessante distinção: “o que o ato institucional quis excluir de apreciação judicial foram aqueles atos excepcionais que, normalmente, o Chefe de Governo não poderia praticar, só podendo fazê-lo em razão dos poderes especiais que ali lhe foram concedidos”.⁵⁷³ Constava ainda da ementa do julgado que a proibição de controle judicial estabelecida constitucionalmente “não abrange os Decretos-leis baixados pelo Presidente da República durante o recesso do Congresso”, condição na qual se encontrava o DL 864.

Ao defender a supremacia constitucional, o relator Luiz Gallotti lembrou como “pode ser perigosa a interpretação literal, que Ferrara considera, entre todas, a menos categorizada”. O correto seria ir além da letra e buscar o “espírito” da norma:

É o mesmo que ocorreria se um decreto-lei alterasse o Código Civil ou o Código Penal. Esses decretos-lei não estariam livres de apreciação judicial. Suponha-se, por exemplo, que, alterando o Código Civil, um decreto-lei atentasse contra o direito de propriedade, garantido pela Constituição. Ou que um decreto-lei, alterando o Código-Penal, cominasse a pena de morte, proibida pela Constituição. Estaria o Judiciário impedido de apreciar tais decretos? Tenho como indubitável que não. (...) O Poder Legislativo conferido ao Presidente, durante o recesso do Congresso, é o mesmo que a este cabia. Ora, o Congresso não pode votar leis contra a Constituição. Do mesmo modo, não poderá o Presidente, quando substitui o Congresso, que

⁵⁷² Supremo Tribunal Federal, *Recurso Extraordinário n. 69.022*, pleno, ministro relator Thompson Flores, data de julgamento: 06/09/1970. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Votaram com o relator os ministros Luiz Gallotti, Adalício Nogueira, Aliomar Baleeiro, Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Adauto Cardoso, Barros Monteiro, Amaral Santos e Bilac Pinto.

⁵⁷³ Supremo Tribunal Federal, *Recurso Extraordinário n. 67.843*, pleno, ministro relator Luiz Gallotti, data de julgamento: 20/05/1970. Disponível em: <www.stf.jus.br>.

está em recesso. A entender-se de outra maneira, poder-se-ia por decreto-lei alterar a Constituição e os Atos Institucionais.⁵⁷⁴

O julgamento do RE 67.843 não foi unânime, mas contou com a maioria expressiva dos membros do tribunal.⁵⁷⁵ Não deixa de ser interessante, como registraram Paixão e Barbosa (2008, p. 66), que um tribunal composto quase que exclusivamente por ministros nomeados pelo regime “tenha enfrentando tanta resistência para *cumprir o seu dever*”. Essa “resistência” pode ser interpretada como um indício de que a tarefa de obrigar juízes a decidir que não deveriam decidir poderia ser mais complexa do que inicialmente se imaginava (PAIXÃO, BARBOSA, 2008, p. 67). Como veremos a seguir, a distinção construída no RE 67.843 entre atos “excepcionais” infensos ao controle judicial e atos legislativos possíveis de serem declarados inconstitucionais foi apropriada de forma seletiva. Quando se tratava de temas “sensíveis”, a “resistência” rapidamente tornava-se complacência.

O próximo caso a ser estudado é o Recurso Extraordinário n. 72.559, julgado em março de 1972. O processo chegou ao STF devido a um recurso ajuizado pelo Estado do Rio de Janeiro contra uma decisão do Tribunal de Justiça estadual que reconheceu o direito de reforma de um policial militar expulso por motivos políticos em 1938. O relator ministro Thompson Flores indeferiu o recurso fundado em dois argumentos: a) o DLG 18 não se aplicava à órbita estadual; b) mesmo que se aplicasse, o DL 864 revogara o direito à reforma. O seu voto foi seguido pelo resto da segunda turma, composta pelos ministros Bilac Pinto e Antônio Neder.⁵⁷⁶

O policial, então, opôs embargos de divergência ao pleno, alegando que o acórdão havia contrariado a jurisprudência do tribunal quanto à aplicação do DLG 18 aos servidores estaduais. O relator dos embargos, ministro Luiz Gallotti, votou pelo deferimento do recurso, uma vez que o STF, de fato, já havia pacificado a questão do direito dos servidores estaduais aos benefícios do DLG 18. O que interessa para a pesquisa, contudo, é o modo como Gallotti enfrentou o obstáculo do DL 864. Primeiro, afirmou não se aplicar o decreto-lei ao caso do recorrente, pois ele fora expulso em razão de infração *disciplinar* e não por meio de

⁵⁷⁴ Supremo Tribunal Federal, *Recurso Extraordinário n. 67.843*, pleno, ministro relator Luiz Gallotti, data de julgamento: 20/05/1970. Disponível em: <www.stf.jus.br>.

⁵⁷⁵ Acompanharam o relator os ministros Adalício Nogueira, Aliomar Baleeiro, Djaci Falcão, Adauto Cardoso e Thompson Flores. Votaram contra, entendendo que a vedação de controle judicial era absoluta, os ministros Amaral Santos e Eloy da Rocha. De todos, apenas o relator Luiz Gallotti havia sido nomeado antes de 1964.

⁵⁷⁶ Supremo Tribunal Federal, *Recurso Extraordinário n. 72.559*, segunda turma, ministro relator Thompson Flores, data de julgamento: 20/03/1972. Disponível em: <www.stf.jus.br>.

condenação *criminal*.⁵⁷⁷ De todo modo, ainda que se entendesse o contrário, restaria a seguinte indagação: poderia o DL 864 atingir, com efeito retroativo, direito adquirido por efeito de um decreto legislativo de anistia de 1961, amparada como é tal garantia pela própria Constituição? Embora tenha feito a pergunta, Gallotti não forneceu uma resposta. A Corte, preferindo um silêncio eloquente, decidiu, de forma unânime, no sentido proposto pelo relator.⁵⁷⁸

A decisão do STF no RE 72.559 (embargos de divergência) foi apropriada, posteriormente, como uma declaração da corte sobre a inconstitucionalidade do DL 864. Isso aconteceu nos embargos de divergência apresentados contra o RE 62.841. Nesse caso, buscava-se reverter a decisão do TFR que concedera a reforma de José Homem Correia de Sá. É curioso notar que, mesmo sendo julgado sob a vigência do DL 864, o STF manteve o direito à reforma do ex-militar nos termos do DLG 18.⁵⁷⁹ Como o tribunal não mencionou o DL 864 no acórdão embargado, a União questionou tal fato. Alegou-se que a corte havia desrespeitado o precedente do RE 69.022.

O voto do relator dos embargos, ministro Oswaldo Trigueiro, foi a primeira oportunidade em que se abordou expressamente a questão da validade do DL 864. Na sua visão, o STF havia retificado o seu posicionamento inicial, passando a entender que o DL 864 não poderia “postergar o direito adquirido, em virtude do disposto no art. 153, § 3º, da Constituição da República”.⁵⁸⁰ Por isso, concluía pelo indeferimento dos embargos e reconhecia a inconstitucionalidade da revogação parcial da anistia.

O pedido de vista do ministro Thompson Flores mudou o rumo do julgamento. Para ele, a solução técnica correta seria “não conhecer” o recurso, já que do acórdão embargado não havia “uma só palavra sobre a incidência do Decreto-lei n. 864”. De fato, como visto no parágrafo anterior, O STF, por meio da posição do relator ministro Xavier de Albuquerque,

⁵⁷⁷ Lembremos o que estabelecia a nova redação do art. 2º do DLG 18 (alterado pelo DL 864): “a anistia concedida neste Decreto *não dá direito* a reversão ao serviço, aposentadoria, passagem para a inatividade remunerada, vencimentos, proventos ou salários atrasados aos que forem demitidos, excluídos ou condenados à perda de postos e patentes, pelos *delitos* acima referidos”. A interpretação restritiva do ministro Gallotti baseou-se no termo “delito”. Na lógica do relator, o que motivou a expulsão do anistiado não tinha sido um “delito”; logo, não se aplicaria o DL 864.

⁵⁷⁸ Supremo Tribunal Federal, *Embargos de divergência no Recurso Extraordinário n. 72.559*, pleno, ministro relator Luiz Gallotti, data de julgamento: 14/02/1973. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Participaram do julgamento Oswaldo Trigueiro, Aliomar Baleeiro, Djaci Falcão, Barros Monteiro, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antônio Neder, Xavier Albuquerque e Rodrigues Alckmin.

⁵⁷⁹ Supremo Tribunal Federal, *Recurso Extraordinário n. 62.841*, segunda turma, ministro relator Xavier de Albuquerque, data de julgamento: 01/12/1972. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Participaram do julgamento os ministros Eloy da Rocha (como presidente da segunda turma) e Thompson Flores.

⁵⁸⁰ Art. 153, § 3º, da Constituição de 1967 (com redação dada pelo EC n. 01/69): “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

decidiu com base em sua jurisprudência existente *antes* do DL 864, isto é, reconheceu o direito à reforma do militar anistiado. Essa observação feita pelo ministro Thompson Flores fez Oswaldo Trigueiro retificar o seu voto. O STF deixou, então, de indeferir o recurso para *não conhecê-lo*.⁵⁸¹ Isso não era uma simples mudança de termos, pois o tipo da decisão judicial traz consigo implicações processuais profundas. A despeito de não mencionar, de fato, o decreto-lei de revogação, a decisão recorrida instaurava uma efetiva divergência dentro do tribunal, uma vez que havia, sob a vigência de uma mesma norma jurídica, um julgado concedendo a reforma (RE 72.559) e outro negando o mesmo direito (RE 69.022). Como o pedido de vista pode ser, então, encarado? Uma clara estratégia processual para evitar a declaração expressa de inconstitucionalidade.

A esta altura, havia três casos julgados pelo STF. O primeiro aplicando o DL 864 e reconhecendo a vedação absoluta da cláusula de exclusão de apreciação judicial. Outros dois processos (Antônio Luiz Oliveira e José Homem Correia de Sá) deixaram de aplicar o DL 864, mas não chegaram a declarar a sua inconstitucionalidade. O que ocorreu foi apenas a referência *en passant* sobre a constitucionalidade “duvidosa” do decreto-lei. No próximo e último caso, a questão será definitivamente resolvida.

O Recurso Extraordinário n. 75.222 versava sobre a situação do ex-militar Benedito Leopoldino de Souza. Expulso das Forças Armadas após a *Intentona*, Souza teve a mesma sorte dos outros anistiados acusados de professar a ideologia comunista. Com o DLG 18, apresentou o seu requerimento de reversão, mas não obteve êxito, ficando à espera de um despacho do ministro da Guerra. Após quatro anos de omissão, Souza impetrou mandado de segurança no TFR, o qual foi devidamente concedido. A União recorreu, então, ao STF. O relator, ministro Aliomar Baleeiro, em decisão de apenas um parágrafo, considerou a reforma do ex-militar prejudicada, em obediência ao que dispunha o DL 864.

Mais uma vez, um pedido de vista mudaria o curso do julgamento. O ministro Luiz Gallotti, mencionando o RE 62.841 (embargos) e o RE 72.559 (embargos), defendeu que o STF reconsiderara o seu entendimento inicial, esposado no RE 62.022, de aplicar o DL 864 sem questionar o seu conteúdo. Para Gallotti, este decreto-lei seria inconstitucional, uma vez que violava a garantia constitucional do direito adquirido. Com esse esclarecimento, Aliomar Baleeiro alterou o seu voto com a seguinte justificação:

⁵⁸¹ Supremo Tribunal Federal, *Embargos de divergência no Recurso Extraordinário n. 62.841*, pleno, ministro relator Oswaldo Trigueiro, data de julgamento: 06/09/1973. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Participaram do julgamento os ministros Eloy da Rocha (como presidente), Djaci Falcão, Barros Monteiro, Thompson Flores, Antônio Neder, Xavier Albuquerque e Rodrigues Alckmin.

Retifico o meu voto, acompanhando o entendimento do Ministro Luiz Gallotti. Tive a impressão de que a hipótese tinha uma armadilha, que não se encontrava aqui. Parece-me que, no caso do Ministro Oswaldo Trigueiro havia um processo judicial e, na fase final, sobreveio o decreto-lei. Não sei, estou dizendo de memória. Mas, concedo o benefício da dúvida e adoto sempre a solução mais liberal.⁵⁸²

O recurso, por unanimidade, não foi conhecido.⁵⁸³ Com esse julgamento, o tribunal manteve, mais uma vez, a vigência do DLG 18 e o reconhecimento do direito à reforma dos militares anistiados. O que se viu até agora foi um conjunto de decisões casuísticas e mal fundamentadas, com ministros votando sem ter conhecimento dos autos e sem a mínima preocupação com a coerência. A maior demonstração do caos jurisprudencial sobre o assunto foi a ementa do acórdão do RE 75.222, acima mencionado, que discrepava completamente do resultado do julgamento.⁵⁸⁴ De todo modo, a solução definitiva acerca da constitucionalidade do DL 864 dar-se-ia finalmente nos embargos de divergência opostos pela União.

Ao contrário dos outros recursos examinados até aqui, o embargos apresentados contra o resultado do RE 75.222 deu lugar a uma intensa discussão sobre a constitucionalidade do DL 864 e sobre a cláusula de exclusão de apreciação judicial. Foi um processo longo, iniciado em novembro de 1974 e terminando em maio de 1977. O relator do recurso foi o ministro Bilac Pinto. Jurista com grande reconhecimento profissional, Bilac Pinto foi por muito tempo diretor da tradicional Revista Forense. Foi também professor universitário e deputado federal pela UDN, chegando a ser presidente da Câmara dos Deputados em 1965. Após uma temporada como embaixador em Paris, foi nomeado em 1970 ao cargo de ministro do STF pelo presidente Emílio Médici.⁵⁸⁵

Considerando a sua trajetória política, o voto do ministro Bilac Pinto chama a atenção, especialmente porque ele havia acompanhado o entendimento firmado no *leading case* RE 69.022/1970, ou seja, interpretou a vedação de controle judicial prevista no art. 181 da EC 01/1969 de forma absoluta. Já nos embargos de divergência ao RE 75.222, ele sequer mencionou a cláusula constitucional proibitiva. Resumiu-se a defender que o DLG 18 “assegurou a seus beneficiários um direito que se incorporou ao patrimônio de cada qual,

⁵⁸² Supremo Tribunal Federal, *Recurso Extraordinário n. 75.222*, primeira turma, ministro relator Aliomar Baleeiro, data de julgamento: 23/10/1973. Disponível em: <www.stf.jus.br>.

⁵⁸³ Participaram do julgamento os ministros Oswaldo Trigueiro, Djaci Falcão, Rodrigues Alckmin e Luiz Gallotti (presidente da primeira turma).

⁵⁸⁴ Como se demonstrou, a conclusão do STF foi pelo não conhecimento do RE da União, ancorado no argumento da inconstitucionalidade do DL 864. Na ementa, contudo, constou a seguinte afirmação: “consideram-se prejudicados o recurso extraordinário e a segurança, nos termos dos arts. 1º e 2º, do Decreto-lei 864/1969, que modificou o Decreto-legislativo 18/1961”.

⁵⁸⁵ Informações retiradas do sítio eletrônico do STF.

podendo ser considerado como adquirido nos termos do artigo 153, § 3º, da Constituição Federal”. Foi o único que vinculou expressamente a garantia do direito adquirido à natureza da medida anistiantes:

Sendo a anistia conceituada, desde as suas origens, como perdão irretratável, que lança perpétuo silêncio sobre os fatos por ela abrangidos, parece evidente que lei ordinária posterior não pode revogar, total ou parcialmente, a de anistia, ou restringir, por qualquer forma, os benefícios por ela concedidos. Isto posto, rejeito os embargos por entender que o acórdão embargado, decidiu corretamente ao sustentar que o Decreto Legislativo de anistia não poderia sofrer qualquer modificação legislativa que importasse na imposição de restrições aos direitos e vantagens nele expressamente consagrados, sem violação do artigo 153, § 3º, da Constituição Federal, que estabelece que a lei não prejudicará o direito adquirido.⁵⁸⁶

Também adotaram a tese da inconstitucionalidade do DL 864 os ministros Xavier de Albuquerque, Jarbas Nobre⁵⁸⁷ e Aliomar Baleeiro. Os dois primeiros entenderam que a vedação constitucional de controle judicial só atingia os aspectos formais dos atos da ditadura, isto é, imunizavam apenas o exame da competência da autoridade que editara o ato. Desse modo, se o conteúdo do decreto-lei colidisse materialmente com algum preceito constitucional nada impedia que o judiciário declarasse a sua inconstitucionalidade. Para Albuquerque e Nobre, o DL 864 violara expressamente a garantia do direito adquirido previsto pela Constituição de 1967. Baleeiro acompanhou essa opinião justificando que a sua “tendência liberal” o fazia dar preferência ao direito adquirido.⁵⁸⁸

Paulo Távora, outro ministro convocado do TFR, também se posicionou nessa linha, embora relativizando o direito à reforma. Ele interpretou de modo bastante peculiar o conflito existente entre o decreto-lei e a constituição. Para explicar o seu ponto de vista, recuperou a orientação presente no RE 67.843: a interdição ao exame judicial aplicar-se-ia somente aos atos de “natureza política destinados a assegurar os fins e a continuidade do processo revolucionário”. O instituto da anistia encaixava-se perfeitamente nessa definição, haja vista a sua natureza essencialmente política. Entretanto, era necessário verificar se todas as disposições do DL 864 estavam cobertas pelo manto da proibição constitucional.

Em verdadeiro malabarismo hermenêutico, Távora construiu uma opção verdadeiramente original: distinguiu o *direito ao posto* do *direito aos proventos*. Pôde, dessa

⁵⁸⁶ Supremo Tribunal Federal, *Embargos de divergência no Recurso Extraordinário n. 75.222*, pleno, ministro relator Bilac Pinto, data de julgamento: 18/05/1977. Disponível em: <www.stf.jus.br>.

⁵⁸⁷ Jarbas Nobre era ministro do Tribunal Federal de Recursos e havia sido convocado para atuar no julgamento, já que estavam impedidos os ministros Antônio Neder, Cunha Peixoto e Leitão de Abreu.

⁵⁸⁸ Supremo Tribunal Federal, *Embargos de divergência no Recurso Extraordinário n. 75.222*, pleno, ministro relator Bilac Pinto, data de julgamento: 18/05/1977. Disponível em: <www.stf.jus.br>.

forma, defender a possibilidade de atribuir tratamento pecuniário decorrente de certa condição funcional sem reconhecer a correspondente investidura. De acordo com o ministro, foi a “solução que a imaginativa brasileira encontrou para conciliar a conveniência da ordem pública com o amparo de interesses individuais”. Nessa linha argumentativa, o judiciário só poderia reconhecer o efeito financeiro da anistia, uma vez que o “legislador institucional” já o encontrou incorporado ao patrimônio dos ex-militares.⁵⁸⁹

Não obstante assegurasse os efeitos patrimoniais da anistia, tal interpretação negava o direito constitucional ao posto/patente, atualizando, a seu modo, a intransigente posição da comissão especial de reversão de que não interessava ao Exército o retorno dos anistiados, *ainda que na condição de reformados*. Dando luz a mais uma ficção jurídica, ressuscitavam-se – para utilizar uma metáfora do deputado Arruda Câmara – os anistiados, mas na condição de *mortos-vivos*: assegurava-se o direito aos proventos de militar, sem o reconhecimento da condição de militar.

A tese vencedora, no entanto, não seguiu a “tendência liberal”. Iniciando a dissidência, o ministro Cordeiro Guerra declarou que o Decreto-lei n. 864 estava imune ao escrutínio judicial por força de norma constitucional. Na visão de Guerra, a extinção do direito à reforma albergado no DLG 18 era um “ato político e revolucionário”. Seria incompreensível que a “revolução”, ao instituir uma nova ordem jurídica, “permitisse que uma anistia dada em 1961 importasse em ameaça à sua própria sobrevivência”, porque restauraria, em seus direitos, aqueles que deles foram privados por uma atividade social e política contrária a essa mesma ordem.⁵⁹⁰ Acompanharam essa interpretação os ministros Rodrigues Alckmin, Djaci Falcão, Eloy Rocha e Thompson Flores. Destes, apenas Flores ressaltou expressamente a inconstitucionalidade do DL 864, não obstante reconhecesse a impossibilidade da análise judicial dessa situação.

Completando a maioria estava o ministro Jorge Lafayette Pinto Guimarães. Convocado do TFR, o ministro destacou-se por elaborar uma explicação distinta para negar o direito à reforma dos militares anistiados. Em um voto confuso e contraditório, Jorge Lafayette interpretou a disposição de exclusão judicial em uma chave de leitura temporal: a atuação do Judiciário deveria ser delimitada a partir do “tempo da incidência da norma legislativa”. O ministro identificou, corretamente, a existência de um conflito de normas no

⁵⁸⁹ Supremo Tribunal Federal, *Embargos de divergência no Recurso Extraordinário n. 75.222*, pleno, ministro relator Bilac Pinto, data de julgamento: 18/05/1977. Disponível em: <www.stf.jus.br>.

⁵⁹⁰ Supremo Tribunal Federal, *Embargos de divergência no Recurso Extraordinário n. 75.222*, pleno, ministro relator Bilac Pinto, data de julgamento: 18/05/1977. Disponível em: <www.stf.jus.br>.

tempo. O DL 864 situava-se cronologicamente entre a Constituição de 1967 – parâmetro em vigor na época da sua edição – e a Emenda Constitucional n. 01/1969. Esta, como se sabe, aprovou e excluiu da apreciação judicial “os atos de natureza legislativa expedidos com base nos atos institucionais”.

O ministro esclareceu que do ponto de vista de sua compatibilidade vertical, o DL 864 era inconstitucional, “em decorrência do seu inadmissível efeito retroativo, não sendo possível a supressão ou restrição de anistia antes concedida, situação realmente anômala”. Para Jorge Lafayette, com a concessão de uma anistia “as pessoas por ela beneficiadas adquirem, desde logo, um direito, inclusive quanto às disposições acessórias, de caráter patrimonial, sendo os atos posteriores, administrativos ou judiciais, meramente declaratórios ou assecuratórios deste direito”. Mas estaria o STF autorizado a declarar essa violação à Constituição de 1967? Na visão do ministro, não. Primeiro, porque a vedação estabelecida pelo art. 181 da EC 01/69 foi fruto do poder constituinte e este “não sofre limitações, salvo por ele próprio estabelecidas”.⁵⁹¹

Do ponto de vista da teoria constitucional, o argumento era extremamente perigoso. De um lado, diluía a distinção entre poder constituinte originário e poder constituinte derivado, tornando incerta a separação entre direito e política. Nessa lógica, uma simples emenda constitucional poderia acabar com qualquer direito individual. Por outro, reduzia democracia a uma forma vazia, anulando o caráter contramajoritário do texto constitucional e dos direitos individuais. Nessa explicação, o constitucionalismo é compreendido como algo “extremamente antidemocrático” (DWORKIN, 2001, p. 157). Entretanto, mesmo considerando a democracia como simples decisão política – sem qualquer alusão aos direitos individuais –, torna-se difícil justificar a ideia de que ela expressa o “governo do povo” (DWORKIN, 2001, p. 159), como fazia a ditadura militar.

O segundo argumento apresentado pelo ministro Jorge Lafayette para negar a possibilidade do escrutínio judicial baseava-se na ideia de convalidação dos efeitos de um ato inconstitucional. O art. 181 da EC 01/69 “aprovou” o DL 864 e o excluiu do exame do Judiciário. Segundo o ministro, essa exclusão referia-se somente “à sua validade, que não pode ser questionada, face aos aludidos atos e constituição, sob a qual foram decretados”.

Daí, porém, não resulta serem tais atos insuscetíveis de apreciação judicial, frente à superveniente Emenda Constitucional n. 1, de 1969, não podendo

⁵⁹¹ O ministro fazia referência aos limites materiais estabelecidos pela Constituição de 1967. Conforme o art. 50, § 1º, da constituição, não poderia ser “objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a Federação ou a República”.

subsistir a vigência das suas disposições no que forem com estas incompatíveis. Nem teria sentido consagrar a Constituição determinados princípios, e ao mesmo tempo assegurar a vigência indefinida de atos de natureza legislativa, contrários a esses mesmos princípios. (...) não se trata, pois, de incidência do Decreto-lei 864, de 1969, posteriormente à vigência da Emenda Constitucional n. 1, mas somente de efeitos produzidos em data anterior, pelo que, convalidado como ficou dito decreto-lei, por força do preceito do art. 181, III, da Constituição, não será possível apreciar sua validade ou constitucionalidade.⁵⁹²

A estratégia argumentativa acima exposta era uma curiosa maneira de defender os atos legislativos da ditadura. A lógica era a seguinte: o decreto-lei contrariou os dois parâmetros constitucionais (Constituição de 1967 e EC 01); porém, os seus efeitos foram convalidados pela cláusula de exclusão. Em verdadeira vitória de Pirro, reconhecia-se a incompatibilidade do DL 864 com as normas constitucionais, mas sem extrair daí qualquer consequência prática.

O julgamento do RE 75.222 pôs um fim à errática orientação do STF sobre a anistia de 1961 e sobre o direito à reforma dos militares. Em maio de 1977, por seis votos a cinco, a Corte, embora reconhecendo a inconstitucionalidade do DL 864, decidiu que esse ato legislativo estava coberto pelo manto da imunidade.⁵⁹³ A sorte dos anistiados após a estabilização da jurisprudência do STF não foi das melhores. Todas as decisões tomadas a seguir foram de indeferimento. Aqueles que obtiveram o reconhecimento do seu direito antes do DL 864 continuaram reformados. De uma maneira geral, as fontes indicam que o governo respeitou as decisões transitadas em julgado. Isso não quer dizer, todavia, que não ocorressem novas investidas repressivas contra alguns dos militares anistiados. Antes de passar para a próxima seção, faremos menção a algumas dessas situações.

A disputa pela anistia de 1961 durante a ditadura militar conviveu de perto com a repressão política conduzida contra os inimigos do regime. Inúmeros militares anistiados continuaram sendo perseguidos e vigiados pela polícia política, como foi o caso de alguns dos personagens mencionados anteriormente, a exemplo de Trifino Correia, Antônio Rollemberg e José Gutman. Além da vigilância a que foram submetidos pelos órgãos de segurança pública, alguns deles chegaram, também, a responder criminalmente na justiça. José Gutman, por exemplo, foi denunciado, em 1970, pelo Ministério Público Militar pela prática de crime

⁵⁹² Supremo Tribunal Federal, *Embargos de divergência no Recurso Extraordinário n. 75.222*, pleno, ministro relator Bilac Pinto, data de julgamento: 18/05/1977. Disponível em: <www.stf.jus.br>.

⁵⁹³ Supremo Tribunal Federal, *Embargos de divergência no Recurso Extraordinário n. 75.222*, pleno, ministro relator Bilac Pinto, data de julgamento: 18/05/1977. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Com a tese vencedora estavam os ministros Cordeiro Guerra, Thompson Flores, Djaci Falcão, Rodrigues Alckmin, Jorge Lafayette e Eloy Rocha. A tese vencida (possibilidade de o STF declarar a inconstitucionalidade do DL 864) foi adotada pelos ministros Bilac Pinto, Xavier de Albuquerque, Aliomar Baleeiro, Jarbas Nobre e Paulo Távara (este com uma tese específica quanto aos efeitos financeiros).

contra a segurança nacional. Gutman era acusado de ser um dos responsáveis pelas atividades “subversivas” da Editorial Vitória, em especial pela publicação, em 1963, do livro *Fundamentos de Filosofia* de Afanasiev. A auditoria militar, entretanto, entendeu pela sua inocência.⁵⁹⁴

Outro caso que demonstra bem a permanência da repressão política contra os anistiados de 1961 é o de Augusto Henrique Maria d’Aurelle Ollivier. Seu percurso de vida foi semelhante ao de outros anistiados: teve sua patente cassada em 1937 em decorrência da suposta vinculação com a *Intentona*,⁵⁹⁵ foi condenado pelo Tribunal de Segurança Nacional e, mesmo anistiado em 1945, não conseguiu ser reintegrado às Forças Armadas.⁵⁹⁶ Em 1962, novamente requereu o seu retorno ao Exército, mas a comissão especial opinou pela sua inconveniência. Seu requerimento ficou à espera de um despacho favorável do presidente da República, o que nunca ocorreu.⁵⁹⁷

Augusto Ollivier também recorreu ao Judiciário. Em 1967, impetrou mandado de segurança no STF⁵⁹⁸, obtendo, dois anos depois, o reconhecimento do seu direito à reforma no posto que ocupava quando foi expulso. A medida, que foi cumprida formalmente pelo governo em janeiro de 1970, foi revogada poucas semanas depois. Ainda no mesmo mês, Ollivier foi preso, acusado de “tentar subverter a ordem ou estrutura político-social vigente no Brasil, com o fim de estabelecer ditadura de classe e de partido político” por sua suposta participação no Partido Comunista Brasileiro Revolucionário (PCBR). Em dezembro, antes mesmo de qualquer condenação, foi demitido das Forças Armadas com base no AI-5.⁵⁹⁹ O ato não foi revisto, mesmo depois de ele ter sido absolvido das acusações pela Justiça Militar.⁶⁰⁰

A nossa narrativa até aqui procurou demonstrar a resposta institucional à inesperada jurisprudência formada no âmbito do STF sobre a anistia de 1961. Contrariando os ideais

⁵⁹⁴ Como a publicação do livro foi feita em 1963, a lei utilizada foi a Lei n. 1.802/1953, que definia os crimes contra do estado e a ordem política e social. Gutman era acusado de “fazer publicamente propaganda de ódio de classe e de guerra” (art. 11, *b e c*); “incitar diretamente as classes sociais à luta pela violência” (art. 12); “provocar animosidades entre as classes armadas” (art. 14); “instigar publicamente desobediência coletiva ao cumprimento da lei e da ordem pública” (art. 17) (Projeto Brasil Nunca Mais, *Ação Penal n. 64*, 08/06/1970, disponível em: <www.bnmdigital.mpf.mp.br>).

⁵⁹⁵ Diário Oficial da União, *Decreto n. 1.898*, 23/08/1937, p. 17775.

⁵⁹⁶ Diário Oficial da União, *Despacho do presidente da República ao requerimento de Augusto Henrique Maria d’Aurelle Ollivier*, 03/06/1946, p. 8332.

⁵⁹⁷ Arquivo Histórico do Exército, Comissão de Reversão do Exército (CERE), *Relatório do processo de Augusto Henrique Maria d’Aurelle Ollivier*, 11/12/1962.

⁵⁹⁸ Supremo Tribunal Federal, *Mandado de Segurança n. 17955*, pleno, relator ministro Aliomar Baleeiro, data de julgamento: 24/04/1969, disponível em: <www.stf.jus.br>.

⁵⁹⁹ Diário Oficial da União, *Decreto de demissão*, 10/12/1970, p. 10515.

⁶⁰⁰ Projeto Brasil Nunca Mais, *Ação Penal n. 20*, Sentença de 09/07/1971, disponível em: <<http://bnmdigital.mpf.mp.br>>; *Jornal Movimento, Uma vida a espera da anistia*, edição 146, abril de 1978, p. 03.

“revolucionários”, o tribunal não só reconheceu a validade do DLG 18 como concedeu o direito à reforma a diversos militares anistiados. Foi preciso, portanto, que a ditadura mobilizasse o sistema do direito, de modo a impor aos tribunais que *decidissem não decidir*. A despeito de obter certo êxito em sua empreitada autoritária, o governo não conseguiu “apagar” o passado, ou seja, reescrever uma história que fora escrita pelos anistiados em prol da concretização da limitada e frágil anistia de 1961. No próximo item, a intenção será identificar, no processo de redemocratização brasileiro, como o direito à reversão foi discutido e articulado dentro de uma luta que já não era a dos que foram perseguidos politicamente a partir de 1935. A demanda por ampliação e efetivação da anistia de 1961 entrecruzava-se com outras reivindicações e temporalidades.

3.4. Anistia e redemocratização: novo contexto, velhos problemas

Em abril de 1978, o jornal *Movimento* publicou um número dedicado ao tema da anistia. As matérias produzidas para o jornal concentraram-se na recuperação da memória da anistia de 1945, paralelo histórico importante para demonstrar a relevância da medida no contexto do enfraquecimento de um regime ditatorial. Por meio de entrevistas, explicações históricas, citação de legislação, procurava-se chamar a atenção da opinião pública para a centralidade do tema. Embora a preocupação quanto ao retorno daqueles que foram expulsos do serviço público e das Forças Armadas ainda não estivesse expressamente colocada, a entrevista feita com o ex-militar Augusto Ollivier denotava um ponto de ligação entre as experiências vividas antes e após o golpe de 1964. Ao ser questionado sobre a anistia, Ollivier pôs em evidência esse aspecto:

A anistia é sempre uma medida sábia, não é isso? Para voltar ao regime de Direito que o Brasil está necessitando, a principal medida é justamente a anistia, porque vai reintegrar os valores que foram banidos e que estão lá fora. Eu pessoalmente espero readquirir aqueles *direitos que me foram roubados*, sem que para tal eu tivesse concorrido, porque não tive nenhuma participação que pudesse ser caracterizada como crime. A anistia é uma autocrítica pelas *brutalidades que foram cometidas* e que inclusive levaram a uma situação em que o povo precisa ser anistiado.⁶⁰¹

A luta por uma (nova) anistia inseria-se dentro do contexto da chamada redemocratização brasileira. O fim do regime militar ocorreu após um longo processo de

⁶⁰¹ Jornal Movimento, *Uma vida a espera da anistia*, edição 146, abril de 1978, p. 03, grifo meu.

“abertura” *lenta, segura e gradual* iniciada no governo Geisel. Uma das primeiras providências que apontam para essa distensão foi a revogação dos atos institucionais em 1978 pela Emenda Constitucional n. 11. Registre-se, contudo, que a transição política refletiu um processo complexo, multifacetado e não monolítico (CATTONI, 2011, p. 207-238). De modo algum essa “abertura” pode ser entendida como algo generosamente dado de forma linear; ao contrário, tem seu ritmo controlado pelos militares e marcado por avanços e retrocessos em um “contexto de encolhimento severo do espaço público e concebido para impedir a reconstituição e reocupação do mesmo” (GRECO, 2009, p. 196).

Da perspectiva da oposição ao regime, a luta pela redemocratização brasileira iniciada em meados da década de 1970 envolveu três pautas principais: a defesa de uma anistia ampla, geral e irrestrita; a necessidade da convocação de uma constituinte; e a volta das eleições diretas para presidente da República. Esses movimentos possuíam suas temporalidades próprias, mas em grande medida eles se sobrepõem. A realização de uma constituinte para elaborar uma nova constituição para o Brasil, por exemplo, exigia, como condição prévia, a concessão de uma anistia ampla, de modo a restituir à vida pública aqueles que estavam presos ou exilados.

Como explica Carlos Fico (2015, p. 96), é preciso diferenciar a lei de anistia de 1979 da campanha da anistia. Esta se iniciou bem antes e envolveu uma intensa mobilização da sociedade, com a criação do Movimento Feminino pela Anistia (1975) e do Comitê Brasileiro pela Anistia (1978). Nesse processo histórico, a luta pela anistia simbolizou uma mobilização social que foi além da defesa de uma lei, abrangendo não só uma prática de oposição ao regime militar, mas também “um marco importante no processo de (re)constituição da sociedade civil no país” (DEL PORTO, 2009, p. 59). Essa é a primeira fase da luta pela anistia (ABRÃO, TORELLY, 2012, p. 361).

A nota distintiva desse movimento é que não se clamava por pacificação ou por esquecimento, mas pela restauração de direitos. A anistia representava, igualmente, uma medida “fundamental para a continuidade do processo político-institucional liberalizante, sendo ainda um importante instrumento de luta para a conquista de novos *direitos* e para o aprofundamento das lutas democráticas do povo brasileiro” (DEL PORTO, 2009, p. 77). Heloisa Greco (2009, p. 202-203) sinaliza bem a singularidade do processo:

Radicalidade, visibilidade, organicidade, universalidade – a articulação desses elementos transversaliza as *dimensões fundacionais* da luta pela anistia, que podem ser assim definidas:

- o caráter instituinte consolidado no protagonismo dos movimentos organizados em torno da luta pela anistia e na sua capacidade de engendrar novos espaços de *contrapoder* a partir da ação e do discurso;
- o estabelecimento de princípios de gramática própria de direitos humanos a partir da consolidação de um discurso contra o regime referenciado na luta contra o terror instituído pela ditadura militar e nos esforços mobilizados para a popularização da bandeira da Anistia Ampla, Geral e Irrestrita;
- a inauguração de movimento de memorização assumido como princípio político e programático a partir da luta pelo “direito à memória enquanto dimensão básica da cidadania” (...), parte integrante do combate ao terror de Estado.

Produto dessa luta, a Lei n. 6.683/1979 significou uma importante conquista dos perseguidos políticos⁶⁰², mas não sem cobrar um preço por isso. Primeiro, a aprovação da legislação constituiu um ponto de inflexão do movimento pela anistia, esvaziando de certa maneira a mobilização em torno do tema (GRECO, 2009, p. 213). Segundo, a lei significou uma sorte de *anistia-amnésia*, integrando uma das etapas da estratégia do esquecimento operada pela ditadura militar, por meio de três dispositivos: o “perdão” aos agentes do Estado que praticaram graves violações de direitos humanos, a exclusão dos condenados pela prática dos crimes de “terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal”, e a declaração de ausência (GRECO, 2009a, p. 529). Longe de representar um acordo entre as forças políticas contrárias existentes naquele contexto (CATTONI, GOMES, 2015, p. 186; ABRÃO, TORELLY, 2012, p. 363), a lei de anistia de 1979 significou uma derrota das demandas da sociedade civil, pois não foi nem ampla, nem geral, e muito menos irrestrita.

Podemos acrescentar a essa lista a questão do direito de retorno ao serviço público e às Forças Armadas daqueles que foram demitidos, expulsos, aposentados ou reformados pela ditadura. O formato jurídico da Lei n. 6.683/1979 manteve o mesmo padrão das leis de anistia anteriores quanto a esse ponto “sensível”: estabeleceu o prazo de cento e vinte dias para que os anistiados requeressem o retorno ao serviço ativo; previu, como condição para a reversão, a análise prévia de cada caso por comissões especiais, a existência de vaga e o interesse da Administração; e, por fim, a volta ao serviço ativo, se fosse deferida, seria para o *mesmo*

⁶⁰² O sentido do termo *conquista* é explicado por Fabíola Brigante Del Porto (2009, p. 79): “(...) não apenas a conquista da anistia, embora limitada, foi pensada como um avanço, mas a participação e descoberta de novas formas de expressão social e política, um momento de constituição de *sujeitos políticos* e de novas formas de *solidariedade social*. Nesse sentido também a luta pela anistia, partindo da defesa dos *direitos humanos* e da reivindicação pelo estabelecimento do Estado de Direito (elementos constitutivos de seu objeto), contribuiria para a consolidação e disseminação da própria referência ao *direito* enquanto *gramática civil* que definia os termos e signos políticos da relação com o Estado e mesmo das relações e diálogos internos à esfera societária. Parece ser esse o sentido de vitória atribuído pelos movimentos à *conquista* da anistia”.

posto que o militar ocupava quando foi atingido pela penalidade, sem direito a nenhuma promoção, indenização ou pagamento de vencimentos atrasados.⁶⁰³

Embora a demanda específica dos *desanistiados* de 1961 não integrasse a pauta central do movimento em 1979, a defesa dos direitos dos abrangidos pelo DLG 18 inseria-se no campo mais amplo da luta pela anistia ampla, geral e irrestrita. Em livro publicado em 1978, Roberto Ribeiro Martins, ao explicar quem seriam os beneficiários da medida, defendeu que uma verdadeira anistia ampla deveria incluir os anistiados de 1961: “é preciso pois que uma nova anistia reincorpore este contingente de brasileiros entre os seus beneficiários e determine a pronta revogação da anomalia em que se constitui o decreto 864, revogatório da anistia de 61” (1978, p. 152).

Durante a tramitação legislativa do PL n. 14/1979 – que deu origem à Lei n. 6.683/1979 –, é possível identificar várias tentativas de restaurar os direitos dos anistiados de 1961. Inúmeras emendas foram oferecidas com o objetivo de revogar o Decreto-lei n. 864/1969 e reconstituir a vigência da redação original do DLG 18. Das emendas apresentadas na comissão mista do Congresso Nacional, treze tratavam especificamente sobre esse assunto.⁶⁰⁴ Vale citar a justificativa elaborada pelo deputado Waldir Walter quanto à emenda n. 256:

(...) a anistia concedida pelo Decreto Legislativo n. 18, de 1961, não teve o mesmo caráter de apaziguamento e conciliação, deixando vestígios de discriminação. Aposentado ou reformado o servidor no posto que tinha quando foi afastado, a anistia concedida pelo Decreto Legislativo n. 18, de 1961, não significou um esquecimento, mas sim, punição. A essa podemos acrescentar outra punição: o Decreto-lei n. 864, de 1969, baixado pela Junta Militar, que anulou o Decreto Legislativo n. 18, de 15-12-61, impedindo assim que todos os atingidos por esse Decreto Legislativo n. 18, beneficiados ou não, pudessem recorrer ao Judiciário, na busca dos seus plenos direitos. Esta é a oportunidade de fazer-se justiça aos atingidos pelo Decreto Legislativo n. 18, beneficiados ou não, concedendo-se os mesmos

⁶⁰³ O art. 1º da Lei n. 6.683/1979 concedeu a anistia nestes termos: “Art. 1º É concedida anistia a todos quantos, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram *crimes políticos ou conexo com estes*, crimes eleitorais, *aos que tiveram seus direitos políticos suspensos* e aos servidores da Administração Direta e Indireta, de fundações vinculadas ao poder público, aos Servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos Militares e aos dirigentes e representantes sindicais, *punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares*”.

⁶⁰⁴ As emendas foram as seguintes: emenda n. 73 (deputados Marcelo Cerqueira, Délio dos Santos, Roberto Freire, José Frejat e Modesto da Silveira); emenda n. 110 (Francisco Rossi); emenda n. 212 (Audálio Dantas); emenda n. 218 (Cantídio Sampio); emenda n. 219 (Fernando Coelho); emenda n. 220 (Joel Ferreira); emenda n. 221 (Oswaldo Lima); emenda 224 (Benjamin Farah); emenda n. 228 (Fernando Coelho); emenda n. 254 (Nelson Carneiro); emenda n. 256 (Waldir Walter); emenda n. 260 (Nelson Carneiro) (Congresso Nacional, Comissão Mista, *Anistia*, volume I).

direitos que estão sendo dados aos anistiados de hoje, também aos anistiados de ontem.⁶⁰⁵

A luta pela anistia não se encerraria em 1979. Além de não atender às reivindicações dos punidos pelo regime militar, a nova lei sequer tocava no problema dos que foram *desanistiados* em 1969. Um ano após a publicação da Lei n. 6.683, o Comitê Brasileiro da Anistia divulgou um levantamento sobre o cumprimento da norma ao caso dos militares. Conforme o documento, apenas 34 dos 7.488 militares punidos pela ditadura havia obtido a reversão ao serviço ativo; quanto à reforma, o número também era limitado: 748 (MEZAROBBA, 2006, p. 53). Cinco anos depois, o quadro ainda era desolador: dos 407 oficiais punidos, 369 estavam na inatividade; dos quase 7.000 praças atingidos, apenas 34 voltaram à ativa e 380 à inatividade (MEZAROBBA, 2006, p. 54).

Da perspectiva da prática institucional e do pensamento jurídico a respeito do direito à reversão, a Lei n. 6.683 reproduziu a mesma interpretação das anistias anteriores. Como antes, a disputa em torno do tema seria resolvida por meio de pareceres jurídicos e decisões judiciais. A Consultoria-Geral da República seria novamente instada a resolver as dúvidas jurídicas relacionadas à anistia em duas consultas realizadas pelo presidente da República. Embora os processos administrativos tratassem de questões financeiras, houve espaço para abordar o significado constitucional de uma anistia.

Para Clóvis Ramalhete, consultor-geral, a anistia instituía um “regime jurídico de exceção”, pois consistia em extinguir, suspender, de modo excepcional e dentro de um prazo de tempo pretérito, a aplicação da legalidade repressiva.⁶⁰⁶ No pensamento de Ramalhete, a anistia produz, de regra, um duplo efeito: a) de sua natureza de lei excepcional, implica na cessação da punibilidade penal; b) no campo civil, significa a “reconstrução da situação jurídica individual anterior”. Porém, esse segundo efeito só poderia ser exercido nos limites e termos previstos pela lei, uma vez que o Legislativo é “o senhor da decisão quanto à oportunidade e à extensão da anistia”. A teoria de Rui Barbosa sobre a *anistia inversa*, na visão do consultor-geral, havia sido rejeitada pela história constitucional. A tradição jurídica brasileira seria, portanto, a do poder ilimitado do parlamento:

Consistindo em decisão da função política do Estado, que é confiada ao Legislativo, este último exerce atribuição constitucional privativa dele, ao avaliar a extensão da clemência, que entenda adequada à paz social pretendida. (...) Mas será nos efeitos civis que conceda, com a anistia, e na

⁶⁰⁵ Congresso Nacional, Comissão Mista, *Anistia*, volume I, p. 275.

⁶⁰⁶ Consultoria-Geral da República, *Parecer N-39*, 26/06/1980; Consultoria-Geral da República, *Parecer N-46*, 14/10/1980.

reversão dos punidos da véspera, aos quadros civis ou militares, que o Legislador se exige saiba ele manejar seu cálculo prudente, na combinação pacificadora da clemência com a conciliação.⁶⁰⁷

Essa orientação foi ratificada pelo STF ao julgar as demandas dos anistiados que não conseguiam reverter ao serviço ativo após a lei de 1979. No julgamento do Mandado de Segurança n. 20.284, em 1981, o tribunal concluiu que os anistiados têm apenas o direito subjetivo à “prestação de ato deferitório ou indeferitório, e não a ato exclusivamente positivo de retorno”. Na visão do ministro relator Firmino Paz, a condição de anistiado não refletia automaticamente no direito à reintegração. Clóvis Ramalhete, dessa vez falando como ministro do STF, concordava com a posição do relator, acrescentando, ainda, um dado realista:

No mundo jurídico brasileiro, persistem muitos mitos, a propósito da anistia. Um deles é este, presente aos impetrantes [*anistia como restituição de direitos*]. Um outro é o de que a anistia é lei de esquecimento, que a anistia apaga o fato. Não é exato. A anistia não tem força de apagar o fato. Anistiado, no entanto o autor dos atos puníveis pode ser civilmente responsabilizado. Lei não apaga fato. O direito não tem força para tanto, sendo mera normatividade. (...) A lei de anistia apenas suspende a aplicação da legalidade repressiva sobre indivíduos, não revoga essa legalidade repressiva; e não tem o efeito de apagar o fato.⁶⁰⁸

A passagem citada expôs os limites de uma anistia concedida pela própria ditadura e, acima de tudo, a seletividade do uso de suas metáforas. O desvelamento da artificialidade de um comando legal que pretende “apagar” um determinado fato é utilizado não como crítica do que está oculto, mas para atualizar o sentido da anistia como repressão. Não era sem motivo que os militares cassados qualificavam a anistia restrita de 1979 como uma “arma política”: “ao tratar cada caso, separadamente, o regime retém o alcance da lei e regula a sua aplicação de acordo com as suas conveniências, até mesmo as conjunturais. (...) Ao longo do processo, o regime usará a anistia, já no nível do regulamento da lei, como arma política – e dosará a sua aplicação”.⁶⁰⁹

Nos anos seguintes, com o intuito de angariar os recursos necessários à ampliação da medida, várias organizações foram criadas por militares cassados, representando diversos contextos e temporalidades: por exemplo, a Associação Democrática e Nacionalista dos Militares (ADNAM), a Unidade de Mobilização Nacional pela Anistia (UMNA) e o Movimento Democrático pela Anistia e Cidadania (MODAC). Os anistiados de 1961

⁶⁰⁷ Consultoria-Geral da República, *Parecer N-46*, 14/10/1980.

⁶⁰⁸ Supremo Tribunal Federal, *Mandado de Segurança n. 20.284*, relator ministro Firmino da Paz, data de julgamento: 13/08/1981, disponível em: <www.stf.jus.br>.

⁶⁰⁹ Folha de São Paulo, *Anistia parcial é arma política*, 17/06/1979.

(militares de 1935 e os atingidos nos anos 1950) juntaram-se a esse movimento e fundaram a Associação dos Militares Incompletamente e Não Anistiados (AMINA) (CUNHA, 2010, p. 32).

Uma nova oportunidade surgiu em 1985 com a votação da proposta de emenda constitucional que convocou a assembleia nacional constituinte (PEC n. 43/1985). Não obstante o momento tenha sido dedicado à discussão sobre a natureza da constituinte (exclusiva ou congressual), a ampliação da anistia concedida em 1979 foi um dos temas que atraiu a atenção do parlamento. Como aponta Leonardo Barbosa (2012, p. 197), o debate legislativo sobre a PEC renovou “a parceria histórica entre a luta pela reconstitucionalização do país e pela anistia”. Dentre as várias emendas apresentadas, uma delas, a de número dez, tratava exclusivamente da matéria. Capitaneada pelo deputado Jorge Ueque (PMDB-RS), a emenda estava redigida nos seguintes termos:

Art. 4º. É concedida anistia ampla, geral e irrestrita a todos os que foram punidos ainda que administrativamente, em virtude de legislação revolucionária ou em decorrência de atos derivados de motivação política.

§ 1º A anistia alcança a todos independentemente da data em que tenha havido a punição, transmitindo-se, em caso de falecimento ou desaparecimento, aos herdeiros a reposição patrimonial devida e não prevalecerão as transações ou alegações da renúncia de direitos, prescrição ou decadência.

§ 2º O anistiado, civil ou militar, será reintegrado em todos os seus efeitos, como se jamais tivesse sido afastado do serviço ativo.

§ 3º Os servidores civis e militares que não desejarem permanecer na ativa serão aposentados, transferidos para a reserva ou reformados, contando-se o tempo de afastamento do serviço como se efetivo fosse, para efeito de cálculo dos proventos de inatividade ou pensão.⁶¹⁰

De acordo com a justificativa apresentada, aquele era um momento para discutir a convocação da constituinte que seria o marco de um novo pacto social. Todavia, para que isso pudesse ser feito por todos os brasileiros, era necessário que se corrigisse “um erro da Velha República: a anistia precisa ser ampla, geral e irrestrita”. Na opinião dos parlamentares que assinaram a emenda, a lei de anistia de 1979 tinha sido votada por um congresso ainda oprimido e representara uma medida incompleta e casuística. Deveria ser reformulada por meio de uma norma constitucional, para que não restassem dúvidas sobre o seu caráter.⁶¹¹

⁶¹⁰ Diário do Congresso Nacional, *Emenda n. 10 à Proposta de Emenda Constitucional n. 43*, 22/08/1983, p. 1483-1484.

⁶¹¹ Diário do Congresso Nacional, *Emenda n. 10 à Proposta de Emenda Constitucional n. 43*, 22/08/1983, p. 1483-1484.

A emenda havia sido produto do *lobby* do Comitê Nacional de Coordenação da Anistia Ampla, Geral e Irrestrita, espécie de centro aglutinador dos interesses dos militares cassados, que tinha na ADNAM o seu integrante mais atuante (MACHADO, 2006, p. 104). O ex-militar Paulo Henrique Ferro Costa, que morava em Brasília, era um dos responsáveis pela associação e com maior contato com os parlamentares. É importante transcrever o seu relato sobre os bastidores da apresentação da emenda:

O Sarney mandou a emenda da Constituição, era uma emenda constitucional, que convocava a Constituição. E eu estava em uma quarta-feira assim, me deu um estalo, eu vou fazer uma emenda, um projeto, e falei com o Jorge Uequet e com o Alencar Furtado. E ambos se comprometeram a apresentar. Inicialmente a emenda constitucional que convocava a Constituinte não falava em anistia. Aí o que acontece, o Jorge Uequet vai e apresenta uma emenda à emenda constitucional, convocando a anistia. (...) Foi aí que nós começamos a trabalhar intensamente isso. Isso foi em uma quarta-feira, sexta-feira terminava o prazo para a entrega das emendas. E você tinha que colher as assinaturas, tinha que ter um número de assinaturas de parlamentares para que ela fosse acatada. E anistia foi uma coisa forte, muito requisitada, porque a anistia é o passo inicial das transformações, é o sopro inicial das mudanças. O que você pretendia com a Constituinte? É a demolição de uma ordem envelhecida e repudiada pela sociedade, você teria que reintegrar na plenitude de seus direitos as vítimas dessa ordem que você pretendia demolir com a Constituinte. Isso foi muito importante, que a anistia ocorresse nesse momento. E aí começamos a luta com esse argumento, o que foi aceito. Foi dramático esse trabalho, porque o Jorge Uequet se empenhou muito e conseguiu as assinaturas (*apud* MACHADO, 2006, p. 106).

A tramitação da proposta de emenda constitucional foi tensa e disputada. O relator designado, deputado Flávio Bierrenbach, propôs um substitutivo ao projeto, que incluía a emenda n. 10. O problema da anistia permanecia como campo “minado”, exigindo grande atenção do relator em razão do seu envolvimento em negociações entre os que foram atingidos pelos atos da ditadura e os assessores militares (MICHILES et al, 1989, p. 30). Na votação, ainda na comissão mista, o parecer do relator foi derrotado, sendo aprovado, no seu lugar, o substitutivo patrocinado pelo governo, de autoria do deputado Valmor Giavarina (PMDB-PR) (MICHILES et al, 1989, p. 31). Após uma intensa pressão dos ministros militares, o Congresso – com o apoio da grande maioria do PMDB – acabou cedendo e aprovando a versão do governo. Era a límpida expressão do estável poder de veto das Forças Armadas sobre o tema da anistia política no Brasil (D’ARAÚJO, 2012).

A despeito de ser um avanço comparado à Lei n. 6.683/1979 – entre outros motivos, pela linguagem utilizada (“punidos por atos de exceção”) –, a EC n. 26/1985 não resolveu o problema dos anistiados de 1961, pois mantinha inalterado o período de aplicação da medida,

ou seja, somente a partir de 02 de setembro de 1961.⁶¹² De todo modo, a previsão do direito à promoção dos militares revertidos e a menção às normas da ditadura como “atos de exceção” dava esperanças aos anistiados, especialmente para o grande momento que se aproximava: a constituinte. Paralelamente ao debate constitucional, porém, a luta pela ampliação da anistia continuou no âmbito do Congresso, ainda que sem sucesso. Vários projetos de lei foram apresentados com o objetivo de revogar o Decreto-Lei n. 864/1969 e revigorar o Decreto Legislativo n. 18/1961.⁶¹³

A situação dos anistiados de 1961 continuaria inalterada ainda por algum tempo, salvo por algumas iniciativas isoladas no âmbito do Judiciário. Uma dessas decisões foi a tomada pelo juiz federal Henry Bianor Chalu Barbosa em 1986. Tratava-se de uma ação ordinária ajuizada por um dos militares expulsos em 1935. O processo possui alguns detalhes interessantes. Primeiro, a argumentação apresentada pelo autor. O fundamento legal invocado não era o DLG 18, mas a Lei n. 6.683/1979. Tentou-se enquadrar a situação do ex-militar no final do art. 1º da lei (“punidos por atos institucionais”), alegando-se que o DL 864 havia sido decretado com base no AI-5 e no AI-12.

O requerimento feito no âmbito administrativo foi indeferido pelo Exército, baseado na “falta de amparo legal”. Para as Forças Armadas, a condição dos anistiados de 1961 era regulamentada pelo DLG 18 e não pela Lei n. 6.683. A União ainda alegou que o pedido estaria prescrito, pois a solicitação fora feita somente em 1981. A sentença elaborada pelo juiz

⁶¹² O texto da Emenda Constitucional n. 26/1985 é o seguinte:

“Art. 4º É concedida anistia a todos os servidores públicos civis da Administração direta e indireta e militares, *punidos por atos de exceção*, institucionais ou complementares.

§ 1º É concedida, igualmente, anistia aos autores de crimes políticos ou conexos, e aos dirigentes e representantes de organizações sindicais e estudantis, bem como aos servidores civis ou empregados que hajam sido demitidos ou dispensados por motivação exclusivamente política, com base em outros diplomas legais.

§ 2º A anistia abrange os que foram punidos ou processados pelos atos imputáveis previstos no “caput” deste artigo, praticados no período compreendido entre 2 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979.

§ 3º Aos servidores civis e militares serão concedidas as promoções, na aposentadoria ou na reserva, ao cargo, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade, previstos nas leis e regulamentos vigentes.

§ 4º A Administração Pública, à sua exclusiva iniciativa, competência e critério, poderá readmitir ou reverter ao serviço ativo o servidor público anistiado.

§ 5º O disposto no “caput” deste artigo somente gera efeitos financeiros a partir da promulgação da presente Emenda, vedada a remuneração de qualquer espécie, em caráter retroativo.

§ 6º Excluem-se das presentes disposições os servidores civis ou militares que já se encontravam aposentados, na reserva ou reformados, quando atingidos pelas medidas constantes do “caput” deste artigo.

§ 7º Os dependentes dos servidores civis e militares abrangidos pelas disposições deste artigo já falecidos farão jus às vantagens pecuniárias da pensão correspondente ao cargo, função, emprego, posto ou graduação que teria sido assegurado a cada beneficiário da anistia, até a data de sua morte, observada a legislação específica.

§ 8º A Administração Pública aplicará as disposições deste artigo, respeitadas as características e peculiaridades próprias das carreiras dos servidores públicos civis e militares, e observados os respectivos regimes jurídicos”.

⁶¹³ Na Câmara dos Deputados, foram encontrados quatro projetos: PL 2364/1983 (autoria do deputado Sérgio Cruz/PMDB); PL 146/1987 (deputado Jamil Gandi/PFL); PL 2939/1989 (deputado Jamil Gandi/PFL); PL 314/1991 (deputado Carlos Cardinal/PDT).

Henry Chalu baseou-se em argumentos dogmáticos originais, mas também dependentes do novo contexto histórico. O fato de não ter reconhecido a aplicação da lei de anistia de 1979 ao caso não impediu o magistrado de julgar procedente a ação. Primeiro, entendeu pela imprescritibilidade do núcleo do direito de reforma. Segundo, afastou a cláusula de exclusão de apreciação judicial prevista no art. 181 da constituição – ainda em vigor:

No mérito, do art. 181, da Constituição Federal, deve ser extraída sua “mens legis”, que, como é sabido, não se confunde com a intenção particular do legislador “mens legislatori”. A doutrina é unânime em esclarecer que o sentido, a intenção da lei (mens legis) evolui com o passar dos anos e a evolução do contexto social e histórico. Irrelevante, in casu, é a vontade do Constituinte que redigiu o art. 181, pois o que sobrevive é um texto legal cuja “mens legis” deve ser extraída pelo juiz intérprete da norma, à luz das novas instituições. (...) Deve o hermeneuta entender que a interpretação literal da norma faria esta entrar em contradição irreconciliável com o princípio expresso pelo art. 153, § 4º da mesma constituição, segundo o qual nem mesmo a lei pode excluir da apreciação do poder judiciário qualquer lesão de direito individual. A interpretação histórica evidencia que o momento institucional não aceita qualquer exceção à regra do art. 153, § 4º (BARBOSA, 2014, p. 345).

Uma vez afastada a norma constitucional que imunizava os atos legislativos da ditadura, o magistrado pôde realizar o juízo de compatibilidade entre o DL 864 e a Constituição de 1967. Na visão do magistrado, “ao afastar da anistia geral anteriormente concedida (pelo Decreto Legislativo n. 18/61) os militares excluídos por motivos iguais aos do autor, alterou situações definidas e vulnerou direitos adquiridos”. Não poderia uma lei nova revogar uma anistia já concedida: “inconstitucional, portanto, o referido decreto-lei, cujo único amparo é o da força que lhe deu eficácia” (BARBOSA, 2014, p. 346).

Essa decisão permaneceria sendo a exceção dentro da regra geral da negativa de aplicação, aos militares anistiados em 1961, tanto do DLG 18 (por estar “revogado”), quanto da Lei n. 6.883/1979 (por incidir somente a partir de setembro de 1961). A grande oportunidade de avançar no assunto acabou sendo a constituinte. Devemos reconhecer que a estratégia da transição “segura, lenta e gradual” levada a cabo pelos militares obteve certo êxito até 1987: uma lei de anistia parcial e restrita, a rejeição da emenda “Dante de Oliveira” sobre as *diretas já*, a derrota da tese da constituinte exclusiva, são alguns indícios que confirmam essa conclusão (PAIXÃO, 2014, p. 439).

Entretanto, a experiência constituinte de 1987-1988, se não rompeu, apontou uma alternativa concreta à mentalidade da transição pelo “alto”, da conciliação (PAIXÃO, BARBOSA, 2008). A intensa participação da sociedade civil (MICHELIS et al, 1989, p. 37) assegurou “uma nova lógica de produção de direitos” ao pretender reocupar o espaço

privatizado (BARBOSA, 2012, p. 242). Como defende Leonardo Barbosa (2012, p. 242), pela primeira vez na história constitucional brasileira, os protagonistas da mudança constitucional “não estavam confinados e não se confinaram aos círculos institucionais”. Tanto o processo de convocação, quanto a própria constituinte envolveram a participação efetiva de inúmeros setores da sociedade civil organizada (BARBOSA, 2012, p. 242). A inexistência de um anteprojeto para guiar os trabalhos dos parlamentares, a estrutura regimental da constituinte⁶¹⁴ e a previsão de formas institucionais de participação (sugestões de entidades representativas, emendas populares e audiências públicas) foram aspectos que contribuíram ao caráter original e de ruptura desse momento constitucional (CARVALHO NETTO, 2001).

Foi dentro de um contexto renovado de participação que a luta pela anistia ocorreu na constituinte de 1987-88. Os anistiados de 1961, já organizados na Associação dos Militares Incompletamente e Não Anistiados (AMINA), resolveram juntar forças com outras organizações. No final de 1986, em evento organizado pela ADNAM e AMINA na Associação Brasileira de Imprensa (ABI), discutiram-se as estratégias para mobilizar a constituinte em benefício de uma anistia integral.⁶¹⁵ Em nota publicada no Jornal do Brasil, a AMINA lembrava que os militares que ela representava foram contemplados com anistias em 1945 e 1961, “mas tiveram seus direitos totalmente negados quando da aplicação da primeira e só atendidos parcialmente, e apenas alguns, em 1961”. O documento, assinado por José Gutman (secretário) e Sócrates da Silva (presidente), denunciava o aspecto discriminatório na aplicação da legislação, especialmente o amplo reconhecimento dos direitos dos anistiados integralistas. A demanda era, acima de tudo, por justiça e igualdade.⁶¹⁶

No início da constituinte, o *lobby* dos anistiados centralizou-se na Federação das Associações de Defesa da Anistia (FADA). A instituição era formada por dez grupos diferentes, entre eles a AMINA, ADNAM e o Tortura Nunca Mais.⁶¹⁷ Em mensagem enviada

⁶¹⁴ Recorro à descrição de Adriano Pilatti (2008, p. 57) sobre a estrutura da constituinte: “Nos termos do roteiro regimental, a elaboração constitucional devia começar pelas 24 subcomissões temáticas, que entregariam seus anteprojetos a 8 comissões temáticas e estas, seus anteprojetos à Comissão de Sistematização, que por sua vez entregaria ao Plenário da ANC o Projeto de Constituição. Cada uma das comissões deveria ser integrada por 63 titulares e 63 suplentes e dividir-se em 3 subcomissões. A Comissão de Sistematização deveria ser integrada por 49 titulares, 49 suplentes, mais os 8 presidentes das comissões e os 32 relatores das subcomissões e comissões”.

⁶¹⁵ Tribuna da Imprensa, *Militares lutam pela anistia na constituinte*, 04-05/10/1986, p. 4.

⁶¹⁶ Jornal do Brasil, *Associação de militares não anistiados pede lei que restitua benefícios*, 14/09/1986.

⁶¹⁷ Jornal do Brasil, *Militares anistiados se organizam para criar “lobby” na constituinte*, 06/04/1987. Integravam a FADA: Movimento Feminino pela Anistia e Liberdades Democráticas (MFALD); Associação de Defesa dos Direitos e Pró-anistia dos atingidos pelos Atos Institucionais (AMPLA); Comissão Executiva Nacional dos Bancários Anistiados (CENBA); Associação Democrática e Nacionalista de Militares (ADNAM); Associação dos Militares Incompletamente e Não Anistiados (AMINA); Associação dos Civis e Militares Aposentados e da Reserva (ACIMAR); Comissão de Defesa dos Militares Anistiados (CODEMA); Grupo

aos constituintes em fevereiro de 1987, ainda no início dos trabalhos, a organização informou que a luta em torno da anistia dar-se-ia de “forma unitária” e baseada nas seguintes premissas:

(...) dirige-se aos Senhores Constituintes, num primeiro contato, para alertá-los sobre a incoerência que resultará de se propor construir uma sociedade democrática, aceitando que permaneçam punidos aqueles que, no processo histórico da luta de nosso povo pela democracia e pelo progresso social, mais se destacaram, tornando-se, por isso, o alvo predileto da repressão. (...) Não vemos na solução sugerida pelo art. 23 do anteprojeto Afonso Arinos a solução para tão variadas situações, já que, ele se limita a ampliar direitos dos já anistiados no limitado período de 1961 a 1979 (...). Sugerimos à sabedoria e sensibilidade democráticas de nossos constituintes que, através de uma resolução constitucional a Assembléia Nacional Constituinte abra a perspectiva de democracia em nossa terra já, acabando com todas as punições e injustiças por motivação política desde 1934 até a promulgação da nova constituição.⁶¹⁸

O projeto da FADA estabelecia a anistia a todos os que, desde 1934, tivessem sido punidos criminalmente, prejudicados ou coagidos por diploma legal ou sanção disciplinar, assegurando-se “o restabelecimento de direitos e bens patrimoniais”. As promoções e vantagens deveriam ser estendidas “aos herdeiros de mortos, desaparecidos e incapacitados em decorrência de atos de repressão política”.⁶¹⁹ A preocupação com o direito à reintegração era um dos pontos centrais das propostas apresentadas pelas associações que compunham a FADA. A AMINA, por exemplo, defendia um projeto que substituíra o termo “reversão” – tradicionalmente presente nas anistias políticas a partir de 1930 – por “reintegração”, expressão do direito administrativo que significa retorno ao cargo/posto do qual foi *ilegalmente* demitido ou expulso. O texto era amplo e representava um verdadeiro reconhecimento de violações de direitos por parte do Estado:

Art....Aos servidores públicos civis e militares anistiados pelo Decreto-Lei n. 7.474, de 18 de abril de 1945, pelo Decreto Legislativo n. 18, de 16 de dezembro de 1961, pela Lei n. 6.683, de 28 de agosto de 1979, e pela Emenda Constitucional n. 26, de 27 de novembro de 1985, é garantida a *reintegração* ao serviço *ativo*, observadas as normas que tratam da idade-limite ou tempo de permanência no serviço ativo, com direito às *promoções*, vantagens e recebimento dos salários, soldos e vencimentos *atrasados*.⁶²⁰

O percurso da anistia na constituinte de 1987-88 foi conturbado e permeado de avanços e retrocessos. O tema foi discutido inicialmente na *Subcomissão dos Direitos Políticos, Coletivos e Garantias*, cujo relator era o deputado Lysâneas Maciel (PDT-RJ), e na

Tortura Nunca Mais (GTNM); Associação de Defesa da Anistia dos Ferroviários (ADATER); Comissão Nacional dos Anistiados da Petrobrás (CONAPE); União dos Militares Não Anistiados (UMNA).

⁶¹⁸ Centro de Referência Virtual Brasil Nunca Mais, Federação das Associações de Defesa da Anistia (FADA), *Mensagem aos constituintes*, 17/02/1985. Disponível em: <www.armazemmemoria.com.br>.

⁶¹⁹ Jornal do Brasil, *Militares anistiados se organizam para criar “lobby” na constituinte*, 06/04/1987.

⁶²⁰ Tribuna da Imprensa, *Militares lutam pela anistia na constituinte*, 04-05/10/1986, p. 4.

Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos, relatada pelo deputado Mário Lima (PMDB-BA). Posteriormente, figurou na *Comissão de Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher* (relator senador José Paulo Bisol – PMDB/RS) e na *Comissão de Ordem Social* (relator Almir Gabriel – PMDB/PA). Na *Comissão de Sistematização*, o relator foi o deputado Bernardo Cabral (PMDB-AM) (SOUZA, 2016, p. 270-327).

O debate sobre a anistia foi marcado pelas constantes ameaças das Forças Armadas. Antes mesmo de começar os trabalhos da constituinte, os ministros militares afirmaram por meio da imprensa que não admitiriam a ampliação da medida. Dois pontos eram inegociáveis: a proibição de retorno dos anistiados “subversivos” punidos disciplinarmente (por atos administrativos) e a impossibilidade de punição dos agentes de Estado por violações de direitos humanos (SOUZA, 2016, p. 279). Por isso mesmo, o anteprojeto apresentado pelo deputado Lysâneas Maciel na *Subcomissão dos Direitos Políticos, Coletivos e Garantia* deve ter alertado as Forças Armadas de que era preciso seguir de perto os constituintes.

Apesar de ainda utilizar a retórica da pacificação, o relator abandonava as metáforas do esquecimento e do perdão. No seu lugar, era adotada uma ideia de “justiça reparadora”. Para Lysâneas Maciel, a anistia não se exauria com a “soltura dos prisioneiros, nem com a volta dos banidos ou com a explicação clara e honesta sobre os mortos e desaparecidos”. Para além desses aspectos, a anistia teria como objetivo a “devolução de direitos consagrados, arbitrariamente arrancados pelas garras da usurpação dominante”; a plena recuperação dos “direitos das vítimas” do regime autoritário. A nova constituição deveria, com a contribuição de uma anistia ampla, geral e irrestrita, representar o passo definitivo na “reparação e na devolução dos projetos democráticos que ficaram inacabados”.⁶²¹

O anteprojeto oferecido na subcomissão baseava-se nas seguintes premissas: a) ampliação da abrangência material da anistia, ao prever os casos dos que foram punidos, em decorrência de motivos políticos, por qualquer diploma legal, inclusive sanções disciplinares fundadas em atos administrativos; b) a previsão dos “direitos que deverão ser devolvidos”, como a reintegração dos punidos nos cargos/postos, reparação pecuniária pelos anos de afastamento compulsório, promoções como se tivessem permanecido na atividade, contagem do tempo de afastamento como de efetivo exercício; c) extinção de todas as restrições e limitações administrativas, tornando a anistia “autoaplicável”; d) o estabelecimento de

⁶²¹ Anais da Assembleia Nacional Constituinte, Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, *Relatório e Anteprojeto*, p. 15-16.

medidas de reparação pecuniária para os dependentes dos anistiados falecidos ou desaparecidos.⁶²²

De acordo com o relator, esse regime jurídico deveria ser aplicado aos anistiados de 1961, a exemplo dos militares que participaram dos eventos de 1935 e da campanha do “Petróleo é nosso”. Era preciso acabar definitivamente com a “odiosa discriminação” contra os homens que se envolveram nos “dolorosos episódios de 1935”.

Muitos crimes de igual ou maior violência praticados contra seres humanos indefesos nos cárceres da repressão, durante os anos sombrios dos regimes autoritários, e seus autores já se encontram anistiados amplamente, sem nunca terem sido punidos ou processados.⁶²³

Esse formato jurídico foi replicado na *Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos*.⁶²⁴ Durante a discussão do tema, o deputado Mendes Botelho justificou a sua concordância com a ampliação da anistia depois de receber uma carta enviada por vários anistiados punidos antes de 1964. Transcreve-se, abaixo, parte do conteúdo do documento:

As anistias de 1945 e 1961 foram discriminatórias. Os grupos integralistas que tentaram a derrubada de Getúlio Vargas em 1938 tiveram todas as facilidades para obter anistia, ao passo que os grupos considerados progressistas enfrentaram os mais sérios obstáculos, tanto do administrativo quanto do Judiciário. Muitos, de 1935, não conseguiram a anistia até hoje. O mesmo aconteceu com a anistia de 1961, a do Decreto-Lei nº 18, cujo projeto inicial fora feito com a intenção de amparar tão-somente o pessoal de Aragarças, mas que por emenda do Deputado Monsenhor Arruda Câmara foi ampliada para alcançar todos os crimes passíveis de anistia desde 1934, 1961.⁶²⁵

⁶²² Anais da Assembleia Nacional Constituinte, Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, *Relatório e Anteprojeto*, p. 16-17. A redação do artigo era a seguinte: “Art. Único. É concedida anistia ampla, geral e irrestrita a todos que, no período compreendido entre 2 de setembro de 1961 a 1º de fevereiro de 1987, foram punidos, em decorrência de motivação política, por qualquer diploma legal, atos de exceção, atos institucionais, atos complementares ou sanção disciplinar imposta por ato administrativo. §1º A anistia que trata esse artigo garante aos anistiados civis e militares, desde que requerida até doze meses após a promulgação desta Constituição, a reintegração ao serviço ativo, recebimento dos vencimentos, salários, vantagens e gratificações atrasados, com seus valores corrigidos, a contar da data da punição, promoções a cargos, postos, graduações ou funções, a que pudessem vir a ter direito como se em atividades estivessem, computando-se o tempo de afastamento como de efetivo serviço, para todos os efeitos legais”.

⁶²³ Anais da Assembleia Nacional Constituinte, Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, *Relatório e Anteprojeto*, p. 17. O texto era o que segue: “Os direitos estabelecidos nesse artigo ficam igualmente assegurados aos abrangidos pelo Decreto Legislativo número 18, de 15 de dezembro de 1961, que não reverteram ao serviço ativo, exclusivamente nos casos considerados como crimes políticos ou infração disciplinar de mesmo nome, bem como aos que tiveram ações sustadas no Poder Judiciário pelo Decreto-Lei 864, de 12 de setembro de 1969”.

⁶²⁴ Anais da Assembleia Nacional Constituinte, Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos, *Relatório e Anteprojeto*, p. 18.

⁶²⁵ Anais da Assembleia Nacional Constituinte, Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos, *Ata de comissões*, p. 342.

Na *Comissão de Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher*, o anteprojeto aprovado pela subcomissão não só foi aprovado como foi ampliado. O relator, deputado José Paulo Bisol (PMDB-RS), manteve a proposta de Lysâneas Maciel, ampliando a reparação aos que foram exilados e aos parlamentares cassados durante a ditadura (SOUZA, 2016, p. 295). A *Comissão de Ordem Social*, por sua vez, embora tenha alterado o anteprojeto recebido da *Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos*, manteve, em linhas gerais, uma amplitude semelhante.⁶²⁶

Ao contrário da constituinte de 1946, a anistia aos militares de 1935 não gerou grande polêmica (SOUZA, 2016, p. 285). Grande parte daqueles anistiados já havia falecido ou se encontrava em idade avançada, não possuindo nenhuma condição de retornar à ativa. A preocupação com o comunismo já não era o mesmo do fim do Estado Novo. O grande problema (na visão dos militares) eram os praças punidos administrativamente durante a ditadura militar. Preocupados com a amplitude “exagerada” dos anteprojetos das subcomissões (mantidos nas comissões temáticas), os ministros militares e os parlamentares alinhados com o governo pressionaram intensamente por uma flexibilização no interior da *Comissão de Sistematização*. O projeto de constituição aprovado pela Comissão cedeu às pressões castrenses e reduziu o âmbito de aplicação da anistia, excluindo o ponto mais controvertido do projeto que era a questão das punições disciplinares não baseadas diretamente em atos institucionais ou complementares. A anistia aos anistiados de 1961 permaneceu, contudo, inalterada.⁶²⁷

Com a promulgação da nova constituição, a anistia ficou localizada no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A redação do *caput* do art. 8º foi a seguinte:

⁶²⁶ O art. 31 do anteprojeto da Comissão de Ordem Social previa a seguinte redação: “É concedida anistia ampla, geral e irrestrita a todos os que, no período de 18 de setembro de 1946, até a data da promulgação desta Constituição, foram atingidos em decorrência de motivação exclusivamente política, por qualquer diploma legal, atos institucionais, complementares ou administrativos, e aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo n. 18, de 15 de dezembro de 1961, bem como os atingidos pelo Decreto n. 864, de 12 de setembro de 1969, assegurada a reintegração com todos os direitos e vantagens inerentes ao efetivo exercício, presumindo-se satisfeitos todas as exigências legais e estatutárias da carreira civil ou militar, não prevalecendo quaisquer alegações de prescrição, decadência ou renúncia de direito” (Anais da Assembleia Nacional Constituinte, Comissão da Ordem Social, *Anteprojeto da comissão*, p. 9-10).

⁶²⁷ O art. 5º do Projeto “A” previa o seguinte: “É concedida anistia a todos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, e aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo n. 18, de 15 de dezembro de 1961, bem como aos atingidos pelo Decreto-Lei n. 864, de 12 de setembro de 1969, asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes e respeitadas as características e peculiaridades próprias das carreiras dos servidores públicos civis e militares, observados os respectivos regimes jurídicos” (Anais da Assembleia Nacional Constituinte, Comissão de Sistematização, *Projeto de Constituição “A”*, p. 112, fevereiro de 1988).

Art. 8º. É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e aos atingidos pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969, asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos.⁶²⁸

Da perspectiva dos atingidos pela ditadura, notadamente os militares punidos disciplinarmente, a anistia prevista pela nova constituição avançou muito pouco, reproduzindo em grande parte o que já estava disposto pela Emenda Constitucional n. 26/1985. Entretanto, lida a partir da experiência vivida pelos anistiados de 1961, o art. 8º do ADCT simbolizou uma pequena vitória ao mencionar o DLG 18 e o DL 864. Em uma interessante intertextualidade, a anistia constitucional de 1988 retroagiu a 1934, qualificando-se, sem dúvida, como a mais ampla anistia já concedida na história constitucional brasileira. Instituiu, ainda, algo que fora negado de forma permanente aos militares de 1935: a promoção ao posto que teriam direito se estivessem na ativa.

Ademais, uma leitura constitucionalmente adequada do art. 8º do ADCT não deve resumir-se ao aspecto literal. Ao contrário, deve basear-se na premissa de que a Constituição de 1988 é um texto radicalmente diverso do ponto de vista histórico e normativo. Considerando que o contexto político e social também são doadores de sentido aos textos jurídicos, então algumas conclusões passam a ser peremptórias: a) a anistia constitucional refere-se aos perseguidos e não aos perseguidores; b) a norma constitucional é um genuíno ato de reconhecimento do direito de resistência e das violações de direitos cometida pelo Estado (ABRÃO, TORELLY, 2010, p. 45). Pode-se dizer, baseado em Paulo Abrão e Marcelo Torelly (2012, p. 366), que “a constituição corroborou o sentido de anistia enquanto *liberdade* somando-a a uma dimensão de *reparação*”. Compreender de outra forma é ler o processo constituinte de 1987-88 como uma *continuidade* do regime militar e desconsiderar o seu caráter de *ruptura* (BARBOSA, 2012; PAIXÃO, 2014; CATTONI, GOMES, 2015).

Poderíamos, agora, perguntar sobre a sorte de alguns dos anistiados de 1961 que acompanhamos até aqui. Como foi dito antes, muitos deles já haviam falecido, como Antônio Rollemberg, Trifino Correia (1976), Augusto Ollivier (1978). Outros chegaram a participar intensamente da luta pela anistia, como José Gutman. Com a promulgação da Constituição de

⁶²⁸ No anexo III, transcreve-se todo o artigo.

1988, as Forças Armadas, a partir de 1989, reconheceram a condição de anistiados políticos desses militares e os promoveram – alguns *post mortem* – ao posto a que teriam direito, sem, contudo, contar o tempo de serviço devido.⁶²⁹ Somente em 2004 é que alguns militares de 1935, como Antero de Almeida e José Gutman, conseguiram alguma mudança na sua situação: foram declarados anistiados políticos pela Comissão de Anistia criada pela Lei n. 10.559/2002, obtendo a contagem do tempo de serviço, proventos de general-de-brigada e reparação econômica em razão das perseguições políticas sofridas.⁶³⁰

⁶²⁹ Diário Oficial da União, Ministério do Exército, *Portaria n. 1.071*, 21/11/1989, p. 5967 (Humberto Baena de Moraes Rego); Diário Oficial da União, Ministério do Exército, *Portaria n. 308*, 13/04/1990 (José Gutman); Diário Oficial da União, Ministério do Exército, *Portaria n. 372*, 04/05/1990, p. 2198 (Antero de Almeida); Diário Oficial da União, Ministério do Exército, *Portaria n. 393*, 14/12/1993, p. 7101 (Augusto Henrique Maria D'Aurette Ollivier).

⁶³⁰ Comissão de Anistia, Processo n. 20010103587, *Portaria n. 1.309*, 07/05/2004; Comissão de Anistia, Processo n. 20010103583, *Portaria n. 1.300*, 07/05/2004.

CONCLUSÃO

O objetivo da tese foi compreender, da perspectiva da história constitucional, a anistia concedida por meio do Decreto Legislativo n. 18/1961. Longe de significar um completo apagamento do passado, a pacificação dos conflitos ou o perdão das ofensas, a anistia de 1961 significou uma dinâmica entre impunidade e repressão, lembrar e esquecer. A pesquisa, no intuito de entender o sentido da medida, percorreu uma trilha que enveredou pelos discursos dos parlamentares, pelos debates na sociedade, pelo pensamento dos juristas, pelas decisões judiciais, pelos requerimentos dos militares anistiados. A aproximação ao tema ocorreu a partir de duas perspectivas: a construção legislativa e a aplicação do direito à reversão dos militares expulsos em 1935, tanto no âmbito do governo (Forças Armadas) quanto no do judiciário. A escolha desse recorte justificou-se pela ambiguidade (e amplitude) da anistia de 1961. O DLG n. 18 representou a conjunção de dois modos de interpretar o instituto no Brasil republicano: entre democracia e ditadura, expressou impunidade, mas também repressão. Em sua seletividade, constituiu-se como um instrumento de gestão do conflito político-ideológico.

Faz-se necessário refletir mais a fundo sobre o instituto da anistia e suas metáforas e a centralidade do debate constitucional na construção e aplicação da anistia de 1961. Essa reflexão pode ratificar a importância do exercício da função crítica da história do direito.

De acordo com a categoria utilizada na pesquisa para observar a construção e a aplicação do DLG 18/1961, a anistia qualificou-se como um espaço de exceção reflexa ao instituir um regime jurídico específico de exceção, que cancelou, seletivamente, o registro repressivo característico do duplo nível de legalidade. Entretanto, ao observar a dimensão fenomenológica da anistia de 1961, percebeu-se que esta se apresentou de diversas maneiras e significados; ora como impunidade, ora como repressão.

No seu processo de construção, o instituto esteve relacionado a um intenso debate sobre a Constituição de 1946. Tal medida anistiantes, assim como a de 1956, exerceu papel importante dentro de um contexto de instabilidade institucional no que diz respeito às eleições para presidente da República. Essa conclusão baseia-se na disputa sobre a posse de Juscelino Kubitschek/Jango em 1956 e de Jango em 1961. Em ambos os casos, a intervenção inconstitucional dos militares foi “normalizada” por meio de duas medidas jurídicas. Criou-se uma espécie de *impeachment* de emergência, ou seja, um impedimento baseado em uma “situação de fato”, em um espaço de suspensão da ordem constitucional, de modo a conferir

uma capa de legalidade a uma decisão política que pretendia suspender a constituição quanto às regras de sucessão presidencial.

O *timing* da anistia em ambos os casos (1956 e 1961) dependeu do sucesso da empreitada. Como na crise de 1961 o pedido de impedimento de Jango foi negado pelo parlamento, e considerando a inesperada mobilização popular (e militar) da Campanha da Legalidade, a anistia apresentou-se como uma solução imediata e necessária para acarretar a impunidade dos ministros militares. *Imediata* porque o equilíbrio das forças naquele contexto específico não favorecia os ministros militares; *necessária*, pois o discurso por eles adotado não era do tipo revolucionário, mas conservador, de “proteção” da ordem constituída. Diferentemente de outras anistias na história constitucional brasileira, a de 1961 trouxe em seu texto um indicativo claro da pretensão inicial de imunizar Denys, Gross, Heck e Mazzilli contra qualquer tipo de responsabilização criminal. A referência à Lei n. 1.079/1950, que regulamenta os crimes de responsabilidade do presidente da República e dos ministros de Estado, é uma forte evidência desse intento original. Demonstra, igualmente, a seletividade do argumento da Consultoria-Geral da República (a anistia somente se aplicaria a crimes políticos), pois a natureza jurídica dos chamados “crimes de responsabilidade” não foi posta em discussão em nenhum momento.

Quais metáforas foram ativadas no debate em torno da anistia para os ministros militares? Como as fontes nos mostraram, a invocação do esquecimento, da pacificação e do perdão foi a regra. O uso de tais metáforas serviu para ocultar as ambiguidades do instituto. A metáfora política, segundo Francesca Rigotti (1992, p. 15-18), possui três principais funções: a ornamental, a evocativa e a constitutiva. Enquanto nas duas primeiras o peso recai no campo da política prática – servindo ao controle da atenção e da emoção do auditório –, associando-se ao ritmo de um tempo curto e célere, a terceira está ligada a um “ritmo lento e aos tempos longos das reflexões que deveriam presidir a formação de uma teoria política” (RIGOTTI, 1992, p. 18). Nesse último sentido, a metáfora torna-se elemento constitutivo do significativo político; não há como explicar o conceito “saindo” da metáfora. Surge, então, a seguinte consequência:

A metáfora presta frequentemente serviços ruins: uma vez apresentada para ilustrar um raciocínio, acaba por impor a própria presença em cena e, dado que controla o momento mais delicado da passagem da

intuição à cientificidade, ou seja, aquele da enunciação linguística, pode acabar apoderando-se dele (RIGOTTI, 1992, p. 12).⁶³¹

Retratar a anistia como um esquecimento põe, de saída, a seguinte pergunta: até que ponto é possível um esquecimento comandado? Essa indagação desvela os paradoxos de uma obrigação que se funda em uma cláusula do tipo “deve-se lembrar de esquecer” ou “deve-se não esquecer de esquecer” (RICŒUR, 2007, p. 461). O esquecimento, nessa acepção, presta um desserviço à democracia, funcionando, em geral, como um esquecimento-falsário ou esquecimento-recalque (OST, 2005, p. 161).⁶³²

Para os ministros militares que impediram a posse de Jango, a anistia foi concedida antes de qualquer tipo de responsabilização criminal. François Ost qualifica esta hipótese como uma “anistia dos fatos”, já que o efeito jurídico atingiu o seu ápice: o processo penal não ocorreu no seu tempo e não se pagou um “tributo à memória” (2005, p. 172). O preço por este silêncio decretado é o risco de “banalizar o crime ou ainda neutralizar todos os valores, bons ou maus, colocando-os lado a lado numa medida comum de clemência, como quando se anistia os antigos opositores para melhor anistiar os antigos opressores” (OST, 2005, p. 173). Essa “organização jurídica da memória” (LAVABRE, 1999, p. 489) serve a um determinado efeito social: ocultar a impunidade e interditar um determinado passado no presente.

Do esquecimento chegamos à pacificação. Por “tocar nas próprias raízes do político” (RICŒUR, 2007, p. 460), o instituto pretendeu ser, em muitas ocasiões, um mecanismo de neutralização dos conflitos (PORTINARO, 2011, p. 143). De acordo com os defensores da anistia para os militares, era preciso ativar a tradição brasileira da conciliação para impedir um processo “vingativo” de apuração de responsabilidades. Para isso, foi necessário recorrer a um deslocamento de sentido quanto à caracterização do veto militar à posse de Jango. Equiparou-se legalistas/golpistas a adversários políticos. Ao invocar o argumento dos dois

⁶³¹ Tradução minha. No original: “La metafora rende spesso cattivi servizi; una volta tirata in ballo per illustrare un ragionamento, finisce per imporre la propria presenza sulla scena e, dato che controlla il momento più delicato del passaggio dall’intuizione alla scientificità, ovvero quello dell’enunciazione linguística, può finire per impadronirsene”.

⁶³² Recorre-se a François Ost para explicar o significado dos termos: “Esquecimentos-falsários: mil e uma formas de mentiras piedosas da história oficial para legitimar um regime ou reforçar uma ideologia, trabalhando à vontade com a simples verdade dos fatos – basta evocar o caso da história do Japão, baseada no dogma fundador segundo o qual o imperador não conheceu nem a abdicação forçada, nem a substituição desde a criação do país pelos deuses, postulado que, é claro, só sem mantém ao preço de acumular esquecimentos e “contraverdades”. Esquecimentos-recalque: através dos quais se visam esses fenômenos de amnésia coletiva, que dizem respeito aos vencedores em relação à sorte que suas conquistas, guerras, cruzadas e outros *djihads* impuseram aos vencidos, vítimas anônimas enviadas para as masmorras da história; esquecimento dos massacres, genocídios, crimes contra a humanidade, que acarreta hoje o sobressalto da imprescritibilidade; esquecimento dos direitos do homem, de que já falava o Preâmbulo da Declaração de 1789, e que justifica a utilidade de sua lembrança periódica; esquecimento vergonhoso também destes episódios pouco gloriosos do passado, que preferiríamos não mais ver surgir: Munique ou Vichy, por exemplo” (2005, p. 161-12).

lados, apagou-se a distinção legal/ilegal, vítima/criminoso. Ademais, a crise político-constitucional foi transformada em guerra civil, tornando-se opaca, a partir daí, a diferença entre cumprir a constituição e violá-la.

Um paradoxo vem à tona: é possível paz sem guerra? É certo que a política há tempo é representada por meio de metáforas bélico-militares (RIGOTTI, 1992, p. 45).⁶³³ Entretanto, no momento em que se busca retratar uma disputa em torno da constituição como uma guerra, naturalmente a paz aparece como algo virtuoso e necessário e, por outro lado, o conflito e o dissenso passam a ser encarados como ruins para a democracia. Nessa lógica, a defesa da responsabilização criminal é interpretada como vingança. A tradicional “pacificação da família brasileira” pretende, assim, criar uma unidade política nacional imaginária. Mas como nos indaga Paul Ricœur, o problema dessa unidade não seria o de “apagar da memória oficial os exemplos de crimes suscetíveis de proteger o futuro das faltas do passado e, ao privar a opinião pública dos benefícios do *dissensus*, de condenar as memórias concorrentes a uma vida subterrânea malsã?” Esta pergunta é essencial para assimilar os limites da anistia na busca por um objetivo tão difícil quanto o da reconciliação ou pacificação de uma sociedade política. Por outro lado, se democracia significa pluralismo, a existência do conflito e do irreconciliável na política não parece ser uma questão menos importante (CUIILLERAI, 2006).

Por fim, o perdão. A remissão dos erros também é utilizada como imagem para descrever a anistia. Na história brasileira, a cordialidade e a capacidade de perdoar são frequentemente apontadas como um traço da identidade nacional. Em defesa da anistia de 1961, o deputado Arruda Câmara – que também era padre – recorreu diretamente a tradição por meio da simbologia religiosa cristã do Jubileu e do perdão como ato que aproxima o homem de Deus. A sua associação com a anistia também exige um deslocamento de sentido, pois, ao contrário do que esta exige, o perdão pressupõe a memória (RICŒUR, 2007, p. 462) e o reconhecimento de uma ofensa (BETTINI, 2001, p. 35). É possível um perdão anônimo e genérico? Na anistia, quem perdoa (ou quem cometeu a ofensa) é o Estado ou o cidadão? A ambiguidade serviu à ocultação da responsabilidade e, mais uma vez, ao apagamento entre perpetrador e vítima, defesa e violação da constituição.

⁶³³ Como ressalta Francesca Rigotti, a linguagem política está repleta de expressões retiradas do mundo da guerra e da vida militar: “os membros ativos de um partido chamam-se *militantes*, aqueles do partido adversário *inimigos tout court*, as atividades orientadas a recolher votos no período que precede o momento das eleições formam a *campanha* eleitoral; os partidos políticos se dispõem segundo *coalizões*, fazem guerra de *posições* ou de *trincheira*, podem ter um ou mais *aliados*, fazem entre si as *pazes* e *alianças*; os atores políticos de qualquer natureza seguem *táticas* e *estratégias*, *lutam*, se *mobilizam*, conduzem *ataques*, se *entrincheiram* em posições de *defesa*, conseguem *vitórias*, sofrem *derrotas* etc (1992, p. 45, tradução minha).

Muito diferente foi a situação dos anistiados de 1961, sobretudo dos militares de 1935. O que imperou foi uma lembrança comandada, uma reminiscência vindicativa, o uso político da memória. Ao contrário do que sucedeu aos ministros militares, esse outro grupo de anistiados sofreu inúmeras punições: foram expulsos das Forças Armadas, condenados pelo Tribunal de Segurança Nacional e discriminados politicamente pelas suas opções político-ideológicas. Muitos deles vivenciaram múltiplos regimes jurídicos de anistia, percorrendo um longo caminho até conseguir alguma forma de restituição de direitos.

A anistia de 1961, no tocante aos militares de 1935 e à narrativa de grande parte dos parlamentares, não significou um ato de reparação, mas uma generosidade, uma benevolência. Nas palavras do deputado Arruda Câmara, a previsão do direito à reversão equivalia a “receber da pátria um pão generoso”. As fontes indicaram, entretanto, uma prática distinta. Ao vincular a reaquisição da condição de militar (na ativa ou reformado) a pareceres de órgãos do governo – progressivamente apagou a distinção entre anistia e graça –, abriu-se um novo espaço de repressão. O direito de retorno às Forças Armadas tornou-se uma faculdade inteiramente discricionária do governo. Para utilizar uma expressão de Rui Barbosa no início da República, a medida concedida em 1961 era uma verdadeira *anistia invertida*, pois agravou a situação dos anistiados, os tratou como “réos de crimes passados em julgado” (1896, p. 36). A revogação do direito à reversão em 1969 significou uma nova condenação, com a violação de garantias constitucionais básicas como o juiz natural, a presunção de inocência, a ampla defesa, a vedação de leis *ex post facto*, o direito adquirido e a irretroatividade da lei penal.

Ao ajustarmos o foco da nossa observação, constataremos, todavia, uma linguagem distinta. Ao dar voz aos anistiados de 1961, é possível identificar o que anistia poderia (ou deveria) ter sido, em vez do que ela, de fato, significou. A narrativa construída por aqueles que exigiam o retorno à condição de militar e a reintegração às Forças Armadas passa por outro sentido de anistia: a medida foi interpretada como uma forma de neutralização do registro repressivo do duplo nível de legalidade, da lei utilizada em sua acepção de lei-potência. A relação parasitária entre o princípio da legalidade penal e os crimes políticos foi encarada por parte da sociedade como algo equivocado do ponto de vista jurídico e político, como algo nocivo a um regime constitucional e democrático, uma vez que limitava direitos individuais como a liberdade de expressão, o direito de greve, o direito de participação política. Ao observarmos as petições dos mandados de segurança, os panfletos e comunicações produzidos pela Comissão Nacional de Anistia na década de 1950-1960, a

atuação da AMINA em 1979 e na constituinte de 1987-1988, percebe-se que a demanda era por justiça, igualdade e equidade. Ainda que utilizada a metáfora tradicional da pacificação, deixou-se expressa a necessidade da “isenção de discriminações odiosas e injustas”. A anistia foi compreendida como um possível instrumento de reconhecimento e não de impunidade e repressão.

O itinerário percorrido aponta para as contribuições que a função crítica da história do direito pode fornecer para a interpretação da anistia no contexto atual. Segundo Antônio Manuel Hespanha (2005, p. 21), é tarefa do historiador do direito “problematizar o pressuposto implícito e acrítico das disciplinas dogmáticas, ou seja, o de que o direito dos nossos dias é o racional, o necessário, o definitivo”. Nesse sentido, um dos produtos de uma pesquisa histórico-jurídica pode ser a relativização de determinadas opções do sistema do direito no presente, especialmente quando se pretende legitimá-las no argumento da tradição, que em geral depende do recurso à história (HESPANHA, 2005, p. 23).

Como mencionado na introdução da tese, o Supremo Tribunal Federal recorreu à legitimação tradicional ao julgar a ADPF n. 153. As metáforas do esquecimento, pacificação e perdão serviram para apagar a distinção vítima/torturador e ocultar uma história de autoritarismo, de criminalização do dissenso político, de desaparecimentos. Tornou opaca a diferença entre estado de direito e estado de exceção; entre democracia constitucional e ditadura. O estudo da anistia de 1961 – de sua construção e aplicação – desvelou as ambiguidades daquelas metáforas e, principalmente, seu uso político. O resgate da experiência dos anistiados de 1961, da anistia como repressão, mostrou-se importante para desconstruir a ideia da “cordialidade” brasileira.

Uma das maneiras de criticar a narrativa do STF na ADPF 153, a mesma da ditadura militar, passa pela compreensão do vínculo existente entre a anistia de 1961 e a Constituição de 1988. A observação do processo de constitucionalização da anistia de 1961 revelou-se extremamente necessária para evidenciar o que a Constituição de 1988 (e também a própria anistia) pretende significar: ruptura com práticas autoritárias e reconhecimento daqueles que foram atingidos por atos de exceção. A anistia, nesta perspectiva, não pode ser um esquecimento comandado. Deve ser, ao contrário, uma memória que *possibilite* a construção de um senso comum democrático. Afinal, assim como o esquecimento, a democracia não se impõe por decreto; exige uma *prática* que se autocompreenda como um processo aberto, plural e que não está imune a retrocessos.

3. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÃO, Paulo et al. Justiça de Transição no Brasil: o papel da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**, n. 1, jan./jun., 2009.

ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo. Justiça de transição no Brasil: a dimensão da reparação. In: SANTOS, Boaventura; ABRÃO, Paulo; SANTOS, Cecília Macdowell; TORELLY, Marcelo. **Repressão e memória política no contexto ibero-brasileiro: estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal**. Brasília: Comissão de Anistia; Coimbra: Universidade de Coimbra, 2010.

_____. Mutações do conceito de anistia na Justiça de Transição brasileira: a terceira fase de luta pela anistia. **Revista de Direito Brasileira**, n. 3, 2012.

ABREU, Alzira Alves de. Aliança Nacional Libertadora. In: PAULA, Christiane Jalles de; LATTMAN-WELTMAN, Fernando (coord.). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-30**. 3ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2010. Disponível em <<http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>>.

AFFONSO, Almino. **Raízes do golpe – da crise da legalidade ao parlamentarismo (1961-1963)**. São Paulo: Marco Zero, 1988.

AGAMBEN, Giorgio. **Stato di eccezione**. Homo sacer, II, I. Torino: Bollati Boringhieri, 2003.

ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil (1964-1984)**. 5ª edição. Petrópolis: Vozes, 1989.

ALVES FILHO, Francisco Rodrigues. **Democracia corrompida ou golpe de Estado?** São Paulo: Edições GEA, 1955.

ANDRADE, Carlos Drummond de. **O observador no escritório: páginas de diário**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 1985.

ARTHUR, Paige. How transitions reshaped human rights: a conceptual history of transitional justice. **Human Rights Quarterly**, 31, 2009.

BALBINO, Antônio. Anistia, graça, comutação de pena e indulto – inconstitucionalidade. **Revista de Direito Administrativo**, v. 69, 1962.

BARBEDO, Alceu. **O Fechamento do partido comunista do Brasil - os pareceres Barbedo**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1947.

BARBOSA, Henry Bianor Chalu. Reforma de militar afastado em período não abrangido pela lei de anistia. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, v. 21, n. 41, dezembro, 2014.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.

BARBOSA, Rui. **Amnistia inversa – caso de teratologia jurídica**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Tipografia do Jornal do Comércio, 1896.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A UDN e o udenismo – ambiguidades do liberalismo brasileiro (1945-1965)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

BERCOVICI, Gilberto. Tentativa de instituição da democracia de massas no Brasil: instabilidade constitucional e direitos sociais na Era Vargas (1930-1964). In: FONSECA,

Ricardo Marcelo; SEELAENDER, Airton Cerqueira Leite. **História do direito em perspectiva – do Antigo Regime à modernidade**. Curitiba: Juruá, 2009.

BETTINI, Maurizio. Sul perdono storico. Dono, identità, memoria e oblio. In: FLORES, Marcelo (org.). **Storia, verità, giustizia – I crimini del XX secolo**. Milano: Bruno Mondadori, 2009.

BIANCHI, Álvaro. O que é um golpe de Estado? **Blog Junho**, 26 de março de 2016. Disponível em: <blogjunho.com.br/o-que-e-um-golpe-de-estado>.

BICALHO, Luiz de Carvalho. **PCB: processo de cassação do registro (1947)**. Belo Horizonte: Aldeia Global, 1980.

BIERRENBACH, Júlio de Sá. **1954-1964 – Uma década política**. Rio de Janeiro: Ed. Domínio Público, 1996.

BONAVIDES, Paulo; AMARAL, Roberto. **Textos políticos da história do Brasil**. Volume VI. Terceira República. 1ª parte (1946-1955). 3ª edição. Brasília: Senado Federal, 2002.

BOURDIEU, Pierre. A ilusão biográfica. In: FERREIRA, Marieta de Moraes; AMADO, Janaína (org.). **Usos e abusos da história oral**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BRAGA, Sérgio Soares. **Quem foi quem na Assembleia Nacional Constituinte de 1946: um perfil socioeconômico e regional da constituinte de 1946**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998.

BRITO, José de Sousa e. Sobre a amnistia. **Revista Jurídica**, Lisboa, n. 6, abril-junho, 1986.

BURNIER, João Paulo Moreira. **Depoimento (1993)**. Rio de Janeiro, FGV/CPDOC, 2005.

CAFÉ FILHO, João. **Do sindicato ao Catete**. Volume 2. Rio de Janeiro: José Olympio, 1966.

CALIL, Gilberto. Quem derrubou o Estado Novo brasileiro? Reflexões sobre as construções historiográficas em torno da democratização de 1945. In: PIMENTEL, Irene Flunser; REZOLA, Maria Inácia (Org.). **Democracia, Ditadura: Memória e Justiça Política**. Lisboa: Tinta da China, 2013.

CAMPOS, Francisco. A Constituição de 1937 e sua vigência. **Revista Forense**, n. 103, v. 42, 1945.

_____. **O Estado Nacional**. Brasília: Senado Federal, 2001.

CAMPOS, Paulo Jorge Corrêa. **“Falta alguém em Nuremberg?”: a repressão do primeiro governo Vargas revelada pela imprensa e legislativo nos anos 1940**. Dissertação (mestrado em história). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UERJ, 2012.

CAMPOS, Reynaldo Pompeu de. **Repressão judicial no Estado Novo: esquerda e direita no banco dos réus**. Rio de Janeiro: Achiamé, 1982.

CAPELATO, Maria Helena. O Estado Novo: o que trouxe de novo? In: In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Araújo Neves. (org.) **O Brasil Republicano: o tempo do nacional-estatismo – do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CAPPELLINI, Paolo. Codici. In: FIORAVANTI, Maurizio. **Lo Stato moderno in Europa – istituzioni e diritto**. Roma: Editori Laterza, 2002.

_____. Codificazione. In: CAPPELLINI, Paolo. **Storie di concetti giuridici**. Torino: G. Giappichelli Editore, 2010.

CARBASSE, Jean-Marie. Legalidade dos delitos e das penas. In: ALLAND, Denis; RIALS, Stéphane. **Dicionário da cultura jurídica**. Tradução de Ivone Castilho Benedetti e Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

CARLONI, Karla. **Forças Armadas e democracia no Brasil – o 11 de Novembro de 1955**. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2012.

CARVALHO, José Murilo de. Vargas e os militares. In: PANDOLFI, Dulce (org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

_____. **Forças Armadas e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

CARVALHO FILHO, Aloysio de. **Comentários ao Código Penal**. Volume IV (arts. 102 a 120). 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1953.

CARVALHO NETTO, Menelick de. A revisão constitucional e a cidadania: A legitimidade do poder constituinte que deu origem a constituição da República Federativa de 1998 e as potencialidades do poder revisional nela previsto. Fórum Administrativo - Direito Público - FADM, nº 7, ano 1, setembro, 2001.

_____. A hermenêutica constitucional e os desafios postos aos direitos fundamentais. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. **Jurisdição constitucional e direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

_____. A urgente revisão da teoria do poder constituinte: da impossibilidade da *democracia possível*. In: CATTONI, Marcelo. **Poder constituinte e patriotismo constitucional**. Belo Horizonte: Ed. Mandamentos, 2006.

_____. A impossibilidade democrática do constitucionalismo autoritário e a inviabilidade constitucional da democracia totalitária. In: CATTONI, Marcelo; MACHADO, Felipe Daniel Amorim. **Constituição e processo: a resposta do constitucionalismo à banalização do terror**. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2009.

CASTELLO BRANCO, Carlos. **A renúncia de Jânio – um depoimento**. Brasília: Senado Federal, 2000.

CATTONI, Marcelo. Democracia sem espera e processo de constitucionalização: uma crítica aos discursos oficiais sobre a chamada “transição política brasileira”. In: CATTONI, Marcelo (org.). **Constitucionalismo e história do direito**. Belo Horizonte: Pergamun, 2011.

CATTONI, Marcelo; MEYER, Emílio Peluso Neder. Anistia, história constitucional e direitos humanos: o Brasil entre o Supremo Tribunal Federal e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: CATTONI, Marcelo (org.). **Constitucionalismo e história do direito**. Belo Horizonte: Pergamun, 2011.

CATTONI, Marcelo; GOMES, David. Transição e constitucionalismo: aportes ao debate público contemporâneo no Brasil. In: SOUZA JR; José Geraldo; SILVA FILHO, José Carlos Moreira da; PAIXÃO, Cristiano; FONSECA, Livia Gimenes Dias da; RAMPIN, Talita Tatiana Dias (orgs.). **Introdução crítica à justiça de transição na América Latina**. O direito achado na rua, volume 7. Brasília: Ed. UnB, 2015.

CAVALCANTI, João Barbalho Uchôa. **Constituição federal brasileira (1891): comentada**. Edição Fac-similar. Brasília: Senado Federal, 2002 (1902).

CAVALCANTI, Themístocles. A crise constitucional do nosso tempo. **Revista de Direito Público e Ciência Política**, v. 4, n. 3, 1961.

_____. Leis – declaração de inconstitucionalidade pelo Executivo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 82, 1965.

- CHARTIER, Roger. **A história ou a leitura do tempo**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.
- COLAO, Floriana. Delitto politico e amnistia. In: COLAO, Floriana; SANTOSUOSSO, Amedeo. **Politici e amnistia – tecniche di rinuncia alla pena per i reati politici dall’unità ad oggi**. Verona: Bertani Editore, 1986.
- _____. Il volto della nazione nelle amnistie politiche del Novecento. In: HARTEK, K; NUBOLA, C. (org). **Grazie e Giustizia. Figure della clemenza fra tardo medioevo ed età contemporanea**. Bologna: Il Mulino, 2011.
- COLLIN, Peter Holmes. Coup d’État. In: COLLIN, Peter Holmes. **Dictionary of politics and government**. Third edition. London: Bloomsbury, 2004.
- CONY, Carlos Heitor. Anistia. **Revista Civilização Brasileira**. Ano 1, n. 1, março de 1965.
- CORSI, Giancarlo. Sociologia da Constituição. Tradução Juliana N. Magalhães. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 39, janeiro-junho de 2001.
- COSTA, Pietro. Il principio di legalità: un campo di tensione nella modernità penale. **Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno**, v. 36, 2007.
- _____. Passado: dilemas e instrumentos da historiografia. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, n. 47, 2008.
- _____. Estado de direito e direitos do sujeito: o problema dessa relação na Europa moderna. In: FONSECA, Ricardo Marcelo; SEELANDER, Airton Cerqueira Leite. **História do direito em perspectiva: do Antigo Regime à modernidade**. Curitiba: Ed. Juruá, 2009.
- _____. O criminoso como inimigo. In: DAL RI JUNIOR, Arno (org.). **Ordenamentos jurídicos e a dimensão da justice na experiência juridical moderna e contemporânea – diálogos entre história, direito e criminologia**. Florianópolis: Ed. Fundação Boiteux, 2010.
- COUTINHO, Amélia. Henrique Lott. In: PAULA, Christiane Jalles de; LATTMAN-WELTMAN, Fernando (coord.). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-30**. 3ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2010. Disponível em <<http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>>.
- _____. Antônio Balbino. In: PAULA, Christiane Jalles de; LATTMAN-WELTMAN, Fernando (coord.). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-30**. 3ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2010a. Disponível em <<http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>>.
- _____. Trifino Correia. In: PAULA, Christiane Jalles de; LATTMAN-WELTMAN, Fernando (coord.). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-30**. 3ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2010b. Disponível em <<http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>>.
- CUILLERAI, Marie. L’irréconcilié: l’histoire critique aux marges de l’amnistie. **L’Homme et la société**, n. 159, 2006.
- CUNHA, Paulo Ribeiro. Militares e anistia no Brasil: um dueto desarmônico. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir. (org.) **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2010.
- _____. A Comissão Nacional da Verdade e os militares perseguidos – desafios de um passado no tempo presente e futuro. **Acervo**, v. 27, n. 1, jan./jun., 2014.
- D’ARAÚJO, Maria Celina. **Sindicatos, carisma e poder – o PTB de 1945-65**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- _____. **O Estado Novo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

_____. O estável poder de veto das Forças Armadas sobre o tema da anistia política no Brasil. **Vária História**, Belo Horizonte, v. 28, nº 48, jul./dez. de 2012.

DEL PORTO, Fabíola Brigante. A luta pela anistia no regime militar brasileiro e a construção dos direitos de cidadania. In: SILVA, Haike R. Kleber. **A luta pela anistia**. São Paulo: Ed. UNESP/APESP/Imprensa Oficial do Estado de SP, 2009.

DELGADO, Lucília de Almeida Neves. Brasil: 1954 – prenúncios de 1964. **Varia História**, v. 21, n. 34, julho de 2005.

DENYS, Odylio. **Ciclo revolucionário brasileiro. Memórias (05 de julho de 1922 a 31 de março de 1964)**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1993.

DU PLESSIS, Lourens. The South African constitution as memory and promise. **Stellenbosch Law Review**, 2000.

DWORKIN, Ronald. **Law's Empire**. Cambridge: Harvard University Press, 1986.

_____. A democracia e os direitos do homem. In: DARNTON, Robert; DUHAMEL, Olivier (org.). **Democracia**. Tradução Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FAUSTO, Boris. **Getúlio Vargas: o poder e o sorriso**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y razon – teoría del garantismo penal**. Madrid: Editorial Trotta, 1995.

FERREIRA, Jorge. A legalidade traída: os dias sombrios de Agosto e Setembro de 1961. **Tempo**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, 1997.

_____. Crises da República: 1954, 1955 e 1961. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Araújo Neves. (org.) **O Brasil Republicano: o tempo da experiência democrática – da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

_____. A democratização de 1945 e o movimento queremista. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves. **O Brasil republicano: da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010a.

_____. **João Goulart: uma biografia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

_____. Os conceitos e seus lugares: trabalhismo, nacional-estatismo e populismo. In: BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; FONSECA, Pedro Cezar Dutra (org.). **A Era Vargas: desenvolvimento, economia e sociedade**. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

FERREIRA, Vieira. **Amnistia: crimes políticos**. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1927.

FICO, Carlos. A negociação parlamentar da anistia de 1979 e o chamado “perdão aos torturadores”. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**, n. 4, julho/dezembro, 2010.

_____. **O golpe de 1964 – momentos decisivos**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2014.

_____. **História do Brasil contemporâneo – da morte de Vargas aos dias atuais**. São Paulo: Contexto, 2015.

FIGUEIREDO, Angelina Cheibub. **Democracia ou reformas? Alternativas democráticas à crise política (1961-1964)**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

FLORES, Marcello. Confrotare le atrocità: il ruolo dello storico. In: _____ (org.) **Storia, verità, giustizia: i crimini del XX secolo**. Milano: Bruno Mondadori, 2001.

FORJAZ, Maria Cecília Spina. Tententismo. In: PAULA, Christiane Jalles de; LATTMAN-WELTMAN (coord.). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-30**. 3ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2010a. Disponível em <<http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>>.

FRANCA, Geminiano da. O instituto jurídico da graça. **Revista Forense**, volume LXI, fascículo 361, julho-dezembro, 1933.

_____. O instituto jurídico da graça. **Revista Forense**, volume LXII, fascículo 367, janeiro, 1934.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. A crise do direito e o direito da crise. In: FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Estudos de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Edição Revista Forense, 1957.

_____. **A escalada – memórias**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1965.

FREEMAN, Mark. **Necessary evils – amnesties and the search for justice**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

FREIRE, Homero. A anistia e o Decreto Legislativo n. 18. **Arquivo Forense**, janeiro/junho, volume XLVII, 1963.

GACON, Stéphane. L'oubli institutionnel. In: NICOLAÏDES, Dimitri. **Oublier nos crimes**. Paris: Autrement, 2002.

GALLOTI, Luiz Octavio Pires e Albuquerque. Alcance e efeitos da anistia. **Arquivos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores**, v. 3, n. 14, ago/1945.

GARCIA, Basileu. **Instituições de Direito Penal**. Volume I, Tomo II. 4ª edição. 28ª tiragem. São Paulo: Max Limonad, 1965.

GASPARI, Elio. **A ditadura envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GOMES, Ângela de Castro. **A invenção do trabalhismo**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

_____. Partido Trabalhista Brasileiro (1945-1965): getulismo, trabalhismo, nacionalismo e reformas de base. In: FERREIRA, Jorge; REIS FILHO, Daniel Aarão (org.). **As esquerdas no Brasil – Nacionalismo e reformismo radical (1945-1964)**. Volume 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

_____. Jango e a República de 1945-1964: da República Populista à Terceira República. In: SOIHET, Rachel *et al* (org.). **Mitos, projetos e práticas políticas: memória e historiografia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

_____. O Estado Novo: política, história e os usos do passado. In: ROLLEMBERG, Denise; QUADRAT, Samantha Viz (orgs.). **A construção social dos regimes autoritários: Brasil e América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

_____. Introdução. In: SCHWARCZ, Lilia; GOMES, Ângela de castro (org.). **História do Brasil nação: 1808-2010. Olhando para dentro – 1930-1964**. Volume 4. São Paulo: Objetiva, 2013.

GRECO, Heloísa Amélia. **Dimensões fundacionais da luta pela anistia**. Departamento de História. Tese (doutorado). Belo Horizonte, UFMG, 2003.

_____. Memória vs. Esquecimento, Instituinte vs. Instituído: a luta pela anistia ampla, geral e irrestrita. In: SILVA, Haíke R. Kleber. **A luta pela anistia**. São Paulo: Ed. UNESP/APESP/Imprensa Oficial do Estado de SP, 2009.

_____. Anistia anamnese vs. Anistia amnésia: a dimensão trágica da luta pela anistia. In: SANTOS, Cecília MacDowell; TELES, Edson; TELES, Janaína de Almeida (orgs.). **Desarquivando a ditadura: memória e justiça no Brasil**. Volume II. São Paulo: Hucitec, 2009a.

GRIMM, Dieter. **Constituição e política**. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2006.

_____. The achievement of constitutionalism and its prospects in a changed world. In: DOBNER, Petra; LOUGHLIN, Martin. **The twilight of constitutionalism?** New York: Oxford University Press, 2012.

GROSSI, Paolo. Codici: qualche conclusione tra un millennio e l'atro. In: CAPPELLINI, Paolo; SORDI, Bernardo (org.). **Codici – una riflessione di fine millennio**. Milano: Giuffrè Editore, 2002.

_____. **Mitologias jurídicas da modernidade**. Tradução Arno Dal Ri Júnior. 2ª edição. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007.

_____. Il punto e la linea (L'impatto degli studi storici nella formazione del giurista). In: **Società, Diritto, Stato – un recupero per il diritto**. Milano: Giuffrè, 2006.

_____. **Introduzione al Novecento giuridico**. Roma-Bari: Editori Laterza, 2002.

GUIMARÃES, José Otávio Nogueira. Lembrar e esquecer. **Darcy**, v. 05, 2010.

HESPANHA, Antônio Manuel. **A cultura jurídica europeia – síntese de um milênio**. Coimbra: Almedina, 2012.

HEYMANN, Luciana. **O legado do Estado Novo**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2007.

HIPPOLITO, Lucia. **De raposas e reformistas – o PSD e a experiência democrática brasileira (1945-1964)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

HOBBSBAWM, Eric. Introdução. In: HOBBSBAWM, Eric; RANGER, Terence (orgs.). **A invenção das tradições**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

HODGKIN, Katharine; RADSTONE, Susannah. Introduction. In: _____. (org.). **Contested pasts: the politics of memory**. New York: 2003.

HUNGRIA, Nelson. A Lei de Segurança. **Arquivo Judiciário**, v. 34, abril/junho, 1935.

_____. O direito penal no Estado Novo. **Revista Forense**, v. 85, jan./mar., 1941.

_____. Extinção da punibilidade em face do novo código penal. **Revista Forense**, v. 87, jul./set., 1941a.

_____. **Novas questões jurídico-penais**. Rio de Janeiro: Ed. Nacional de Direito, 1945.

_____. A criminalidade política no direito brasileiro. **Arquivos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores**, n. 72, dezembro, 1959.

JAGUARIBE, Hélio. Golpe e antigolpe na presente situação brasileira. **Correio da Manhã**, 1º Caderno, 20/11/1955, p. 4.

KELLER, Vilma. Flores da Cunha. In: PAULA, Christiane Jalles de; LATTMAN-WELTMAN, Fernando (coord.). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-30**. 3ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2010. Disponível em <<http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>>.

_____. Cunha Mello. In: PAULA, Christiane Jalles de; LATTMAN-WELTMAN, Fernando (coord.). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-30**. 3ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2010a. Disponível em <<http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>>.

KIRCHHEIMER, Otto. **Giustizia politica**. Macerata: LiberiLibri, 2012. (1961)

KOSELLECK, Reinhart. Some questions regarding the conceptual history of “crisis”. In: KOSELLECK, R. **The practice of conceptual history – timing history, spacing concepts**. Tradução de Todd Presner. Stanford: Stanford University Press, 2002.

_____. **Futuro Passado: contribuição à semântica dos tempos históricos**. Tradução de Wilma Maas e Carlos Pereira. Revisão de César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto, Ed. PUC-RJ, 2006.

LABAKI, Amir. **1961 – A crise da renúncia e a solução parlamentarista**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

LACCHÈ, Luigi; STRONATI, Monica. Beyond the statute law: an introduction. In: LACCHÈ, Luigi; STRONATI, Monica. (ed.) **Beyond the statute law: the “grey” government of criminal justice systems. History and theory in the modern age**. Macerata: Eum, 2011.

LACERDA, Carlos. **Depoimento**. Organização de textos, notas e seleção de documentos de Cláudio Lacerda Paiva. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1978.

LAMARÃO, Sérgio. Movimento do 11 de novembro. In: PAULA, Christiane Jalles de; LATTMAN-WELTMAN, Fernando (coord.). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-30**. 3ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2010. Disponível em <<http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>>.

_____. Cruzada Brasileira Anticomunista. In: PAULA, Christiane Jalles de; LATTMAN-WELTMAN, Fernando (coord.). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-30**. 3ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2010a. Disponível em <<http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>>.

_____. Movimento militar constitucionalista. In: PAULA, Christiane Jalles de; LATTMAN-WELTMAN, Fernando (coord.). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-30**. 3ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2010b. Disponível em <<http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>>.

_____. Liga de defesa da legalidade. In: PAULA, Christiane Jalles de; LATTMAN-WELTMAN, Fernando (coord.). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-30**. 3ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2010c. Disponível em <<http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>>.

_____. Revolta de Jacareacanga. In: PAULA, Christiane Jalles de; LATTMAN-WELTMAN, Fernando (coord.). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-30**. 3ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2010d. Disponível em <<http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>>.

_____. Revolta de Aragarças. In: PAULA, Christiane Jalles de; LATTMAN-WELTMAN, Fernando (coord.). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-30**. 3ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2010e. Disponível em <<http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>>.

LAVABRE, Marie-Claire. Memória. In: ARNAUD, André-Jean (org.). **Dicionário enciclopédico de teoria e de sociologia do direito**. Tradução dirigida por Vicente de Paulo Barreto. Rio de Janeiro, Renovar, 1999.

LEAL, Aurelino. **Theoria e prática da Constituição Federal brasileira**. Parte Primeira – Da organização Federal do Poder Legislativo (arts. 1 a 40). Rio de Janeiro: Editores F. Briguiet e Cia., 1925.

LEAL, Gastão Aldano Vaz Lobo da Câmara. Efeitos da amnistia e em que difere do perdão. **O Direito**, ano 24, v. 84, 1901.

- LEMOS, Renato. Agildo Barata. In: PAULA, Christiane Jalles de; LATTMAN-WELTMAN, Fernando (coord.). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-30**. 3ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2010. Disponível em <<http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>>.
- LINS E SILVA, Evandro. **O salão dos passos perdidos: depoimento ao CPDOC**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira/FGV, 1997.
- LOPES, José Machado. **O III Exército na crise da renúncia de Jânio Quadros**. Rio de Janeiro: Editorial Alhambra, 1980.
- LORAUX, Nicole. **The divided city – on memory and forgetting in Ancient Athens**. Traduzido por Corinne Pache e Jeff Fort. New York: Zone Books, 2006.
- LOUREIRO, Felipe Pereira. Varrendo a democracia: considerações sobre as relações políticas entre Jânio Quadros e o Congresso Nacional. **Revista Brasileira de História**, v. 29, n. 57, 2009.
- LOTT, Henrique Batista Duffles Teixeira. **Depoimento (1978)**. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 2002.
- LUHMANN, Niklas. La costituzione come acquisizione evolutiva. In: ZAGREBELSKY, Gustavo; PORTINARO, Pier Paolo; LUTHER, Jorg. (org.) **Il futuro della costituzione**. Torino: Einaudi, 1996.
- LUZ, Carlos. **Em defesa da constituição: discurso proferido na Câmara dos Deputados em 14 de novembro de 1955**. Rio de Janeiro: Imprimatur, 2005.
- MACHADO, Flávia Burlamaqui. **As Forças Armadas e o processo de anistia no Brasil (1979-2002)**. Dissertação (mestrado em história social). Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, UFRJ, 2006.
- MAGALHÃES, Juliana Neuenschwander. O paradoxo da soberania popular: o reentrar da exclusão na inclusão. **Revista de Direito Comparado**, Rio de Janeiro, n. 2, v. 2, mar. 1998.
- MAGALHÃES, Juliana Neuenschwander; BATISTA, Vanessa Oliveira. Constituição e anistia: uma análise do discurso do STF no julgamento da ADPF 153. In: CONPEDI/UFF (org.). XXI Congresso Nacional do CONPEDI. Florianópolis: FUNJAB, 2012.
- MALLINDER, Louise. **Amnesty, Human rights and political transitions - bridging the peace and justice divide**. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2008.
- _____. Perspectivas transnacionais sobre a anistia. In: PAYNE, Leigh; ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo. **A anistia na era da responsabilização: o Brasil em perspectiva internacional e comparada**. Brasília: Ministério da Justiça; Oxford: Oxford University Press, 2011.
- MANN, Patrice. Coup d'État. In: OUTHWAITE, William (ed.) **The blackwell dictionary of modern social thought**. Second edition. Oxford: Blackwell Publishing, 2006.
- MARQUES, José Frederico. **Curso de Direito Penal**. Volume III. São Paulo: Saraiva, 1956.
- MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. Estado de exceção e mudança (in)constitucional no Brasil (1935-1937). **História Constitucional**, n. 14, 2013.
- _____. **Repressão política e usos da constituição no governo Vargas (1934-1937)**. Curitiba: Ed. Prismas, 2015.
- MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes. O Estado Novo (1937-1945): ditadura corporativa ou democracia social? In: MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes (org.). **Democracia e ditadura no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. da UERJ, 2006.

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

MARTINS FILHO, João Roberto. Forças Armadas e política, 1945-1964: a antessala do golpe. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Araújo Neves. (org.) **O Brasil Republicano: o tempo da experiência democrática – da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição Brasileira de 1891**. 3ª edição. Porto Alegre: Ed. Livraria do Globo, 1929.

MAYER, Jorge Miguel. Euclides Figueiredo. In: PAULA, Christiane Jalles de; LATTMAN-WELTMAN, Fernando. Fiúza de Castro. In: _____ (coord.). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-30**. 3ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2010. Disponível em <<http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>>.

MECCARELLI, Massimo. Paradigmi dell'eccezione nella parabola della modernità penale. **Quaderni Storici**, n. 131, fascicolo 2, agosto, 2009.

_____. Regimes jurídicos de exceção e sistema penal: mudanças de paradigma entre Idade Moderna e Contemporânea. In: DAL RI JÚNIOR, Arno; SONTAG, Ricardo. **História do direito penal entre medievo e modernidade**. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2011.

MENDES, Maria Edite. Resumo dos processos julgados no Tribunal de Segurança Nacional (TSN) e no Supremo Tribunal Militar (STM) em 2ª instância. **Revista do Superior Tribunal Militar**, nº 16/18 supl., 1994/1996.

MENDONÇA, Daniel de. O golpe civil-militar de 1961: crítica a uma explicação hegemônica. **Política & Sociedade**, n. 14, abril de 2009.

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

_____. **O preço do esquecimento: as reparações pagas às vítimas do regime militar (uma comparação entre Brasil, Argentina e Chile)**. Tese (doutorado). Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, 2007.

_____. O que é justiça de transição? Uma análise do conceito a partir do caso brasileiro. In: SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada. **Memória e verdade – a justiça de transição no estado democrático brasileiro**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2009.

MICHILES, Carlos *et al.* (org.). **Cidadão constituinte – a saga das emendas populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MILANI, Celestina. Il lessico della vendetta e del perdono nel mondo classico. In: SORDI, Marta (org.) **Amnistia, perdono e vendetta nel mondo antico**. Milano: Vita e Pensiero, 1997.

MOTA, Marly Silva da. Os anos Jango e a questão democrática. **Interseções**, v. 16, n. 1, junho de 2014.

MOTTA, Cândido. O crime político. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, v. 26, 1930.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Em guarda contra o perigo vermelho: o anticomunismo no Brasil (1917-1964)**. São Paulo: Perspectiva/Fapesp, 2002.

NAPOLITANO, Marcos. **História do Brasil República: da queda da Monarquia ao fim do Estado Novo**. São Paulo: Editora Contexto, 2016.

- NORONHA, Magalhães. **Direito Penal**. 2ª edição. Volume 1. São Paulo: Saraiva, 1963.
- NUNES, Diego. **Le “irrequietas leis de segurança nacional”. Sistema penale e repressione del dissenso político nel Brasile dell’Estado Novo (1937-1945)**. Tese (doutorado). Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli studi di Macerata (Itália), 2014.
- OLIVEIRA FILHO, João. Constitucionalidade e legitimidade do golpe militar. **Jornal do Comércio** (RJ), 06/03/1955.
- OLSON, Tricia D.; LEIGH, A. Payne; REITER, Andrew G. As implicações políticas dos processos de anistia. In: PAYNE, Leigh; ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo. **A anistia na era da responsabilização: o Brasil em perspectiva internacional e comparada**. Brasília: Ministério da Justiça; Oxford: Oxford University Press, 2011.
- OST, François. **O tempo do direito**. Bauru: EDUSC, 2005.
- OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública – o sentido da vinculação administrativa à juridicidade**. Coimbra: Almedina, 2003.
- PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. **Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofia, Política y Humanidades**, ano 13, n. 26, 2011.
- _____. The protection of rights in the Brazilian transition: amnesty law, violations of human rights and constitutional form. **Forum Historiae Iuris**, 2014.
- _____. Autonomia, democracia e poder constituinte: disputas conceituais na experiência constitucional brasileira (1964-2014). **Quaderni Fiorentini per la Storia del pensiero giuridico moderno**. 43, 2014a.
- _____. Dispute concettuali nel Brasile contemporâneo: amnistia, costituzione e diversità culturale. In: MECCARELLI, Massimo (a cura). **Diversità e discorso giuridico. Temi per un dialogo interdisciplinare su diritti e giustizia in tempo di transizione**. Madrid: Editorial Dykinson/Universidad Carlos III; 2016.
- PAIXÃO, Cristiano; BARBOSA, Leonardo. Cidadania, democracia e Constituição: o processo de convocação da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes; DIAS, Maria Tereza Fonseca. (Org.). **Cidadania e inclusão social: estudos em homenagem à Professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.
- _____. Crise Política e Sistemas de Governo: origens da “solução parlamentarista” para a crise político-constitucional de 1961. **Universitas Jus**, v. 24, 2013.
- PANTOJA, Silvia. Arruda Câmara. In: PAULA, Christiane Jalles de; LATTMAN-WELTMAN, Fernando (coord.). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-30**. 3ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2010. Disponível em <<http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>>.
- PASSERINI, Luisa. Memories between silence and oblivion. In: HODGKIN, Katharine; RADSTONE, Susannah. (org.). **Contested pasts: the politics of memory**. New York: 2003.
- PAULA, Christiane Jalles de; LATTMAN-WELTMAN, Fernando. Aparício Torelli. In: _____ (coord.). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-30**. 3ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2010. Disponível em <<http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>>.
- PAYNE, Leigh; ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. (org.). **A anistia na era da responsabilização – O Brasil em perspectiva internacional e comparada**. Brasília: Ministério da Justiça; Oxford: Universidade de Oxford, 2011.

- PEIXOTO, Antônio Carlos. O Clube militar e os confrontos no seio das Forças Armadas (1945-1964). In: ROUQUIÉ, Alan (org.). **Os partidos militares no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 1980.
- PEIXOTO, Ernani do Amaral. **Artes na política: diálogo com Amaral Peixoto**. Organização de Aspásia Camargo, Maria Celina D'Araújo, Lúcia Hippolito, Dora Rocha Flaksman. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão – o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina**. São Paulo: Paz e Terra, 2010.
- PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris/Ed. PUC-Rio, 2008.
- PINHEIRO, Letícia. O Brasil no mundo. In: SCHWARCZ, Lilia; GOMES, Ângela de castro (org.). **História do Brasil nação: 1808-2010. Olhando para dentro – 1930-1964**. Volume 4. São Paulo: Objetiva, 2013.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Estratégias da ilusão: a Revolução Mundial e o Brasil (1922-1935)**. 2ª edição revista pelo autor. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.
- POLLAK, Michael. Memória, esquecimento, silêncio. **Estudos Históricos**, v. 2, n. 3, 1989.
- _____. Memória e identidade social. **Estudos Históricos**, v. 5, n. 10, 1992.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco. **Comentários a Constituição de 1946**. Tomo I (arts. 1º ao 5º). 3ª edição. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1960.
- PORTINARO, Pier Paulo. L'ammistia tra esigenza di giustizia e ragion di Stato. In: QUARITSCH, Helmut. **Giustizia politica**. Traduzione di Laura Tirone. Milano: Giuffrè Editore, 1995.
- _____. **I conti com il passato: vendetta, amnistia, giustizia**. Milano: Feltrinelli, 2011.
- PRESTES, Anita. Os comunistas e a Constituinte de 1946. **Estudos Ibero-americanos**, v. 32, n. 2, dezembro, 2006.
- PROST, Antoine. **Doze lições sobre a história**. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.
- QUARITSCH, Helmut. **Giustizia politica**. Traduzione di Laura Tirone. Milano: Giuffrè Editore, 1995.
- RAMALHETE, Clóvis. Tratamento jurídico das revoluções. **Revista de Informação Legislativa**, v. 6, n. 22, abr./jun., 1969.
- RAMOS, Plínio de Abreu. Odylio Denys. In: PAULA, Christiane Jalles de; LATTMAN-WELTMAN (coord.). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-30**. 3ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2010. Disponível em <<http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>>.
- RAO, Vicente et al. Um apello em favor da amnistia. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, v. 26, 1930.
- REZNIK, Luís. **Democracia e Segurança Nacional: A Polícia Política no pós-guerra**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- RICŒUR, Paul. **A memória, a história, o esquecimento**. Campinas: Ed. Unicamp, 2007.
- _____. Sanção, reabilitação, perdão. In: RICOEUR, Paul. **O justo ou a essência da justiça**. Lisboa: Instituto Piaget, 2008.
- RIGOTTI, Francesca. **Il potere e le sue metafore**. Milano: Feltrinelli, 1992.

ROBERTSON, David. Coup d'État. In: ROBERTSON, David. **The Routledge Dictionary of Politics**. Third edition. London: Routledge, 2004.

ROCHA NETTO, Bento Munhoz da. **Radiografia de novembro**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1961.

RODEGHERO, Carla Simone. O anticomunismo na encruzilhada do autoritarismo e da democracia: a conjuntura 1945-1947. **Métis – história e cultura**, v. 5, n. 10, jul/dez, 2006.

_____. Pela “pacificação da família brasileira”: uma breve comparação entre as anistias de 1945 e de 1979. **Revista Brasileira de História**, v. 34, n. 67, 2014.

_____. A anistia de 1979 e seus significados, ontem e hoje. In: REIS, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **A ditadura que mudou o Brasil – 50 anos do golpe de 1964**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014a.

ROSE, R. S. **Uma das coisas esquecidas: Getúlio Vargas e o controle social no Brasil (1930-1954)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

ROSENFELD, Michel. Modern constitutionalism as interplay between identity and diversity. In: ROSENFELD, Michel (ed.). **Constitutionalism, identity, difference, and legitimacy – theoretical perspectives**. Durham and London: Duke University Press, 1994.

_____. **A identidade do sujeito constitucional**. Tradução de Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

ROUSSO, Henry. A memória não é mais o que era. In: FERREIRA, Marieta de Moraes; AMADO, Janaína (org.). **Usos e abusos da história oral**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SAINT-BONNET, François. Exceção, necessidade, urgência. In: ALLAND, Denis; RIALS, Stéphane. **Dicionário da cultura jurídica**. Tradução de Ivone Castilho Benedetti e Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

SAJÓ, András. **Limiting government: an introduction to constitutionalism**. Budapest/New York: Central European University Press, 1999.

SBRICCOLI, Mario. Caratteri originari e tratti permanenti del sistema penale italiano (1860-1990). In: VIOLANTE, L. (org.) **Storia d'Italia. Annali, XVI, Legge Diritto, Giustizia**. Torino, Einaudi, 1998.

SCHEPPELE, Kim Lane. A Constitution between past and future. **William and Mary Review**, v. 49, 2008.

SCHNEIDER, Ann M. **Amnestied in Brazil (1895-1985)**. Tese (doutorado). Department of History, The University of Chicago (EUA), 2008.

SEABRA FAGUNDES, M. Reformas essenciais ao aperfeiçoamento das instituições políticas brasileiras. **Revista de Direito Administrativo**, v. 43, 1956.

_____. **O controle dos atos administrativos pelo poder Judiciário**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Revista Forense, 1957.

SIKKINK, Kathryn. A era da responsabilização: a ascensão da responsabilização penal individual. In: PAYNE, Leigh; ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo. **A anistia na era da responsabilização: o Brasil em perspectiva internacional e comparada**. Brasília: Ministério da Justiça; Oxford: Oxford University Press, 2011.

SILVA, Carlos Medeiros. Funcionário público – direito de greve. **Revista de Direito Administrativo**, v. 29, 1952.

_____. Funcionário público – direito de greve – insubordinação grave em serviço – pena disciplinar. **Revista de Direito Administrativo**, v. 37, 1954.

_____. Observações sobre o ato institucional. **Revista de Direito Administrativo**, v. 76, abr./jun., 1964.

_____. O ato institucional e a elaboração legislativa. **Revista dos Tribunais**, v. 53, n. 347, setembro, 1964a.

SILVA, Haike R. Kleber da (Org.) **A luta pela anistia**. São Paulo: Editora Unesp, APESP, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009.

SILVA, Heber Ricardo da. A democracia ameaçada: repressão política e a cassação do PCB na transição democrática brasileira (1945-1948). **Histórica – Revista eletrônica do Arquivo Público do Estado de São Paulo**, n. 39, 2009a.

SILVA, Hélio. **1964: golpe ou contragolpe?** Edição kindle. Porto Alegre: L&PM, 2014.

SILVA, Kalina Vanderlei; SILVA, Maciel Henrique. Golpe de Estado. In: SILVA, Kalina Vanderlei; SILVA, Maciel Henrique. **Dicionário de conceitos históricos**. 2ª edição. São Paulo: Contexto, 2009b.

SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. O julgamento da ADPF 153 pelo Supremo Tribunal Federal e a inacabada transição democrática brasileira. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Prado (Orgs). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2010.

_____. Dever de memória e a construção da história viva: a atuação da Comissão de Anistia do Brasil na concretização do direito à memória e à verdade. In: SANTOS, Boaventura; ABRÃO, Paulo; SANTOS, Cecília Macdowell; TORELLY, Marcelo. **Repressão e memória política no contexto ibero-brasileiro: estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal**. Brasília: Comissão de Anistia; Coimbra: Universidade de Coimbra, 2010.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio a Castello (1930-1964)**. Tradução Berilo Vargas. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SMALLMAN, Shawn C. A profissionalização da violência extralegal das Forças Armadas no Brasil (1945-1964). In: CASTRO, Celso; IZECKSOHN, Vitor; KRAAY, Hendrik (org.). **Nova história militar brasileira**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

SODRÉ, Nelson Werneck. **História militar do Brasil**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

_____. **Do Estado Novo à Ditadura Militar: memórias de um soldado**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1988.

SORDI, Marta. La fortuna dell'annistia del 403/2 a.C. In: SORDI, Marta (org.) **Annistia, perdono e vendetta nel mondo antico**. Milano: Vita e Pensiero, 1997.

SOUZA, Mayara Paiva. **Os usos do passado nas constituintes de 1946 e 1987/1988: a anistia entre silêncio, ruídos e esquecimentos**. Tese (doutorado). Programa de Pós-Graduação em História, UFG, 2016.

STEPAN, Alfred. **Os militares na política: as mudanças de padrões na vida brasileira**. Tradução de Ítalo Tronca. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.

TÁCITO, Caio. Leis inconstitucionais – anulação – efeitos. **Revista de Direito Administrativo**, n. 59, 1960.

TAIPA DE CARVALHO, Américo Alexandrino. História do direito de clemência. In: **Estudos dedicados ao Prof. Doutor Mário Júlio de Almeida Costa**. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2002.

TAVARES, Flávio. **1961 – O golpe derrotado: luzes e sombras do movimento da legalidade**. Porto Alegre: L&PM, 2011.

TEITEL, Ruti. Transitional justice genealogy. **Harvard Human Rights Journal**, v. 16, 2003.

TORELLY, Marcelo D. Justiça transicional, memória social e senso comum democrático: notas conceituais e contextualização do caso brasileiro. In: SANTOS, Boaventura; ABRÃO, Paulo; SANTOS, Cecília Macdowell; TORELLY, Marcelo (org.). **Repressão e memória política no contexto ibero-brasileiro: estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal**. Brasília: Comissão de Anistia; Coimbra: Universidade de Coimbra, 2010.

_____. Justiça de transição – origens e conceito. In: SOUZA JR; José Geraldo; SILVA FILHO, José Carlos Moreira da; PAIXÃO, Cristiano; FONSECA, Livia Gimenes Dias da; RAMPIN, Talita Tatiana Dias (orgs.). **Introdução crítica à justiça de transição na América Latina**. O direito achado na rua, volume 7. Brasília: Ed. UnB, 2015.

TRIGUEIRO, Osvaldo. A crise legislativa e o regime presidencial. **Revista Forense**, v. 57, n. 192, nov/dez, 1960.

VIANNA, Marly de Almeida Gomes (org.). **Pão, terra e liberdade: memória do movimento comunista de 1935**. São Carlos/Rio de Janeiro: Ed. UFSCar; Arquivo Nacional, 1995.

_____. **Revolucionários de 1935 – sonho e realidade**. São Paulo: Ed. Expressão Popular, 2007.

VICTOR, Mario. **Cinco anos que abalaram o Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1965.

WEINRICH, Harald. Oblivio pubblico e oblio privato. **Il Mulino**, n. 4, 2000.

WOLIN, Sheldon. **The presence of the past – essays on the State and the Constitution**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1990.

XAVIER, Marília. Antecedentes institucionais da polícia política. In: **DOPS: a lógica da desconfiança**. 2ª edição. Rio de Janeiro: APERJ, 1996.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **Amnistia, indulto e grazia – profili costituzionali**. Milano: Giuffrè Editore, 1974.

_____. Storia e costituzione. In: ZAGREBELSKY, Gustavo; PORTINARO, Pier Paolo; LUTHER, Jorg. (org.) **Il futuro della costituzione**. Torino: Einaudi, 1996.

4. FONTES

a) Legislativas

a.1) Diários e anais

Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1946

Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988

Diário do Congresso Nacional

Diário da Câmara dos Deputados

Diário do Senado Federal

Diário Oficial da União

a.2) Legislação

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* (Constituição de 1934). Diário Oficial da União, Suplemento, seção I, 16/07/1934, p. 01.

_____. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil* (Constituição de 1946). Diário Oficial da União, seção I, 19/09/1946, p. 13059.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil* (Constituição de 1988). Diário Oficial da União, seção I, 05/08/1988, p. 01.

_____. *Lei Constitucional n. 09*. Diário Oficial da União, seção I, 01/03/1945, p. 3313.

_____. *Lei Constitucional n. 12*. Diário Oficial da União, seção I, 13/11/1945, p. 17409.

_____. *Lei Constitucional n. 14*. Diário Oficial da União, seção I, 24/11/1945, p. 17837.

_____. *Lei Constitucional n. 16*. Diário Oficial da União, seção I, 30/11/1945, p. 18069.

_____. *Lei Constitucional n. 15*. Diário Oficial da União, seção I, 26/11/1945.

_____. *Lei Constitucional n. 14*. Diário Oficial da União,

_____. *Emenda constitucional n. 1*. Diário Oficial da União, seção I, 20/10/1969, p. 8865.

_____. *Lei n. 721*. Diário Oficial da União, seção I, 03/06/1949.

_____. *Lei n. 1.057-A*. Diário Oficial da União, seção I, 01/03/1950.

_____. *Lei n. 1.079*. Diário Oficial da União, seção I, 12/04/1950, p. 5425.

_____. *Lei n. 1.711*. Diário Oficial da União, 1952.

_____. *Lei 1.802/52*. Diário Oficial da União, seção I, 07/01/1953, p. 273.

_____. *Lei n. 2.370*. Diário Oficial da União, 1954.

_____. *Lei n. 2.654*. Diário Oficial da União, seção I, 25/11/1955, p. 21585.

_____. *Lei n. 6.683*. Diário Oficial da União, seção I, 28/08/1979, p. 12265.

_____. *Lei n. 1.802*. Diário Oficial da União, seção I, 07/01/1953, p. 273.

_____. *Decreto Legislativo n. 06*. Diário do Congresso Nacional, 19/12/1935, p. 27329.

_____. *Decreto Legislativo n. 18*. Diário do Congresso Nacional, Seção 2, 17/07/1951, p. 5255.

_____. *Decreto Legislativo n. 63*. Diário do Congresso Nacional, Seção 2, 04/12/1951, p. 12300.

_____. *Decreto Legislativo n. 70*. Diário do Congresso Nacional, Seção 2, 07/07/1955, p. 1640.

_____. *Decreto Legislativo n. 16*. Diário do Congresso Nacional, Seção 2, 20/04/1956, p. 793.

_____. *Decreto Legislativo n. 22*. Diário do Congresso Nacional, Seção 2, 24/05/1956, p. 1139.

_____. *Decreto Legislativo n. 27*. Diário do Congresso Nacional, Seção 2, 23/06/1956, p. 1601.

_____. *Decreto Legislativo n. 02*. Diário do Congresso Nacional, Seção 2, 01/05/1959, p. 708.

_____. *Decreto Legislativo n. 07*. Diário do Congresso Nacional, Seção 2, 21/07/1961, p. 1377.

_____. *Decreto Legislativo n. 18*. Diário do Congresso Nacional, Seção 2, 16/12/1961, p. 3059.

_____. *Decreto Legislativo n. 15*. Diário do Congresso Nacional, Seção 2, 12/07/1963, p. 1653.

_____. *Decreto-Lei n. 1.713/1939*. Diário Oficial da União, 1939.

_____. *Decreto-Lei n. 3.084*, Diário Oficial da União, seção I, 06/03/1941.

_____. *Decreto-lei n. 6.227*, Diário Oficial da União, seção I, 01/02/1944, p. 1697.

_____. *Decreto-Lei n. 7.474*. Diário Oficial da União, Seção 1, 19/04/1945, p. 7076.

_____. *Decreto-Lei n. 7.769*, Diário Oficial da União, seção I, 25/07/1945.

_____. *Decreto-Lei n. 7.943*. Diário Oficial da União, seção I, 10/09/1945, p. 14633.

_____. *Decreto-Lei n.º 8.186*. Diário Oficial da União, 1945.

_____. *Decreto-Lei n. 9.050*, Diário Oficial da União, seção I, 13/03/1946.

_____. *Decreto-Lei n. 9.070*. Diário Oficial da União, seção I, 16/03/1946, p. 3829.

_____. *Decreto-Lei n. 9.698*. Diário Oficial da União, 1946.

_____. *Decreto-Lei n. 864*. Diário Oficial da União, seção I, 15/09/1969, p. 7769.

_____. *Decreto n. 72-B, de 05 de agosto de 1892*, Coleção de Leis do Brasil, 1892, p. 4. Disponível em: <www2.camara.leg.br>.

_____. *Decreto n. 847, de 11 de outubro de 1890*, Coleção de Leis do Brasil, 1890, p. 2664. Disponível em: <www2.camara.leg.br>.

_____. *Decreto n. 310, de 21 de outubro de 1895*, Coleção de Leis do Brasil, volume I, p. 1895. Disponível em: <www2.camara.leg.br>

- _____. *Decreto n. 19.395*, Diário Oficial da União, seção I, 11/11/1930, p. 20621.
- _____. *Decreto n. 20.558*, Diário Oficial da União, seção I, 23/10/1931, p. 16831.
- _____. *Decreto n. 24.297*. Diário Oficial da União, seção I, 30/05/1934, p. 10332.
- _____. *Decreto nº 254*. Diário Oficial da União, seção I, 05/08/1935, p. 17120.
- _____. *Decreto n. 41.249*. Diário Oficial da União, seção I, 05/04/1957, p. 8156.
- _____. *Ato Institucional*. Diário Oficial da União, 1964.
- _____. *Ato Institucional n. 2*. Diário Oficial da União, 1965.
- _____. *Ato Institucional n. 5*. Diário Oficial da União, seção I, 13/12/1968, p. 10801.
- _____. *Ato Institucional n. 12*. Diário Oficial da União, seção I, 01/09/1969, p. 7369.

b) Decisões Judiciais

BARBOSA, Henry Bianor Chalu. *Reforma de militar afastado em período não abrangido pela lei de anistia*, Revista da SJRJ, Rio de Janeiro, v. 21, n. 41, p. 343-346, 2014.

PROJETO BRASIL NUNCA MAIS. Justiça Militar, *Ação Penal n. 20/1970*, Sentença com data de 09/07/1971.

_____. Justiça Militar, *Ação Penal n. 20*, Sentença com data de 09/07/1971.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Agravo regimental no Habeas Corpus n. 38661*, pleno, relator ministro Afrânio Antônio da Costa, data do julgamento: 04/10/1961.

_____. *Apelação Civil n. 7.725*, segunda turma, ministro relator Goulart de Oliveira, data de julgamento: 06/10/1942.

_____. *Apelação Civil n. 8.329*, segunda turma, ministro relator Orosimbo Nonato, data de julgamento: 30/11/1943.

_____. *Apelação Civil n. 8.545*, segunda turma, ministro relator José Linhares, data de julgamento: 26/12/1944.

_____. *Apelação Criminal n. 1.439*, pleno, ministro relator Luiz Gallotti, data de julgamento: 14/11/1950.

_____. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 153*, pleno, relator ministro Eros Grau, data do julgamento: 29/04/2010.

_____. *Embargos de divergência no Recurso Extraordinário n. 72.559*, pleno, ministro relator Luiz Gallotti, data de julgamento: 14/02/1973.

_____. *Embargos de divergência no Recurso Extraordinário n. 75.222*, pleno, ministro relator Bilac Pinto, data de julgamento: 18/05/1977.

_____. *Habeas Corpus n. 29797*, pleno, relator ministro Lafayette de Andrada, data do julgamento: 10/09/1947.

_____. *Habeas Corpus n. 30065*, pleno, relator ministro Ribeiro da Costa, data do julgamento: 07/01/1948.

_____. *Habeas Corpus n. 51.523*, pleno, ministro relator Macedo Ludolf, data de julgamento: 04.04.1951.

_____. *Habeas Corpus n. 31486*, pleno, relator ministro Luiz Gallotti, data do julgamento: 16/05/1951.

_____. *Habeas corpus n. 32.331*, pleno, ministro relator Luiz Gallotti, data de julgamento: 05/12/1952.

_____. *Habeas Corpus n. 33.908*, pleno, relator ministro Afrânio Costa, data de julgamento: 21/12/1955.

_____. *Habeas Corpus n. 38667*, pleno, relator ministro Ary Franco, data do julgamento: 05/10/1961.

_____. *Habeas Corpus n. 38654*, pleno, relator ministro Hannemann Guimarães, data do julgamento: 06/09/1961.

_____. *Mandado de Segurança n. 2.264*, pleno, ministro relator Luiz Gallotti, data de julgamento: 01/09/1954.

_____. *Mandado de Segurança n. 3357*, pleno, relator ministro Hannemann Guimarães, data do julgamento: 07/11/1956.

_____. *Mandado de Segurança n. 9334*, pleno, relator ministro Lafayette de Andrada, data do julgamento: 16/07/1962.

_____. *Mandado de Segurança n. 17955*, pleno, relator ministro Aliomar Baleeiro, data de julgamento: 24/04/1969.

_____. *Mandado de Segurança n. 20.284*, pleno, relator ministro Firmino da Paz, data de julgamento: 13/08/1981.

_____. *Recurso de Mandado de Segurança n. 12.539*, pleno, relator ministro Hannemann Guimarães, data de julgamento: 10/08/1964.

_____. *Recurso de Mandado de Segurança n. 14.337*, terceira turma, relator ministro Prado Kelly, data de julgamento: 11/03/1966.

_____. *Recurso de Mandado de Segurança n. 15.909*, terceira turma, relator ministro Luiz Gallotti, data de julgamento: 31/03/1966.

_____. *Recurso de Mandado de Segurança n. 15.529*, terceira turma, relator ministro Luiz Gallotti, data de julgamento: 31/03/1966.

_____. *Recurso de Mandado de Segurança n. 15.873*, terceira turma, relator ministro Hermes Lima, data de julgamento: 05/08/1966.

_____. *Recurso de Mandado de Segurança n. 18.645*, segunda turma, relator ministro Aduino Cardoso, data de julgamento: 05/08/1966.

_____. *Recurso Extraordinário n. 12.369*, pleno, ministro relator Laudo de Camargo, data de julgamento: 14/04/1948.

_____. *Recurso Extraordinário n. 15.758*, pleno, ministro relator José Linhares, data de julgamento: 03/05/1950.

_____. *Recurso Extraordinário n. 18.072*, primeira turma, ministro relator Luiz Gallotti, data de julgamento: 11/06/1951.

_____. *Recurso Extraordinário n. 34.720*, primeira turma, ministro relator Afrânio Costa, data de julgamento: 07/11/1957.

_____. *Recurso Extraordinário n. 43.472*, primeira turma, ministro relator Nelson Hungria, data de julgamento: 28/01/1960.

_____. *Recurso Extraordinário n. 69.022*, pleno, ministro relator Oswaldo Trigueiro, data de julgamento: 06/12/1970.

_____. *Recurso Extraordinário n. 67.843*, pleno, ministro relator Luiz Gallotti, data de julgamento: 20/05/1970.

_____. *Recurso Extraordinário n. 72.559*, segunda turma, ministro relator Thompson Flores, data de julgamento: 20/03/1972.

_____. *Recurso Extraordinário n. 62.841*, segunda turma, ministro relator Xavier de Albuquerque, data de julgamento: 01/12/1972.

_____. *Recurso Extraordinário n. 75.222*, primeira turma, ministro relator Aliomar Baleeiro, data de julgamento: 23/10/1973.

_____. *Representação n. 261*, relator ministro Edgard Costa, data de julgamento: 03/08/1956.

_____. *Representação n. 258*, relator ministro Rocha Lagoa, data do julgamento: 31/08/1955.

_____. *Representação n. 258*, relator ministro Rocha Lagoa, data de julgamento: 31/08/1956.

SUPERIOR TRIBUNAL MILITAR, *Habeas corpus n. 26.525*, relator para o acórdão ministro Adalberto Barreto, data de julgamento: 02/04/1962.

_____. *Revisão Criminal n. 566*, ministro relator Cardoso de Castro, data do julgamento: 20/09/1950.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS, *Mandado de Segurança n. 29.410*, pleno, ministro relator Cunha Vasconcelos, data de julgamento: 17/11/1962.

_____. *Mandado de Segurança n. 30.603*, pleno, ministro relator Amarílio Benjamin, data de julgamento: 26/11/1962.

_____. *Mandado de Segurança n. 31.895*, pleno, ministro relator Oscar Saraiva, data de julgamento: 29/04/1963.

_____. *Mandado de Segurança n. 31.898*, pleno, ministro relator Márcio Ribeiro, data de julgamento: 24/06/1963.

_____. *Mandado de Segurança n. 36.758*, pleno, ministro relator Djalma da Cunha Mello, data de julgamento: 06/04/1964.

_____. *Mandado de Segurança n. 37.585*, pleno, ministro relator Hugo Auler, data de julgamento: 14/12/1964.

_____. *Mandado de Segurança n. 37.585*, pleno, ministro relator Hugo Auler, data de julgamento: 14/12/1964.

_____. *Mandado de Segurança n. 40.131*, pleno, ministro relator Armando Rollemberg, data de julgamento: 19/10/1964.

c) Documentos

ARQUIVO HISTÓRICO DO EXÉRCITO, Comissão Especial de Reversão do Exército (CERE), 1962-1965.

_____. Pasta do general Euclides de Oliveira Figueiredo.

ARQUIVO NACIONAL, Fundo Góes Monteiro, *Circular reservada de Eurico Gaspar Dutra*, Série 12 (impressos), Subsérie 4 (panfletos), AS 879, 29/06/1937.

_____. *Telegrama de Luís Carlos Prestes a Getúlio Vargas*, BR NA, RIO 35.0.PRO.28370, 22/08/1945.

_____. *Depoimentos esclarecedores sobre os processos militares*, 1953, BR RJANRIO CNV.0.PRG.00092001702201432.

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, *Anistia geral para todos os presos políticos civis e militares*, folhetos DESP, 0334, 17/01/1936.

_____. *Impeçamos por todas as formas a prorrogação do estado de guerra*, folhetos DESP, 0084.

_____. *Brasileiros*, folhetos DESP, 031, 1939.

_____. *Anistia*, Panfletos DPS, 054, 29/03/1945.

_____. *Lutemos pela anistia até sair do cárcere o último preso político!* Panfletos DPS, 1227, 08-15/04/1945.

_____. *O grito do povo*, Panfletos DPS, 1086, 08-15/04/1945.

_____. Fundo DPS, notação 65000.

_____. *Comissão Nacional Pró-Anistia*, Fundo DPS, notação 01.780.

_____. Fundo POL POL, geral, notação 3, dossiê 1, anistia.

_____. *Comício realizado na esplanada do castelo, pró-anistia*, Fundo POL POL, Dossiê 18, setor administração, notação 28, 1956.

_____. *Manifesto de combate ao projeto de lei de infidelidade à pátria*, Folhetos DPS, 259, 1953.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Anistia: Legislação Brasileira (1822-1979)*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1980.

CENTRO DE REFERÊNCIA VIRTUAL BRASIL NUNCA MAIS, Federação das Associações de Defesa da Anistia (FADA), *Mensagem aos constituintes*, 17/02/1985.

COMISSÃO DE ANISTIA (MJ), Processo n. 20020106528.

_____. Processo n. 20010103587.

_____. Processo n. 20010103583.

_____. Processo n. 20050150979.

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE (CNV), Relatório (volume II – textos temáticos), *Violações de direitos humanos no meio militar (texto I)*, 2014.

_____. Relatório (volume I, parte II), *capítulo 3 – Contexto histórico das graves violações entre 1946 e 1988*, 2014.

CONGRESSO NACIONAL. *Anistia. Comissão Mista sobre anistia. Volume I*. Brasília: Congresso Nacional, 1982.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, *Exposição de motivos n. 137*, Conselho de Segurança Nacional, 20/03/1953.

_____. *Parecer E-7 da Consultoria-Geral da República*, 13/04/1962, p. 4270.

_____. *Teor da informação prestada ao Exm^o. Sr. Presidente do Conselho de Ministros*, seção I, 24/05/1962, p. 5766.

_____. *Ofício da Consultoria-Geral da República restituindo o processo n. 22394*, seção I, 17/10/1962, p. 10903.

FGV/CPDOC, Arquivo Eurico Dutra, *Carta do general José Fernando Afonso Ferreira ao general Mário José Pinto Guedes*, ED vp 1944.04.28, maio de 1944.

_____. Arquivo Eurico Dutra, *Carta do diplomata Orlando Leite Ribeiro ao ministro da Guerra, Eurico Gaspar Dutra*, ED vp 1944.04.28, 11/05/1944.

_____. Arquivo Evandro Lins e Silva, *Proposta e resultados do debate entre juristas*, ELS aj pu 1945.00.00, abril de 1945.

_____. Arquivo Gustavo Capanema, *A lei de anistia e o parecer Balbino*, GC-1073f, 1962.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, Conselho Federal, *Ata da 1.017^a sessão da 31^a reunião ordinária do Conselho Federal da OAB*, 29/08/1961.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Comissão Revisora: pareceres*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1938.

REVISTA FORENSE, *Exposição de Motivos apresentada pelos ministros de Estado ao sr. Presidente da República*, junho de 1945, p. 187.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, *Resolução n. 324*, 10/11/1945.

_____. *Processo n. 411/412*.

_____. *Resolução n. 1.841*, 07/05/1947.

_____. *Resolução n. 215*, 02/10/1945.

d) Periódicos

A MANHA, *Anistia! Anistia! Anistia!*, 27/04/1945.

_____, *Anistia*, 25/04/1946.

_____, *Anistia*, 28/08/1947.

A MANHÃ, *Antes de mais nada, esqueçamos as diferenças políticas*, 19/09/1942.

A NOITE, *É um elemento útil para a preservação do regime*, 07/01/1953.

_____, *Amarrem uma lata ao rabo dos golpistas!*, 01/11/1961.

CORREIO DA MANHÃ, *Absolvido o capitão Trifino Corrêa*, 17/09/1938.

_____, *O presidente da República falou ontem aos jornalistas*, 03/03/1945.

_____, *Anistia antes do pleito?* 28/03/1945;

_____, *Anistia do senhor Getúlio*, 29/03/1945.

_____, *Semana nacional pró-anistia*, 30/03/1945.

_____, *Comitê feminino pró-anistia*, 13/04/1945.

_____, *Anistia*, 18/04/1945.

_____, *Os que a anistia, se for ampla, beneficiará*, 18/04/1945.

_____, *Contra a convocação de uma constituinte*, 28/09/1945.

_____, *Não voltará ao Exército o sr. Luiz Carlos Prestes*, 24/05/1946.

_____, *Infiltração Comunista*, 04/08/1951.

_____, *A Comissão de Justiça do Senado deu parecer contrário ao projeto de anistia*, 04/12/1951.

_____, *Fidelidade à Pátria*, 29/07/1953.

_____, *A aeronáutica e o projeto de anistia*, 04/03/1956.

_____, *Anistia*, 24/04/1956.

_____, *Líderes sindicais contra o golpe*, 21/08/1955.

_____, *Manifesto do PTB*, 24/08/1955.

_____, *Fundada a Liga pela Legalidade*, 24/08/1955.

_____, *O manifesto dos militares contra o golpe*, 25/08/1955.

_____, *Manifesto de intelectuais contra o golpe*, 11/09/1955.

_____, *Contra o golpe e pela constituição*, 05/11/1955.

_____, *Golpe e antigolpe, na presente situação brasileira*, 20/11/1955.

_____, *Declaração de Amaral*, 26/08/1961.

_____, *Declarações do presidente da UDN*, 26/08/1961.

_____, *Fala Lott*, 26/08/1961.

_____, *Solução constitucional*, 26/08/1961.

_____, *Bancada da UDN é contra solução inconstitucional*, 27/08/1961.

_____, *Em defesa da legalidade*, 27/08/1961.

_____, *Defesa da Constituição exigem os socialistas*, 27/08/1961.

_____, *Brizola analisa situação e lutará pela legalidade*, 27/08/1961.

_____, *Polícia disparou rajadas de metralhadoras contra o povo*, 29/08/1961.

_____, *Navios-presídios*, 29/08/1961.

_____, *Estudantes e operários detidos em São Paulo*, 29/08/1961.

_____, *Informação aos chefes militares*, 29/08/1961.

_____, *Posse de JG*, 29/08/1961.

_____, *Censura arbitrária contra os jornais da Guanabara*, 29/08/1961.

_____, *Mundo político*, 29/08/1961.

_____, *Impeachment pressupõe o livre exercício do cargo*, 30/08/1961.
_____, *Quatro “habeas corpus” em favor de João Goulart*, 30/08/1961.
_____, *Parlamentarismo vetado pelos chefes militares*, 30/08/1961.
_____, *Discurso de Brizola*, 01/09/1961.
_____, *Habeas corpus para jornalistas de São Paulo*, 01/09/1961.
_____, *Impetrado habeas corpus em favor da diretoria da UNE*, 02/09/1961.
_____, *Oficiais presos em navios da Marinha desde o dia 27*, 02/09/1961.
_____, *Novos Habeas Corpus*, 02/09/1961.
_____, *Projeto de anistia ampla*, 03/09/1961.
_____, *Anistia*, 06/09/1961.
_____, *STF decidirá sobre emenda parlamentarista*, 07/09/1961.
_____, *Mauro Borges contra anistia aos golpistas*, 05/10/1961.
_____, *Anistia difícil*, 19/05/1962.
_____, *A notícia dia a dia*, 08/02/1962.
_____, *Anistia*, 18/04/1964.
_____, *Intentona de 35 levou à reforma de vários oficiais*, 30/05/1967.

DIÁRIO CARIOCA, *Golpe de morte contra o golpe da “constituente”*, 28/09/1945.

_____, *O problema constitucional e o momento político*, 30/09/1945.
_____, *O mais é golpe*, 02/10/1945.
_____, *Além de funções ordinárias, o parlamento terá funções constituintes*, 04/10/1945.
_____, *Manifesta-se a UNE contra a lei de infidelidade à Pátria*, 06/12/1953.
_____, *Projeto de anistia: deputados divergem*, 04/10/1961.
_____, *Golpistas dividem Forças Armadas*, 20/10/1961.

DIÁRIO DE NOTÍCIAS, *Eleições livres, precedidas de anistia irrestrita, completa e ilimitada*, 25/02/1945.

_____, *Será apressada a votação*, 03/12/1952.
_____, *A transfiguração do regime*, 03/12/1952.
_____, *Pela revogação da lei de segurança*, 04/12/1952.
_____, *Concedida urgência para o projeto sobre crimes contra o Estado e a ordem pública*, 13/12/1952.
_____, *PSD quer anistia ampla*, 27/05/1961.
_____, *Em primeira mão*, 25/07/1961.
_____, *Dentro da Lei*, 29/08/1961.
_____, *Mazzilli não pode completar o Ministério*, 31/08/1961.

_____, *Anistia*, 13/09/1961.
_____, Porto Alegre, *Depoimento histórico sobre a crise político-militar*, 17/09/1961.
_____, *Congresso dá informações ao Supremo*, 30/09/1961.
_____, *Impasse na anistia*, 13/10/1961.
_____, *Anistia preocupa líderes*, 14/10/1961.
_____, *Anistia extensa*, 19/01/1962.
_____, *Exegese da anistia*, 27/01/1962.
_____, *Cardeal contra a anistia: é coisa de gente com coração de manteiga*, 08/08/1964.

FOLHA DA MANHÃ, *A interpretação da lei eleitoral sobre as próximas eleições*, 30/09/1945.

FOLHA DE SÃO PAULO, *Anistia parcial é arma política*, 17/06/1979.

IMPrensa POPULAR, *É nulo o processo contra Prestes*, 09/01/1953.

_____, *Lei de infidelidade à Pátria merece o repúdio de civis e militares*, 13/09/1953.
_____, *Manifesto da ABDDH por eleições livres*, 18/08/1955.
_____, *A posição do partido na sucessão presidencial e nossas tarefas atuais*, 14/08/1955.
_____, *Proclamada a constituição da Comissão Nacional pela Anistia*, 18/03/1956.

JORNAL DO BRASIL, *Os crimes de infidelidade à Pátria*, 30/07/1953.

_____, *O Estado e a propaganda ideológica*, 31/07/1953.
_____, *Associação de militares não anistiados pede lei que restitua benefícios*, 14/09/1986.
_____, *Militares anistiados se organizam para criar “lobby” na constituinte*, 06/04/1987.
_____, *Anistiado terá proventos de brigadeiro*, 07/06/1989.

JORNAL DO COMÉRCIO (RJ), *Constitucionalidade e legitimidade do “golpe” militar*, 06/03/1955.

MOVIMENTO, *Uma vida a espera da anistia*, edição 146, abril de 1978.

O ESTADO DE SÃO PAULO, *A realidade dos fatos*, 28/08/1961.

_____, *Vota-se hoje a anistia: o projeto não lograria êxito*, 17/10/1961.

O GLOBO, *Importante reunião de chefes militares*, 26/08/1961.

_____, *Tomadas as providências para a manutenção da ordem*, 26/08/1961.

_____, *Prisões na UNE na madrugada de hoje*, edição extra, 26/08/1961.
_____, *Em expectativa a Nação sobre a posse de Jango*, 26/08/1961.
_____, *Pronunciamentos de entidades estudantis*, 26/08/1961.
_____, *Cumpra-se a constituição, adverte o Marechal Lott*, 26/08/1961.
_____, *Séria advertência do ministro da Guerra à nação*, 28/08/1961.
_____, *Reação de Rui Ramos*, 28/08/1961.
_____, *Reunião talvez decisiva para a solução da crise*, 28/08/1961.
_____, *Emenda Jefferson*, 28/08/1961.
_____, *Apreensão de jornais*, 28/08/1961.
_____, *Preso o Marechal Lott por ordem do I Exército*, 28/08/1961.
_____, *A verdade sobre a renúncia do senhor Jânio Quadros*, 06/09/1961.

O JORNAL, *Suicídio deixar sem arma de autodefesa as instituições*, 30/07/1953.

_____, *A classe universitária com a lei de punição por infidelidade à Pátria*, 01/08/1953.
_____, *Favorável a União Metropolitana dos Estudantes à lei de fidelidade à Pátria*, 12/12/1953.
_____, *Indisciplina e defesa da Pátria*, 24/11/1956.
_____, *Deputados querem ouvir os ministros militares: anistia para Aragarças*, 20/10/1961.

REVISTA MANCHETE, *Entrevista do Marechal Lott a Otto Lara Resende*, n. 187, 19/11/1955.

TRIBUNA DA IMPRENSA, *Prosseguirá o processo contra Luiz Carlos Prestes*, 14/01/53.

_____, *Sobre a lei de segurança*, 17-18/01/1953.
_____, *Baleeiro: renúncia não é motivo para histeria*, 26/08/1961.
_____, *Denys: agora é escolher, comunismo ou democracia*, 28/08/1961.
_____, *Hora da decisão*, 28/08/1961.
_____, *O impeachment contra Jango será decidido em 48 horas pelo Congresso*, 29/08/1961.
_____, *Veto*, 18/12/1961.
_____, *Militares lutam pela anistia na constituinte*, 04-05/10/1986.

TRIBUNA POPULAR, *Dois pesos e duas medidas*, 13/06/1946.

ÚLTIMA HORA, *Bergmann condenado a 4 anos*, 07/04/1952.

- _____, *Aragarças terá perto de 500*, 10/05/1961.
- _____, *Constituição ou guerra civil*, edição extra, 27/08/1961.
- _____, *Líder do PTB: emenda é golpe branco no país*, 04/09/1961.
- _____, *Escolhidos Balbino e Krueel*, 07/09/1961.
- _____, *Câmara aprova urgência para anistia*, 04/10/1961.
- _____, *Anistia a partir de 1934 é ampla e discriminada*, 23/01/1962.
- _____, *O caso do tenente Bergmann*, 24/04/1962.
- _____, *Protesto*, 16/05/1962.

ANEXO I

Decreto Legislativo n. 18, de 15 de dezembro de 1961

Fonte: www.planalto.gov.br

Faço saber que o Congresso Nacional aprovou, nos termos do art. 66, nº I, da Constituição Federal e eu, Auro Moura Andrade, Vice-Presidente do Senado Federal, no exercício da Presidência, promulgo o seguinte:

DECRETO LEGISLATIVO Nº 18, DE 1961

Concede anistia aos que praticaram fatos definidos como crimes que menciona.

Art. 1º São anistiados:

- a) os que participaram, direta ou indiretamente, de fatos ocorridos no território nacional, desde 16 de julho de 1934, até a promulgação do Ato Adicional e que constituam crimes políticos definidos em lei, inclusive os definidos nos arts. 6º, 7º e 8º da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, observado o disposto nos artigos 13 e 74 da mesma lei, e mais os que constituam crimes definidos nos arts. 3º, 6º, 7º, 11, 13, 14, 17 e 18 da Lei nº 1.802, de 5 de janeiro de 1953;
- b) os trabalhadores que participaram de qualquer movimento de natureza grevista no período fixado no art. 1º;
- c) todos os servidores civis, militares e autárquicos que sofreram punições disciplinares ou incorreram em faltas ao serviço no mesmo período, sem prejuízo dos que foram assíduos;
- d) os convocados desertores, insubmissos e refratários;
- e) os estudantes que por força de movimentos grevistas ou por falta de freqüência no mesmo período estejam ameaçados de perder o ano, bem como os que sofreram penas disciplinares;
- f) os jornalistas e os demais incursores em delitos de imprensa e, bem assim, os responsáveis por infrações previstas no Código Eleitoral.

Art. 2º A anistia concedida neste decreto não dá direito a vencimentos proventos ou salários atrasados aos que foram demitidos, excluídos ou condenados a perda de postos ou patentes, pelos delitos acima referidos.

§ 1º a reversão ao serviço ativo dos anistiados nos termos dêste artigo fica condicionada ao despacho favorável dos Ministérios competentes, após o exame de cada caso.

§ 2º Aquêles que, de acôrdo com o parágrafo anterior, não puderem reverter ao serviço ativo, contarão o tempo do afastamento apenas para efeito de aposentadoria ou reforma no pôsto que ocupavam quando foram atingidos pela penalidade.

Art. 3º Êste decreto legislativo entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

SENADO FEDERAL, em 15 de dezembro de 1961.

AURO MOURA ANDRADE

VICE-PRESIDENTE, no exercício da PRESIDÊNCIA

Este texto não substitui o original publicado no Diário do Congresso Nacional - Seção 2 de 16/12/1961

Publicação:

- Diário do Congresso Nacional - Seção 2 - 16/12/1961, Página 3059 (Publicação Original)
- Diário Oficial da União - Seção 1 - 18/12/1961, Página 11117 (Publicação Original)
- Coleção de Leis do Brasil - 1961, Página 5 Vol. 7 (Publicação Original)

ANEXO II

Decreto-lei n. 864, de 12 de setembro de 1969

Fonte: www.camara.leg.br

DECRETO-LEI Nº 864, DE 12 DE SETEMBRO DE 1969

Altera o artigo 2º do Decreto-Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e dá outras providências.

OS MINISTROS DA MARINHA DE GUERRA NO EXÉRCITO E DA AERONÁUTICA MILITAR usando das atribuições que lhes confere o artigo 1º do Ato Institucional nº 12, de 31 de agosto de 1969 combinado com o § 1º do artigo 2º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968,

DECRETAM:

Art. 1º. O artigo 2º do Decreto-Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961 passa a vigorar com a seguinte redação:

"**Art. 2º.** A anistia concedida neste Decreto não dá direito a reversão ao serviço, aposentadoria, passagem para a inatividade remunerada, vencimentos, proventos ou salários atrasados aos que forem demitidos, excluídos ou condenados à perda de postos e patentes, pelos delitos acima referidos."

Art. 2º. Os processos em curso baseados, na anterior redação do artigo 2º e seus parágrafos do Decreto-Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e ainda não definitivamente julgados, deverão ser considerados prejudicados nos aspectos referidos na nova redação do mencionado dispositivo.

Art. 3º. O Presente Decreto-lei entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogados os §§ 1º e 2º do artigo 2º do Decreto-Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e demais disposições em contrário.

Brasília, 12 de setembro de 1969; 148º da Independência e 81º da República.

AUGUSTO HAMANN RADEMAKER GRÜNEWALD

AURÉLIO DE LYRA TAVARES

MÁRCIO DE SOUZA E MELLO

LUÍS ANTONIO DA GAMA E SILVA

JOSÉ DE MAGALHÃES PINTO

ANTÔNIO DELFIM NETTO

MÁRIO DAVID ANDREAZZA

IVO ARZUA PEREIRA

TARSO DUTRA

JARBAS G. PASSARINHO
LEONEL MIRANDA
EDMUNDO DE MACEDO SOARES
ANTÔNIO DIAS LEITE JÚNIOR
HÉLIO BELTRÃO
JOSÉ COSTA CAVALCANTI
CARLOS F. DE SIMAS

Este texto não substitui o original publicado no Diário Oficial da União - Seção 1 de 15/09/1969

Publicação:

- Diário Oficial da União - Seção 1 - 15/9/1969, Página 7769 (Publicação Original)
- Coleção de Leis do Brasil - 1969, Página 207 Vol. 5 (Publicação Original)

ANEXO III

Constituição de 1988 (art. 8º do Ato das Disposições
Constitucionais Transitórias)

Fonte: www.planalto.gov.br

Art. 8º. É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e aos atingidos pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969, asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos.

§ 1º O disposto neste artigo somente gerará efeitos financeiros a partir da promulgação da Constituição, vedada a remuneração de qualquer espécie em caráter retroativo.

§ 2º Ficam assegurados os benefícios estabelecidos neste artigo aos trabalhadores do setor privado, dirigentes e representantes sindicais que, por motivos exclusivamente políticos, tenham sido punidos, demitidos ou compelidos ao afastamento das atividades remuneradas que exerciam, bem como aos que foram impedidos de exercer atividades profissionais em virtude de pressões ostensivas ou expedientes oficiais sigilosos.

§ 3º Aos cidadãos que foram impedidos de exercer, na vida civil, atividade profissional específica, em decorrência das Portarias Reservadas do Ministério da Aeronáutica nº S-50-GM5, de 19 de junho de 1964, e nº S-285-GM5 será concedida reparação de natureza econômica, na forma que dispuser lei de iniciativa do Congresso Nacional e a entrar em vigor no prazo de doze meses a contar da promulgação da Constituição.

§ 4º Aos que, por força de atos institucionais, tenham exercido gratuitamente mandato eletivo de vereador serão computados, para efeito de aposentadoria no serviço público e previdência social, os respectivos períodos.

§ 5º A anistia concedida nos termos deste artigo aplica-se aos servidores públicos civis e aos empregados em todos os níveis de governo ou em suas fundações, empresas públicas ou empresas mistas sob controle estatal, exceto nos Ministérios militares, que tenham sido punidos ou demitidos por atividades profissionais interrompidas em virtude de decisão de seus trabalhadores, bem como em decorrência do Decreto-Lei nº 1.632, de 4 de agosto de 1978, ou por motivos exclusivamente políticos, assegurada a readmissão dos que foram atingidos a partir de 1979, observado o disposto no § 1º.