

**REGIME JURÍDICO DA LEI DE ANISTIA À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE  
1988 E DA CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS:  
TENSÕES E CONTRADIÇÕES <sup>1</sup>**

**LEGAL REGIME OF THE BRAZILIAN AMNESTY LAW IN LIGHT OF THE  
1988 CONSTITUTION AND THE AMERICAN CONVENTION ON HUMAN  
RIGHTS: TENSIONS AND CONTRADICTIONS**

Leonardo Bastos Stevanato<sup>2</sup>

Cynthia Soares Carneiro<sup>3</sup>

**Resumo:** O contexto de aplicação da justiça de transição no Brasil é fortemente marcado, desde o ano de 2010, pela existência de diretivas dissonantes quanto à validade da Lei nº 6.683/79 – “Lei de Anistia” – nos âmbitos nacional e internacional, representados, respectivamente, pelo julgamento da ADPF nº 153 no Supremo Tribunal Federal e pela sentença do *Caso Gomes Lund e Outros vs. Brasil*, na Corte Interamericana de Direitos Humanos. Busca-se, no presente trabalho, esclarecer as consequências da sentença condenatória internacional no direito interno brasileiro e no sistema nacional de políticas públicas orientadas para a justiça de transição no país. Para tanto, vale-se da consulta bibliográfica da produção científica no tema, de atos processuais e de documentos de governo. Nota-se, ao final, uma clara mudança da postura estatal na segunda década do século XXI, possivelmente atribuível ao poder de constrangimento internacional da sentença, mesmo que ainda limitada por obstáculos de natureza política, oriundos,

<sup>1</sup> Artigo submetido em 02-10-2020 e aprovado em 24-02-2025.

<sup>2</sup> Estudante de Direito na Universidade de São Paulo (FDRP-USP). Pesquisador em Direito Constitucional, Administrativo, Direitos Humanos e Políticas Públicas.

<sup>3</sup> Professora de Graduação e Pós Graduação da FDRP-USP. Bacharel em História pela FFLCH-USP, Bacharel e Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Franca, Doutora em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da UFMG.



predominantemente, da resistência do Poder Judiciário na flexibilização de sua interpretação da Lei de Anistia.

**Palavras-chave:** Justiça de transição; Lei de Anistia; Controle de constitucionalidade; Caso Gomes Lund e outros vs. Brasil.

### LEGAL REGIME OF THE BRAZILIAN AMNESTY LAW IN LIGHT OF THE 1988 CONSTITUTION AND THE AMERICAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS: TENSIONS AND CONTRADICTIONS

**Abstract:** Since 2010, the context of the application of transitional justice in Brazil has been strongly marked by the existence of dissonant directives regarding the validity of Law No. 6.683/79 - the “Amnesty Law” - in the national and international spheres, represented, respectively, by the judgment of ADPF No. 153 in the Brazilian Federal Supreme Court and the judgment in the case of *Gomes Lund and Others vs. Brazil* in the Inter-American Court of Human Rights. This paper seeks to clarify the consequences of the international condemnatory ruling on Brazilian domestic law and the national system of public policies geared towards transitional justice in the country. To this end, it makes use of bibliographic consultation of scientific production on the subject, procedural acts and official state documents. In conclusion, there has been a clear change in the state's stance in the second decade of the 21st century, possibly attributable to the international constraining power of the sentence, even if it is still limited by obstacles of a political nature, predominantly stemming from the Judiciary's resistance to making its interpretation of the Amnesty Law more flexible.

**Keywords:** Transitional justice; Amnesty Law; Constitutionality control; Case of Gomes Lund et al. v. Brazil.



E-Civitas - Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH – Belo Horizonte

Volume XVII, número 2, dezembro de 2024 – ISSN: 1984-2716 – [ecivitas@unibh.br](mailto:ecivitas@unibh.br)

Disponível em: <https://unibh.emnuvens.com.br/dcjpg/index>

## 1. Introdução

O período de governança militar experienciado pelo Brasil de 1964 a 1985 deixou profundas fraturas nos tecidos social e político. Como legado, tal período deixou a fragilidade e necessidade de reconstrução das instituições democráticas em razão da ocorrência de um golpe de Estado e um passado de atentados aos direitos humanos de civis como parte de uma política de governo.

Tal histórico deixa o fardo de seu enfrentamento para os governos que o sucedem, no caso brasileiro, democráticos. As medidas justransicionais adotadas pelo Brasil, todavia, muito em razão da forma predominante e excessivamente reconciliatória com que se deu a transição para a democracia, não foram caracterizadas pelo compromisso com o tripé memória-verdade-justiça definidor da justiça de transição. A anistia bilateral e absoluta brasileira foi objeto de rechaço por instituições nacionais e internacionais, exemplificado pelo ajuizamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 153, por parte da Ordem dos Advogados do Brasil, perante o Supremo Tribunal Federal e pela sentença condenatória do país emitida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no *Caso Gomes Lund e Outros vs. Brasil*. Este rechaço não foi acompanhado em larga escala pela instância interna que poderia transformá-lo em direcionamento imperativo e vinculante: o Judiciário brasileiro.

Este artigo parte destas experiências concretas, portanto, para debruçar-se sobre a concorrência de forças que se impõe entre disposições de direito interno a nível constitucional e sentenças de autoria de organismos internacionais. Vai além e busca identificar uma eventual alteração de princípios da administração pública no que tange às políticas públicas transicionais após a publicação da sentença da Corte. Para este fim, se vale da análise detida dos elementos que margeiam a controvérsia e que são fundamentais para sua compreensão: o conceito e a operação da justiça de transição, a figura emblemática da Lei de Anistia e atos do curso processual da ADPF nº 153 e do *Caso Gomes Lund e Outros vs. Brasil*.

## 2. Justiça de transição: conceptualização e aplicação na práxis

A fim de esclarecer as premissas aqui adotadas e assentar o significado depreendido de um termo que será repetidamente trazido à tona no presente trabalho, qual seja, o de ‘justiça de transição’, delineiam-se nesta seção os contornos do conceito, a partir da descrição das frentes de trabalho que deve observar para sua efetiva operação.



A expressão ‘justiça de transição’ dotou-se de maior relevância no cenário internacional a partir das últimas décadas do século XX, período marcado pela queda de regimes ditatoriais que já denotavam claros sinais de esgotamento (QUINALHA 2012, p.22), como na América Latina (Brasil, Argentina, Chile etc.) e no sul europeu, a exemplo de Portugal. Surgem, nesse momento de inflexões políticas, duas disciplinas que passariam a compor mais tarde a ciência mais abrangente dos *democratization studies* (GUILHOT; SCHMITTER, 2000, p. 615): a transitologia e a consolidologia, dedicadas, respectivamente, ao estudo das inflamações sociais e políticas particulares à ocasião da transição e dos artifícios de restauração democrática (VITULLO, 2001, p. 1).

O desenvolvimento da transitologia e a observação empírica das experiências internacionais nos trazem o conhecimento de que as transições políticas são fenômenos históricos abertos, notadamente marcados pelo caráter de incerteza. Por aliarem diversos fatores, estarem sujeitas a pressões internacionais e não serem passíveis de uma análise bidimensional, as transições políticas podem seguir uma variedade de destinos que nem sempre desembocam na democracia (O’DONNELL; SCHMITTER, 1988, p. 22) e ocorrer mediante uma multiplicidade de formas de organização dos atores estratégicos envolvidos.

Dentro desta vasta gama de possibilidades que podem ditar o curso da transição, a forma negociada, isto é, processual, gradativa e de natureza menos revolucionária que institucional, é historicamente a mais acatada (QUINALHA, 2012, 28), e tem como símbolo certo protagonismo das elites na condução da transição. Essas elites devem ser compreendidas em sentido amplo, caracterizando tanto grupos seletos de artistas e intelectuais que primeiro difundem os ideais antiautoritários quanto a própria ala governista considerada “moderada” (na classificação entre “moderados” e “linhas-duras” proposta por O’Donnell e Schmitter) que participa dos espaços de debate para estabelecimento do novo governo. O’Donnell e Schmitter descrevem esse elitismo como o privilégio das negociações entre os setores considerados ‘brandos’ entre governistas e opositores, relegando a existência dos ditos ‘radicais’ – grupos sociais demandando transições profundas em pouco tempo e militares defensores cegos do aparato ditatorial – à margem dos acordos e deliberações tratados pelos ‘moderados’. O modelo negociado de transição se dá, portanto, a partir de uma série de concessões, flexibilizações de demandas e celebrações de acordos da qual participam tanto entidades civis organizadas quanto representantes do governo.

Foi este o modelo em grande medida seguido no caso brasileiro, inferência que se faz ao observar o processo de edição da Lei nº 6.683/79 – “Lei de Anistia” –, mais aprofundadamente abordada na 2ª seção do presente trabalho.

Compreendida a ideia que se tem de transição política e a dinâmica de seu funcionamento, partimos para o esclarecimento do conceito de justiça de transição como adotado neste trabalho. Surgida por influência da ascensão da transitologia e da consolidologia e a partir da demanda pelo processamento dos horrores ocorridos durante



os recém-caídos governos autoritários (TEITEL, 2000, p. 3), a justiça de transição pressupõe o deslocamento da violência para o passado e a necessidade de que o Estado novo a enderece, reverta ou mitigue suas consequências e se posicione publicamente em contrariedade aos abusos cometidos pelos que no passado ocupavam suas cadeiras (OSMO, 2014, p. 25).

Referido endereçamento se dá pelas vias de quatro eixos conhecidos: i) divulgação da verdade; ii) aplicação da justiça penal aos responsáveis; iii) reparação das vítimas; e iv) reformas institucionais. A justiça de transição extrapola o campo unicamente contencioso, que se restringiria à reparação civil dos danos e à persecução criminal dos responsáveis por violações aos direitos humanos. O reconhecimento da falha do Estado não se esgota no Direito, mas sim constitui-se como ramo autônomo a este e dotado de interdisciplinaridade com a História, a Administração Pública, a Gestão de Políticas Públicas e demais ciências do Estado.

A frente de divulgação da verdade se efetiva, na maior parte dos casos, pela instalação de comissões da verdade, mas deve abranger também a abertura dos arquivos das instituições atuantes no período ditatorial em questão. A figura das comissões da verdade não raro é criticada por servir, em muitos casos, como uma mera substituta da persecução penal, como se o cumprimento de sua razão de ser se desse apenas com a ampla investigação e divulgação dos fatos, sem conexão com outros eixos que compõem o organismo justransicional. Ruti Teitel (2000, p. 88) descreve que as comissões da verdade por vezes se estruturam de forma isolada em que a busca da verdade figura como fim último, entretanto, estas devem posturar-se aliadas à demanda de punição, servindo, assim, como fase apuratória que definiria se há ou não lastro para o início de uma persecução penal. Dentro de um cenário transicional, a comissão da verdade deve atuar, portanto, de maneira a reunir informações e indícios suficientes para o oferecimento de denúncias penais relativas a esses acontecimentos pelo Ministério Público.

Tais denúncias constituem o primeiro passo para efetivação da justiça criminal, segundo eixo do aparato transicional. Esta frente objetiva, a partir da instalação de processos judiciais, direcionar a memória coletiva para o reconhecimento das violações sistematizadas aos direitos humanos ocorridas no passado. Esse direcionamento da memória ocorre pelo caráter de ‘atestado’ de reconhecimento da falha das antigas gestões que assume o processo judicial, comprometendo-se com a preservação da memória da violência, que se traduz, agora, em verdade jurídica.

A capacidade do litígio de guiar o imaginário social a respeito da ditadura é, todavia, limitada pela sua própria natureza processual (OSMO, 2014, p. 40). A acepção individual em que é compreendido o processo, isto é, o fato de que o que se litiga faz coisa julgada e fixa entendimentos somente no que diz respeito ao caso e ao réu específico que se julga, não incorpora em si a dimensão social e transindividual da barbárie que objetiva se enfrentar. Em vista disso e para que resulte de fato em efeitos na estruturação da consciência social, a justiça penal deve ser parte de um esforço da Administração



Pública pela perseguição organizada e abrangente dos responsáveis penais, assessorada pelas conclusões tomadas em sede das comissões da verdade e não de forma limitada a poucos nomes de peso político e simbólico.

O termo ‘reparação’, que nomeia o terceiro eixo da justiça de transição, deve ser compreendido para além da ideia de pagamento de indenizações em dinheiro e restituição do dano causado, típica do Direito Civil. Num contexto de transição política, o termo adquire as dimensões de *restituição* (restabelecimento da situação em que a vítima se encontrava antes da intervenção do Estado – pode compreender restituição de emprego, cidadania, direitos políticos etc.), *compensação* (indenização em dinheiro por danos sofridos e passíveis de reparação por esta via), *reabilitação* (prestação de medidas de atenção social – amparo jurídico profissional, psicológico, médico etc.) e *garantias de não repetição* (englobam tanto pedidos de desculpas oficiais quanto garantias de coisa julgada, moções de desagravo, entre outros), enumeradas por De Greiff (2010, p. 43-44). Como veremos adiante na 4ª seção deste artigo, este eixo foi o que contou com maior investimento e que melhor se desenvolveu no Brasil.

De importância ímpar na consolidação do Estado Democrático de Direito no pós-ditadura são as reformas institucionais, que compõem o quarto eixo da justiça de transição e visam à criação de barreiras à repetição da conjunção de fatores que no passado resultou na tomada do poder pelas forças militares e na estruturação do aparato de repressão política. Relatório do *International Center for Transitional Justice* (in: DE GREIFF; MAYER-RIECKH, 2007) esclarece que tais reformas devem ser orientadas para o fortalecimento da transparência, legitimidade, autonomia funcional e capacidade representativa na democracia que se restabelece, e, para este fim, enumera exemplos de medidas que podem ser tomadas: a criação de órgãos de controle interno nas instituições da Administração Pública e fluxos de fiscalização cruzada entre tais instituições, o afastamento de agentes estatais anteriormente envolvidos nas atividades do regime ditatorial, políticas de desarmamento e desmilitarização da sociedade e subordinação das Forças Armadas a instância ou ministério superior. Neste contexto, destaca-se a vinculação do Exército brasileiro ao governo civil na esfera do Ministério da Defesa, prevista na Constituição Federal de 1988.

Segundo Guerra (2019, p. 48) dentre todas as frentes listadas, as reformas seguem sendo a de menos expressiva aplicação no cenário internacional. Muitos países adotaram abordagens menos comprometidas com a reversão de suas estruturas ditatoriais, de forma que, ainda hoje, o artifício de que mais frequentemente se valem para lidar com seus históricos autoritários é a promulgação de leis de anistia. Tal instituto pode representar uma variedade de intenções no processo transicional de uma nação – fato é que o exemplar brasileiro, como se verá a seguir, possibilitou a concessão de indultos e perdões judiciais a agentes de Estado responsáveis por crimes de lesa-humanidade sob o pretexto da inconveniência do revisionismo e da responsabilização penal, dada a imutabilidade do passado.



### 3. Gênero e figuração do instituto da lei de anistia no caso brasileiro

#### 3.1. Experiências argentina e chilena

Das dezenove nações latino-americanas que passaram por transições políticas, dezesseis o fizeram com o auxílio de leis de anistia (SIKKINK; WALLING, 2007, p. 44). A entrada de uma lei de anistia no curso de uma transição traz consigo uma entonação de “pacificação nacional” que reflete o estado de degradação da interação entre diferentes classes sociais ao final de um período calamitoso.

Figura de papel ambíguo, a lei de anistia é defendida por muitos que buscam a legitimidade para sua promulgação como a única alternativa alcançável para a conciliação nacional e o restabelecimento da harmonia social. Paralelamente, o cenário de impunidade que pode criar ao conceder perdões judiciais a crimes do Estado sendo este o detentor do monopólio da violência é comumente rechaçado pela jurisdição internacional, como se verifica nos casos *Carmen Aguiar Lapacó vs. Argentina*, *La Cantuta vs. Peru*, *Barrios Altos vs. Peru* e *Almonacid-Arellano et. al vs. Chile*, da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, nos quais esta julgou como incompatíveis as leis de anistia dos respectivos países com as disposições da Convenção Americana de Direitos Humanos sobre promoção da memória, da verdade e da justiça (OLIVEIRA, 2018, p. 2). Anistias penais absolutas e modalidades similares são reconhecidas por uns, portanto, como instrumentos de justiça de transição, e, por outros, como obstáculos à realização desta justiça (MEZAROBBA, 2009, p. 41).

Em países vizinhos ao Brasil que possuem históricos ditatoriais similares, as leis de anistia foram afastadas do ordenamento jurídico após uma série de reinterpretações legais ou jurisprudenciais. Na Argentina, a Lei nº 22.924/1983 – “Lei de Pacificação Nacional” –, que extinguiu a totalidade dos processos cujos objetos fossem crimes cometidos na tentativa de frear “ações terroristas”, a Lei nº 23.492/1986 – “Lei do Ponto Final” –, que determinava um prazo de 60 dias para ajuizamento de ação e citação dos acusados por detenções ilegais, torturas e assassinatos durante a ditadura, sob pena de caducidade do direito de ingressar com ação, e a Lei nº 23.521/1987 – “Lei da Obediência Devida” –, que fixava a tese de que os crimes cometidos por oficiais do Estado contra a população civil em prol da manutenção do regime foram fruto de obediência hierárquica inexorável e em estrito cumprimento de ordens, foram revogadas pelas Leis nº 23.040/83 e 25.779/03, promulgadas nos governos de Raúl Alfonsín e Néstor Kirchner, respectivamente. Tal revogação foi endossada pela Corte Suprema de Justiça da Nação



Argentina<sup>4</sup> que, em 2005, se posicionou a favor da inconstitucionalidade das leis conhecidas como “leis da impunidade”.

Inflexão similar ocorreu no Chile, todavia conduzida pela autonomia do Judiciário. O Decreto-Lei nº 2.191/1978, que anistiava crimes cometidos por agentes públicos durante o estado de sítio em vigor no país entre 1973 e 1978, ainda está formalmente em vigor. Entretanto, desde sua promulgação, a Suprema Corte do Chile vem flexibilizando notavelmente a aplicação da normativa, tendo entendimento consolidado no sentido de que esta não incide sobre crimes de lesa-humanidade. Esta mudança de postura da instância máxima do Poder Judiciário chileno foi o que possibilitou o processamento judicial das arbitrariedades cometidas na gestão de Augusto Pinochet.

### 3.2. Função e interpretação da Lei nº 6.683/79 na transição democrática brasileira

A Lei nº 6.683/1979 – “Lei de Anistia” –, foi promulgada ainda na vigência do regime militar, trazendo consigo o papel de símbolo da reconciliação nacional. Tem seu escopo delimitado logo em seu art. 1º:

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.

§ 1º - **Consideram-se conexos, para efeito deste artigo, os crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política.**

§ 2º - Excetuam-se dos benefícios da anistia os que foram condenados pela prática de **crimes de terrorismo, assalto, seqüestro e atentado pessoal**. (BRASIL, 1979) **(grifo nosso)**

---

<sup>4</sup> CSJN, Simón, Julio Héctor y Otros s/ privación ilegítima de la libertad, etc. Causa n. 17.768, decisão de 14 jun. 2005, parágrafo 16.



A expressão “crimes políticos ou conexos com estes”, disposta no caput do artigo, instaurou grande controvérsia jurídica pois abriu margem para que o Judiciário a interpretasse de maneira a incluir em seu escopo a anistia de crimes comuns – dentre os quais homicídio, tortura, lesão corporal, ocultação de cadáver – praticados por agentes públicos na época em ‘resposta’ a crimes políticos cometidos pela oposição. Como resultado, tem-se o posicionamento, adotado até os dias atuais, de que todos os crimes do regime seriam conexos aos crimes políticos de resistência (ABRÃO, 2011, p. 5).

Nesta ocasião, o legislador se apropriou da figura da conexão criminal, oriunda do Direito Penal, para dar corpo a uma manobra hermenêutica que driblasse o processamento judicial da violência de Estado. Tal emprego sofreria, posteriormente e como ainda evidenciado no presente artigo, tentativa frustrada de reversão perante o Supremo Tribunal Federal na ocasião da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 153.

Ainda que culminasse na anistia das violações perpetradas pelas Forças Armadas, a Lei de Anistia contou com abundante apoio popular à época de sua promulgação. Esta ambiguidade se deve ao fato de que a Lei se constituiu também como um diploma reparador (ABRÃO, 2011, p. 2): prevê a restituição dos empregos para civis afastados de seus ofícios por represália política e de mecanismos para declaração de ausência de pessoa desaparecida de seu domicílio, respectivamente, nos arts. 3º e 6º da Lei, bem como a restituição dos direitos políticos daqueles que os tiveram suspensos durante a ditadura, nos termos de seu art. 1º. Nota-se, assim, que as reivindicações dos perseguidos políticos também foram, em certa medida, contempladas na redação da Lei de Anistia.

Ressalva-se, entretanto, que a redação bilateral da Lei de Anistia – isto é, que beneficiava tanto militares acusados de crimes de lesa-humanidade quanto civis que houvessem ‘perturbado a ordem pública’ – não constava do primeiro projeto de lei apresentado, e foi incluída posteriormente em razão do intenso clamor popular pela anistia dos exilados, presos políticos e demais lesados pelo regime, sem incluir o perdão aos agentes de Estado nas demandas dos protestos. Greco (2009, p. 203) assevera que o que houve foi uma apropriação, por parte do governo, do lema que deu corpo às manifestações da sociedade em prol da anistia: o da *anistia ampla, geral e irrestrita*, utilizado em referência aos civis combatentes, e não aos agentes do governo. O apoderamento da ambiguidade e do teor generalista do mote social se deu a fim de atribuir ao processo transicional certa feição de acordo, corroborando para a tese de que a anistia bilateral seria o único caminho que levasse à pacificação nacional e à segura transição democrática.

O período de edição da Lei de Anistia, marco temporal mais emblemático da transição democrática brasileira, materializou, como se observa, a flexão entre as demandas muitas vezes contraditórias de setores sociais que estiveram em confronto durante toda a vigência do regime. A bilateralização da redação da Lei, todavia, considerando a detenção do monopólio do uso da força bruta, da violência e do poder de polícia pela Administração Pública, abre brecha para um cenário de impunidade que não



se esgota em si mesmo, mas reverbera no estabelecimento de uma política sistematizada de esquecimento que atinge uma dimensão coletiva e social e extrapola condenações individuais. A apropriação do lema que sintetizou as demandas dos grupos de civis e perseguidos políticos para tornar absoluta a anistia é indício do pleno poder de representação de que gozou a cúpula militar nos espaços de deliberação e minutagem da Lei.

Essa manifestação do poder ditatorial ainda sobre o próprio processo de transição democrática brasileira é sintoma das características que levaram Samuel Huntington a cunhar o termo ‘transição por transformação’, se referindo à experiência do Brasil, para definir casos em que a transição se dá de tal forma que se tornam nebulosos os limites entre o fim de uma ditadura e o início do governo que a sucede. A transição por transformação ocorre pela utilização em demasia do modelo negociado de sua condução, em que os regimes caem detendo, ainda, certa popularidade e senso de legitimidade perante a população. Tal popularidade foi garantida no Brasil pelo chamado ‘milagre econômico’ (LAFER, 1978, p. 74), período em que o país atingiu índices de desenvolvimento econômico até então sem precedentes na história do país durante o governo de Emílio Garrastazu Médici (1969 - 1974), resultado da política desenvolvimentista adotada pelos líderes ditatoriais anteriores.

Foi privilegiada, portanto, a lógica da autoanistia – onde ocorre, ainda na vigência ditatorial, o esforço de instituições governamentais em prol do encobrimento das violações aos direitos humanos cometidas por elas no período que se passou. Samuel Huntington, assim, sintetiza:

**Os que estão no poder no regime autoritário assumem a liderança e desempenham o papel decisivo no fim desse regime e na mudança para um sistema democrático.** [...] isso ocorreu em regimes militares bem estabelecidos, nos quais os governos controlavam claramente os meios de coerção e **tinham sucesso no ponto de vista econômico**, como Espanha, Brasil, Taiwan, México e, em comparação com outros estados comunistas, a Hungria." [...] "No Brasil, [...], o Presidente Geisel determinou que a mudança política deveria ser 'gradual, lenta e segura'. [...] De fato, os presidentes Geisel e Figueiredo seguiram uma política de dois passos para frente e um para trás. **O resultado foi uma democratização rasteira, na qual o controle do governo sobre o processo nunca foi seriamente desafiado.** (HUNTINGTON, 1993, p. 26) (grifo nosso) (tradução nossa)<sup>5</sup>

<sup>5</sup> [...] those in power in the authoritarian regime take the lead and play the decisive role in ending that regime and changing into a democratic system. [...] it occurred in well-established military regimes where governments clearly controlled the ultimate means of coercion vis-à-vis authoritarian systems that had been successful economically, such as Spain, Brazil, Taiwan, Mexico, and, compared to other communist states, Hungary. [...] In Brazil, [...], President Geisel determined that political change was to be ‘gradual, slow, and sure’. [...] In effect, Presidents Geisel and Figueiredo followed a two-step forward, one-step backward policy. The result was a creeping democratization in which the control of the government over



#### 4. O julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 153 e o descompasso com a sentença do *Caso Gomes Lund e Outros vs. Brasil*

4.1. Status hierárquico observado pelos tratados e convenções internacionais no ordenamento jurídico brasileiro

A fim de criar terreno para a compreensão da controvérsia jurídica estabelecida entre a validade da Lei de Anistia no plano constitucional e a sua adequação a tratados internacionais internalizados pelo direito brasileiro que será trabalhada nesta seção, importa expor o conjunto normativo que atualmente rege tal internalização no Brasil.

A Emenda Constitucional nº 45/04 anexou ao art. 5º da Constituição Federal seu §3º, que vigora com a seguinte redação:

§3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (BRASIL, 1988)

Nota-se que tanto tratados internacionais que disciplinam direitos humanos quanto os que não tratam desta matéria observam procedimento de incorporação ao ordenamento jurídico interno definido no art. 49, I, da Constituição Federal, composto por assinatura do respectivo tratado, deliberação e aprovação de seu texto em forma de Decreto Legislativo pelo Congresso Nacional, ratificação e promulgação por meio de Decreto Executivo expedido pelo Presidente da República (ZAMBONI, 2010).

Somente os que definem e regulam direitos fundamentais e se submetem ao *quorum* e procedimento qualificados descritos no art. 5º, §3º, agregam ao ordenamento jurídico, entretanto, com status de norma constitucional. Com o advento da Emenda nº 45/04, vem à tona uma importante interrogação: qual é, portanto, o substrato ocupado na hierarquia constitucional por tratados internacionais sobre direitos humanos que tenham sido incorporados no ordenamento jurídico brasileiro antes da elevação constitucional dos

---

the process was never seriously challenged. (HUNTINGTON, Samuel. *The third wave*. Oklahoma: Oklahoma University Press, 1993, p. 124-126)



E-Civitas - Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH – Belo Horizonte

Volume XVII, número 2, dezembro de 2024 – ISSN: 1984-2716 – [ecivitas@unibh.br](mailto:ecivitas@unibh.br)

Disponível em: <https://unibh.emnuvens.com.br/dcjpg/index>

que sigam o procedimento especial proposto pela Emenda, a exemplo da Convenção Americana de Direitos Humanos?

O Supremo Tribunal Federal vem entendendo, não sem divergências internas, por não posicionar tais tratados no campo da infraconstitucionalidade pura e simples, dividindo espaço com leis ordinárias, nem situá-los no mesmo nível hierárquico das demais disposições constitucionais. A eles foi conferida a *supralegalidade* (ALMEIDA, 2012, p. 16), grau intermediário que vigora acima de todo o conjunto de leis ordinárias, mas ainda abaixo da Constituição. Faz-se notar, por tal compreensão do Supremo, que a Convenção Americana de Direitos Humanos, incorporada ao direito interno brasileiro em 6 de novembro de 1992, antes do advento da Emenda Constitucional nº 45/04, possui status hierárquico supralegal e, portanto, superior ao da Lei de Anistia, lei ordinária federal.

#### 4.2. Análise da ação judicial deflagrada pela ADPF nº 153

Fruto de audiência pública promovida em julho de 2008 pelos ministros da Justiça e dos Direitos Humanos do governo de Luiz Inácio Lula da Silva vigente na época, ocorrida sem a presença das Forças Armadas, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 153 foi ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil em outubro daquele mesmo ano.

Não almejou a declaração absoluta de inconstitucionalidade de todo o texto da Lei de Anistia, mas sim uma modificação da orientação interpretativa dada ao art. 1º da Lei, para que seja posta em conformidade com a Constituição de 1988 (VENTURA, 2010, p. 2).

Materializa esta queixa questionando o enunciado do art. 1º, 1º, da Lei, que estende a anistia a crimes de qualquer natureza decorrentes de motivações políticas ou cujas causas se relacionem com estas. O efeito prático do dispositivo é o de justificar o perdão judicial de crimes de lesa-humanidade praticados em nome e pelo Estado durante a ditadura devido ao conflito estabelecido entre a oposição política e as forças governistas. O dispositivo levantado pela OAB como referencial de controle de constitucionalidade é o art. 5º, XLIII, da Constituição de 1988, que dispõe que

**A lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem. (BRASIL, 1988) (grifo nosso)**



A OAB se insurgiu contra o estabelecimento deste lapso temporal cinzento que impossibilita a persecução penal de crimes nele cometidos, dado o caráter estatal e a gravidade própria de que se revestem, e a constitucionalmente expressa insuscetibilidade de anistia que recai sobre tais atos. Também questiona o emprego do termo “crimes conexos” pelo legislador, uma vez que a conexão, conceito de direito processual penal emprestado à edição da Lei de Anistia, tem como único efeito a unificação da competência de julgamento, sem qualquer consequência de direito material. Defende a OAB que não é concebível a conexão entre crimes políticos cometidos por opositores do regime e crimes comuns praticados contra estes, pois não há que se dizer em paralelo entre atos individuais de autoria civil e torturas, sequestros, exílios, agressões, assassinatos e demais violações aos direitos humanos tomadas como parte de uma política de Estado. Sobre isso, bem resume Ventura (2010, p. 15): “até um ato isolado, sob aparência de um crime comum, pode tornar-se um crime contra a humanidade, por sua vinculação a um ‘programa criminoso’”.

Em 29 de abril de 2010, entretanto, o Supremo Tribunal Federal, sob relatoria do Ministro Eros Grau, julgou improcedente a ADPF nº 153. Argumentou que deveria ser respeitado (ou santificado) o contexto político do momento de edição da Lei nº 6.683/79, em que esta se viu inexoravelmente necessária dada a conjunção de forças e demandas de diferentes setores que materializou e satisfez. Afastou também a existência de contradição entre o art. 1º, §1º, da Lei e o art. 5º, XLIII, da Constituição de 1988, aduzindo que tal lei precede a edição do inciso, ignorando em absoluto o cumprimento do critério da adequação de um texto legal ao regime jurídico de uma nova constituição para por ele ser recepcionado. Por fim, suscitou que o pleito da OAB, caso atendido, atentaria contra o princípio da irretroatividade da lei penal, positivado no art. 5º, XL, da CF/88. Na concepção do relator, voltar atrás na interpretação da Lei de Anistia seria desperceber o valor daqueles que lutaram ‘dignamente’ pela anistia, em espécie de *venire contra factum proprium*.

Ao sobrepor o momento histórico de promulgação da Lei de Anistia à aferição de conformidade da Lei com o sistema legal de uma nova Constituição, Grau estabelece uma relação de continuidade entre o Estado ditatorial e o democrático, que parte da premissa de assunção da legitimidade desse. É manifestação do que Ventura (2010, p. 21) nomeia de “Direito da ditadura”, espécie de simulacro de sistema normativo fundado em bases ilegítimas e de difícil desmonte quando da transição para um governo democrático. Cria-se, portanto, uma ideia equivocada de que o ordenamento jurídico imposto pelo regime militar era amparado pelas noções de validade jurídica e faria parte de um processo democrático e lúdico, a ponto de ter textos legais de seu tempo artificialmente recepcionados pelos moldes jurídicos da nova Constituição democrática, não pela compatibilidade com seus princípios fundantes, mas sim pela intocabilidade forjada do contexto de seus processos legislativos.

Tal intocabilidade deriva em muito do poderio político detido pela classe militar em 1979, 2010 e ainda atualmente, desencorajando o revisionismo histórico dos anos de



‘abertura lenta, gradual e segura’, nas palavras do ex-ditador Ernesto Geisel. A conclusão de que a soberania militar foi usada também como moeda de troca no processo de edição da Lei de Anistia está presente em citação trazida pelo **próprio Ministro Eros Grau** em seu voto, nas palavras de Dalmo Dallari de Abreu:

**Nós sabíamos que seria inevitável aceitar limitações e admitir que criminosos participantes do governo ou protegidos por ele escapassem da punição que mereciam por justiça**, mas considerávamos conveniente aceitar essa distorção, pelo benefício que resultaria aos perseguidos e às suas famílias e pela perspectiva de que teríamos ao nosso lado companheiros de indiscutível vocação democrática e amadurecidos pela experiência” [...] “A ideia inicial de anistia era muito genérica e resultou no lema ‘anistia ampla, geral e irrestrita’, mas logo se percebeu que seria necessária uma confrontação de propostas, pois os que ainda mantinham o comando político logo admitiram que seria impossível ignorar as propostas dos democratas, **mas perceberam que uma superioridade de forças lhes dava um poder de negociação e cuidaram de usar a ideia generosa de anistia para dizer que não seria justo beneficiar somente presos políticos e exilados, devendo-se dar garantia de impunidade àqueles que, segundo eles, movidos por objetivos patrióticos e para defender o Brasil do perigo comunista, tinham combatido a subversão, prendendo e torturando os inimigos do regime.** (DALLARI. In.: Brasil, 2010) (grifo nosso)

Mais de trinta anos depois e já com uma democracia plena em vigor, não deveria prosperar a obstaculização da reversão da impunidade da classe militar imposta durante os anos de transição democrática pelos mandantes do governo, como que num ato de naturalização e quase legitimação da ameaça da força bruta como estratégia de determinação da anistia penal militar. Este entendimento fixa a ditadura e a democracia como contíguas numa linha temporal e de direito onde a validade do que foi produzido quando ausentes as garantias do Estado Democrático de Direito não é questionada.

A OAB interpôs embargos de declaração sobre a decisão do STF que declarou improcedente a Arguição. Em 2021, em razão da aposentadoria do ex-Ministro Eros Grau, relator original do caso, o processo foi redistribuído para relatoria do Ministro Dias Toffoli, e o recurso segue sem julgamento até o presente momento.

#### 4.3. A condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos

Em 07 de agosto de 1995, foi apresentada pelo Centro pela Justiça e o Direito Internacional e pela organização não governamental Human Rights Watch/Americas à Comissão Interamericana de Direitos Humanos uma petição inicial de denúncia do Brasil



pela omissão estatal no empreendimento de medidas de efetiva justiça de transição. Em 06 de março de 2001, a Comissão reconheceu a validade da demanda pela emissão do Relatório de Admissibilidade nº 33/2001 e, em 31 de outubro de 2008, aprovou o Relatório de Mérito nº 91/2008, dispondo de uma série de recomendações para cumprimento por parte do Estado brasileiro objetivando refrear o cenário de impunidade e a política de esquecimento em curso no país. Dilatado duas vezes, o prazo para execução chegou ao fim com a conclusão de que não houve uma implementação satisfatória das medidas exigidas.

Como resultado, em 26 de março de 2009, o caso se transformou em denúncia oferecida à Corte Interamericana de Direitos Humanos, instância guardiã do cumprimento da Convenção Americana (ou Pacto de São José da Costa Rica) no âmbito da Organização dos Estados Americanos. O oferecimento da denúncia pautou-se no entendimento da Comissão de que o caso poderia servir como forma de consolidação da jurisprudência interamericana em matéria de leis de anistia, bem como reforço da responsabilidade dos Estados de prover artifícios para o conhecimento da verdade pelo seu povo e de processar e punir graves violações de direitos humanos (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010).

O processo instaurado pela Corte se ateve à detenção arbitrária, tortura e desaparecimento forçado de cerca de 70 pessoas, dentre membros do Partido Comunista do Brasil e camponeses locais, resultado de operações do Exército brasileiro realizadas entre 1972 e 1975 com o objetivo de erradicar a Guerrilha do Araguaia, no sul do Pará.

Notificado, o Estado brasileiro arguiu preliminarmente a incompetência da Corte para o julgamento de violações ao Pacto de São José da Costa Rica cometidas anteriormente à incorporação da jurisdição da desta no direito interno, que se deu apenas em 1992.

Em relação ao mérito da denúncia, solicitou que fossem declaradas improcedentes pelo Tribunal as solicitações do processo em razão do não esgotamento dos recursos internos para a resolução do problema. Ademais, suscitou que “está sendo construída no país uma solução compatível com suas particularidades para a consolidação definitiva da reconciliação nacional” (BRASIL, 2010).

Em 24 de novembro de 2010, a Corte emitiu a sentença que deu fim ao caso. Esta entendeu que houve violação, por parte do Estado brasileiro, dos artigos 3º (direito ao reconhecimento da personalidade jurídica), 4º (direito à vida), 5º (direito à integridade pessoal), 7º (direito à liberdade pessoal), 8º (garantias judiciais), 13 (liberdade de pensamento e de expressão) e 25 (proteção judicial) da Convenção Americana, em conexão com as obrigações previstas nos artigos 1.1 (obrigação geral de respeito e garantia dos direitos humanos) e 2 (dever de adotar disposições de direito interno) da mesma Convenção.



A arguição do Brasil de que a Corte não teria competência para julgar fatos ocorridos anteriormente à internalização de sua jurisdição internacional no país foi acatada pelo colegiado. No entanto, o órgão entendeu ser apto para avaliar desaparecimentos forçados, uma vez que esta conduta é de tal tipo que adquire caráter contínuo ou permanente no tempo, se repetindo a todo momento desde que o paradeiro de uma pessoa reste desconhecido (MAILLART; SANCHES, 2012, p. 8). As restrições ao direito à informação deliberada e continuamente impostas às famílias dos desaparecidos sobre sua localização e sua condição de vivos ou mortos também foram apreciadas pela Corte.

Consagrou o Tribunal que não há que se falar em disposição de direito interno que exima determinado país de sua obrigação de atribuir sanções à prática de crimes de lesa-humanidade. Demonstrou a disparidade de direcionamentos entre a Lei nº 6.683/79 e o sistema legal da Convenção, bem como a impossibilidade de coexistência de ambas as realidades jurídicas dentro de uma mesma ordem legal reconhecidora da jurisdição humanitária internacional. Ademais, também se posicionou contrariamente à ideia de que um texto legal que emita interpretação desfavorável à consecução de condições de proteção do sistema internacional de direitos humanos não possa ser revisitado e até revogado em respeito à hipotética lisura do processo legislativo à época de sua edição. Nesse sentido:

É preciso ultrapassar o positivismo exacerbado, pois só assim se entrará em um novo período de respeito aos direitos da pessoa, contribuindo para acabar com o círculo de impunidade no Brasil. É preciso mostrar que a Justiça age de forma igualitária na punição de quem quer que pratique graves crimes contra a humanidade, de modo que a imperatividade do Direito e da Justiça sirvam sempre para mostrar que práticas tão cruéis e desumanas jamais podem se repetir, jamais serão esquecidas e a qualquer tempo serão punidas. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010)

A publicação de tal sentença, com todo seu significado de rechaço ao enfrentamento evasivo do passado ditatorial brasileiro, é evento paradigmático na história social e jurídica da justiça de transição no país. Sua capacidade de gerar efeitos é, todavia, limitada, dado que as obrigações de reparação não pecuniária atribuídas ao Brasil não têm imperatividade suficiente para escapar de uma natureza meramente declaratória (RODRIGUES et al, 2019, p. 10), em decorrência da ausência de disposição de direito interno que obrigue à execução das normas da Corte.

#### **4. Estágio atual das políticas públicas de justiça de transição no Brasil: cânone normativo, programa de reparações e atuação institucional**



E-Civitas - Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH – Belo Horizonte

Volume XVII, número 2, dezembro de 2024 – ISSN: 1984-2716 – [ecivitas@unibh.br](mailto:ecivitas@unibh.br)

Disponível em: <https://unibh.emnuvens.com.br/dcjpg/index>

Resta esclarecer, portanto, que tendências as diretivas diametralmente opostas do STF e da Corte Interamericana guiaram na produção e execução de políticas públicas de justiça de transição no Brasil e os limites do caráter estruturante e poder transformador desta na esfera doméstica.

O mecanismo transicional brasileiro é dividido em três frentes: o conjunto normativo regulador, o programa de reparações e as medidas empreendidas no âmbito interno da Administração Pública, com destaque para o Ministério Público Federal e o Poder Judiciário.

As Leis nº 9.140/95 – “Lei dos Desaparecidos Políticos” – e 10.559/02 cuidaram de endereçar os fardos burocráticos deixados de legado pela ditadura militar: a situação civil de morto ou vivo das vítimas de desaparecimento forçado e os critérios para o recebimento da declaração de anistiado político por um indivíduo. Para tanto, tais leis criaram, respectivamente, a Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP) e a Comissão de Anistia.

A Lei dos Desaparecidos Políticos assumiu papel ambíguo no contexto da transição, sendo considerada pioneira por muitos por ter sido o primeiro documento oficial em que foi reconhecida, mesmo que de maneira esmaecida, a responsabilidade estatal pelo desconhecimento do paradeiro das vítimas (MARQUES, 2018, p. 6). Por outro lado, trouxe o efeito prático de atribuir aos familiares da vítima o ônus da prova das condições de seu desaparecimento para emissão do respectivo atestado de óbito. A CEMDP, incumbida da busca, identificação e análise genética das ossadas encontradas em regiões que sediaram operações das Forças Armadas, destacou-se durante os anos de 2009 e 2010 pelo trabalho de busca de material genético e identificação de restos mortais na região da Guerrilha do Araguaia. Durante a presidência de Jair Bolsonaro (2018-2022), a Comissão ganhou novo regimento e teve sua composição substancialmente alterada pela troca de quatro de seus sete membros. Essas mudanças culminaram num arrastamento considerável de suas atividades. Atualmente, existe a expectativa de que esta seja reestruturada.

Por sua vez, a Lei nº 10.559/02 consolidou-se como “diploma derradeiro para a reparação individual de perseguidos políticos no Brasil” (ABRÃO, 2011, p. 126) ao regulamentar o art. 8º do ADCT, que estabeleceu a anistia, a recondução ao cargo de origem a indivíduos que houvessem sido afastados de seus ofícios por razões políticas e a prestação de reparação financeira para perseguidos políticos entre 1946 e 1988. Sua importância deriva de um elemento específico: a criação da Comissão de Anistia, órgão vinculado ao Ministério da Justiça que concentra os pedidos de declaração de anistia política e concessão da respectiva reparação econômica (MARQUES, 2018, p. 7).

O eixo reparatório representado pela figura da Comissão de Anistia constituiu-se como principal frente de enfrentamento do passado ditatorial pelos governos



democráticos brasileiros que se seguiram (ABRÃO; TORELLY, 2011, p. 474). O programa brasileiro de reparações estruturou-se com tamanha robustez que são raros os casos de famílias enquadradas nos critérios de admissibilidade que não sejam por ele amparadas de alguma maneira (ABRÃO; TORELLY, 2011, p. 488). Extremamente desenvolvido no Brasil em comparação com outros países latino-americanos e um dos maiores do mundo, o sistema já conta com montante indenizado aos elegíveis próximo da casa dos 2 bilhões de reais. Jon Elster (2006, pp. 152-153) reconhece um marco distintivo do sistema reparatório brasileiro: a predileção pela perda do emprego por razões políticas como justificativa primária para prestação de reparação. Nesse caso, a **restituição** da função anteriormente exercida concedeu à demissão um caráter de ‘atestado de perseguição’. Referido viés laboral pode ser identificado já na redação do art. 8º, em seus §§ 2º e 5º, do ADCT, que assegura aos ‘demitidos políticos’, tanto do serviço público quanto da iniciativa privada, as “promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo”.

O programa brasileiro de reparações, cujas bases foram previstas já em 1979, na Lei de Anistia, embora só tenham sido regulamentadas pela Lei nº 10.559/02 e devidamente estruturadas para funcionamento durante os mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2010), dentre as acepções abrangidas no conceito de reparação, quais, sejam, a reabilitação, a garantia de não repetição, a restituição e a compensação, privilegiou as duas últimas (ABRÃO; TORELLY, 2011, p. 488). Essa é representada pelo restabelecimento das circunstâncias e condições anteriores à intercessão do Estado e esta, quando a primeira não for mais possível, pela prestação de indenizações pecuniárias por danos morais e/ou materiais. A título de exemplo, a Lei dos Desaparecidos Políticos fixa o pagamento às famílias de valor de R\$3.000,00 multiplicado pela expectativa de sobrevivência do desaparecido, não podendo este valor ser inferior a R\$100.000,00.

Uma crítica que se faz ao programa brasileiro de reparações, além do atendimento preferencial de demissões por causas políticas num contexto em que esta foi apenas uma forma de perseguição dentre as muitas enfrentadas pelos opositores, é que a prestação reparatória pelo Estado é ato que se esgota na relação entre o polo pagador e o recebedor, atribuindo certo caráter individual a um problema que atingiu uma dimensão muito mais social e coletiva. Em resposta a isso, Roberta Baggio (2010, p. 288) sugere que sejam adotadas medidas orientadas para o que chama de ‘reparação por reconhecimento’, isto é, atividades culturais e educativas que acompanhem a distribuição de indenizações e que deem publicidade ao pedido de desculpas e ao arrependimento do Estado, envolvendo a participação do público passante em um espaço de ‘memorialização’ e reparação coletiva.

Dentre alguns exemplos desse princípio, destacam-se os projetos ‘Marcas da Memória’ e ‘Caravanas da Anistia’, de iniciativa da Comissão da Anistia. O projeto Marcas da Memória, por meio de convênios com universidades para produção científica e acordos com o Executivo municipal para realização de intervenções urbanas, incentiva a produção de fontes visuais e orais que interajam com o espaço público e que instruem



o conhecimento e a reflexão acerca da ditadura militar. As Caravanas de Anistia, por sua vez, são sessões itinerantes, públicas e periódicas de análise coletiva de pedidos de declaração de anistia política de ex-membros da oposição organizada ao regime. Acompanham atividades educativas para o público presente e já contam com mais de cem edições.

#### 4.1 Interação entre o Ministério Público Federal e o Poder Judiciário na efetivação da justiça criminal

Grande obstáculo para o desenvolvimento de um sistema de justiça de transição no Brasil, em todas suas frentes de trabalho, mas, em especial, na de justiça criminal e persecução penal, é a resistência do Judiciário em afastar as teses da interpretação bilateral da Lei de Anistia e da prescrição dos crimes de lesa-humanidade cometidos pelo Estado militarizado contra a população civil (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2014). Tais argumentos são muito frequentemente utilizados por magistrados da Justiça Federal para afastar o recebimento de denúncias ou arquivar processos que visem à responsabilização de ex-oficiais do governo por crimes de tortura, assassinato, sequestro ou desaparecimento forçado durante a ditadura (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2014). Essas alegações se dotaram de força especial após a publicação da decisão sobre a ADPF nº 153 pelo STF, em 2010, que conferiu a tais teses status de entendimento de tribunal superior, dificultando ainda mais a prosperidade das denúncias e ações e representando verdadeiro retrocesso à consecução da justa justiça de transição no Brasil.

Não sendo o Judiciário grande aliado na promoção de medidas de justiça de transição, a maior parte dessas políticas acaba entrando no escopo do Poder Executivo (TORREÃO, 2018, p. 7). De singular relevância é a atuação do Ministério Público Federal, antes e principalmente depois da emissão da sentença do *Caso Gomes Lund e Outros vs. Brasil* pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. As principais iniciativas do MPF no pós- imediato da sentença foram enumeradas e escrutinadas pelo Relatório de Atuação 2011/2013 do Grupo de Trabalho Justiça de Transição, publicado em 2014.

No que tange o caráter estruturante da sentença da Corte, este se manifesta considerando que até 2010 somente haviam sido protocoladas oito notícias-crime requerendo a instalação de procedimentos investigatórios criminais (PICs) para apuração de sequestros e desaparecimentos forçados ocorridos durante a ditadura. Notou-se um aumento exponencial neste número a partir daquele ano: cerca de cinquenta apenas em 2011, e mais de cento e trinta em 2012. Tais notícias-crime ainda penaram em prosperar devido à reticência no recebimento da denúncia pelo juiz da causa. O relatório destaca dados desanimadores da época: dentre a mais de uma centena de investigações iniciadas até 2014, apenas seis haviam deflagrado procedimentos judiciais de fato, dentre os quais dois foram liminarmente rejeitados com base nos argumentos prescricional e de validade da Lei de Anistia (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2014). Todavia, uma década



depois, o MPF conseguiu colocar em trâmite cinquenta e três ações que estão em curso atualmente e demandam a punição das práticas de sequestro, tortura, assassinato e desaparecimento forçado pelos ex-agentes públicos do Estado militar, bem como a concessão do acesso, pelas famílias, de informações das vítimas retidas nos arquivos das Forças Armadas.

Vale menção ao trabalho investigativo que o MPF vem realizando paralelamente à frente persecutória, justamente para fornecer fundamentos sólidos a esta. A instituição conduziu e ainda conduz interrogatórios com pessoas-chave para angariamento de provas e aferição dos fatos relativos às violações cometidas pelos governos militares. Visando robustecer as denúncias, já foram conduzidas mais de duzentas e vinte entrevistas com ex-perseguidos políticos, familiares de desaparecidos, ex-agentes de Estado e “cachorros” (ex-opositores cooptados pelo governo e infiltrados nas organizações políticas de resistência) (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2014).

## 5. Conclusão

A flexão entre jurisdição internacional e soberania nacional é sempre levantada quando do questionamento sobre a imperatividade de sentenças internacionais no direito doméstico. É nessa dicotomia em que reside, muito frequentemente, o baixo grau de atendimento das ordenações da Corte por países condenados, proporção que era de menos de 20% em 2020 (CAMPOS; MORENO, 2024, p. 7). Dada esta realidade, a adesão dos Estados ao compromisso de proteção dos direitos de seu povo, em especial daqueles violados sistematicamente por governos pregressos em contextos de autoritarismo, não pode ser objeto de uma análise puramente retórica e declaratória, mas sim que considere a capacidade de transformação social e o poder estruturante das políticas públicas de justiça de transição e das demais ações tomadas para este fim no âmbito administrativo e interno de um país.

Nesse contexto, buscou-se identificar sinais deste fenômeno no Brasil a partir do mais emblemático imbróglio que envolve a justiça de transição no país: as decisões divergentes do Supremo Tribunal Federal e da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre os mesmos temas, quais sejam, a idoneidade da condução de iniciativas justransicionais no país e a adequação da Lei de Anistia brasileira a documentos superiores dos quais extrai fundamento de validade: a Constituição de 1988 e a Convenção Americana de Direitos Humanos.

Para verdadeira compreensão da dimensão dessa contradição, foi minuciado todo o contexto sobre o qual esta se funda: o esclarecimento do conceito-chave de justiça de transição a partir das tendências compartilhadas por experiências latino-americanas, dentre elas, a da promulgação de leis de anistia; a existência de esforços políticos, traduzidos na ADPF nº 153, pelo cessar da impunidade dos agentes de Estado gerada pela



interpretação dos primeiros dizeres da Lei nº 6.683/79; e a decisão da Corte Interamericana em sentido diametralmente oposto ao exarado pelo Supremo, impondo a inevitabilidade de uma discussão sobre status hierárquico de tratados internacionais de direitos humanos no direito interno e o papel das políticas públicas e do compromisso das instituições da administração pública na consecução de um fim social.

A conclusão de todo o exposto é de que ainda não foi possível remover a pecha que o Brasil carrega pela conduta notavelmente conservadora com que conduz sua justiça de transição, de origem multifatorial que perpassa o protagonismo das elites nos espaços de negociação durante a primeira metade da década de 80, o refratarismo do Judiciário e a ideia que concebe a anistia dos militares como ‘mal necessário’ para a pacificação nacional. Todavia, progressos merecem reconhecimento: a sentença da Corte Interamericana, mesmo padecendo de limitações ao cumprimento interno, exerceu grande influência na consolidação de instrumentos transicionais no país a partir da função de constrangimento perante a comunidade internacional que exerce (CORREIA; ROSATO, 2011, p. 94), podendo tal influência ser identificada no aquecimento das atividades da administração pública, em especial no âmbito do Poder Executivo, em evidente esforço pelo aperfeiçoamento de uma justiça administrativa.

James Cavallaro sintetiza concretamente a relação causal que um correto enfrentamento de violações sistemáticas aos direitos humanos cometidas por um Estado contra seu povo estabelece com a projeção desta justiça para o futuro: “hoje, na América Latina, os países que mais respeitam os direitos humanos são precisamente aqueles que passaram por períodos terríveis de repressão e que gradualmente aprenderam a lidar com o passado de abusos” (apud, BARBOSA; VANNUCHI, 2009, p. 55).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÃO, Paulo. A Lei de Anistia no Brasil: as alternativas para a verdade e a justiça. **Revista Acervo – Arquivo Nacional**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 119-138, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://revista.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/373>.

ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo Dalmas. O programa de reparações como eixo estruturante da justiça de transição no Brasil. **Justiça de transição: manual para a América Latina**. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011b. p. 473-516. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/tablas/r30638.pdf>.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. Direitos fundamentais na Constituição de 1988 e incorporação, ao Direito brasileiro, de tratados internacionais a eles relativos. **Revista**



E-Civitas - Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH – Belo Horizonte

Volume XVII, número 2, dezembro de 2024 – ISSN: 1984-2716 – [ecivitas@unibh.br](mailto:ecivitas@unibh.br)

Disponível em: <https://unibh.emnuvens.com.br/dcjpg/index>

da **Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, [S. l.], v. 106, n. 106-107, p. 287–303, 2012. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67947>.

BAGGIO, Roberta Camineiro. Justiça de transição como reconhecimento: limites e possibilidades do processo brasileiro. In: SANTOS, Boaventura de Sousa et al. (Org.). **Repressão e Memória Política no contexto Ibero-brasileiro: estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal**. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Portugal: Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 2010.

BARBOSA, Marco Antônio Rodrigues; VANNUCHI, Paulo. Resgate da memória e da verdade: um direito de todos. In: SOARES, Inês Virgínia Prado Soares; KISHI, Sandra Akemi Shimada. **Memória e Verdade: A Justiça de Transição no Estado Democrático Brasileiro**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2009.

BRASIL. Grupo de Trabalho Justiça de Transição: atividades de persecução penal desenvolvidas pelo Ministério Público Federal. **2ª Câmara de Coordenação e Revisão: série de relatórios de atuação**, Brasília: Ministério Público Federal, 2014. Disponível em: <https://biblioteca.mpf.mp.br/repositorio/items/e3939732-c035-4266-88dc-1593fb31f30c>.

CAMPOS, Juliana Rose Ishikawa da Silva; MORENO JUNIOR, Agamenon Alcântara. Monitoramento das sentenças da corte interamericana de direitos humanos: Reflexões acerca da efetividade no cumprimento das condenações impostas ao Brasil. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, [S. l.], v. 12, n. 23, 2024. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/15504>

CORREIA, Ludmila Cerqueira; ROSATO, Cássia Maria. Caso Damião Ximenes Lopes: mudanças e desafios após a primeira condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. **SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 8, n. 15, p. 93-115, dez. 2011. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/46809>.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil**, sentença de 24 de Novembro de 2010. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_219\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf).



E-Civitas - Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH – Belo Horizonte

Volume XVII, número 2, dezembro de 2024 – ISSN: 1984-2716 – [ecivitas@unibh.br](mailto:ecivitas@unibh.br)

Disponível em: <https://unibh.emnuvens.com.br/dcjpg/index>

DE GREIFF, Pablo. Justiça e Reparações. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**, Brasília, n. 3, p. 42-71, jan/jun. 2010. Disponível em: [https://www.academia.edu/8478322/Justi%C3%A7a\\_e\\_Repara%C3%A7%C3%B5es\\_Pablo\\_de\\_Greiff](https://www.academia.edu/8478322/Justi%C3%A7a_e_Repara%C3%A7%C3%B5es_Pablo_de_Greiff).

DE GREIFF, Pablo; MAYER-RIECKH, Alexander. **Justice as Prevention: vetting public employees in transitional societies**. Nova Iorque: Social Science Research Council, 2007. Disponível em: <https://www.ssrc.org/publications/justice-as-prevention-vetting-public-employees-in-transitional-societies/>.

ELSTER, Jon. **Rendición de Cuentas: la justicia transicional en perspectiva histórica**. Buenos Aires: Katz, 2006.

GRECO, Heloisa Amélia. **Memória vs. Esquecimento, Instituinte vs. Instituído: a luta pela anistia ampla, geral e irrestrita**. In: SILVA, Haike Roselane Kleber (Org.). *A luta pela Anistia*. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

GUERRA, Maria Pia. Reformas Institucionais na Segurança Pública: contribuições da justiça de transição e do direito e desenvolvimento. **REJUR – Revista Jurídica da UFERSA**, Mossoró, v. 3, n. 5, p. 45-67, jan/jun. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufersa.edu.br/rejur/article/view/8505>.

GUILHOT, Nicolas; SCHMITTER, Philippe. *From transition to consolidation: extending the concept of democratization and the practice of democracy*. Londres: Kluwer Academic Publishers, 2000.

HUNTINGTON, Samuel. **A Terceira Onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

LAFER, Celso. **O sistema político brasileiro**. São Paulo: Perspectiva, 1978.



MAILLART, Adriana Silva; SANCHES, Samyra Dal Farra Napolini. A decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Gomes Lund e outros – Guerrilha do Araguaia. **Revista de Direito Brasileira**, v. 3, n. 2, 2012. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/2673>.

MARQUES, Marcelo Henrique Pereira. A evolução do direito à memória e à verdade na administração pública brasileira. **Justiça de Transição – Direito à Memória e à Verdade: boas práticas**, Brasília, v. 4, p. 170 - 185, 2018. Disponível em: [https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/coordenacao/eventos/civ-2019/coletaneas-de-artigos/coletanea\\_de\\_artigos\\_justica\\_de\\_transicao-1.pdf](https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/coordenacao/eventos/civ-2019/coletaneas-de-artigos/coletanea_de_artigos_justica_de_transicao-1.pdf).

MEZAROBBA, Glenda. **O que é Justiça de transição? Uma análise do conceito a partir do caso brasileiro**. In. SOARES, I. V. P.; KISHI, S. A. S. (Coord.). Memória e verdade: A justiça de transição no Estado Democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2009. pp. 37-53.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe. **Transições do Regime Autoritário: primeiras conclusões**. São Paulo: Vértice, 1988.

OLIVEIRA, David Barbosa de. Redemocratização e Justiça de Transição na Argentina e no Peru: uma análise comparada das Leis de Anistia e de seus julgamentos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 21, n. 8, p. 198-214, set.dez. 2018. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3163/4244>.

OSMO, Carla. **Direito à Verdade: origens da conceituação e suas condições teóricas de possibilidade com base em reflexões de Hannah Arendt**. Orientador: Tercio Sampaio Ferraz Junior. 2014. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-11022015-144455/pt-br.php>.

QUINALHA, Renan Honório. **Justiça de Transição: contornos do conceito**. Orientador: José Eduardo Campos de Oliveira Faria. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-05032013-074039/publico/Mestrado\\_Renan\\_Quinalha\\_FINAL.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-05032013-074039/publico/Mestrado_Renan_Quinalha_FINAL.pdf).



RODRIGUES, Thaise Silva; BRAGA, Romulo Rhemo Palitot; COELHO; Ana Christina Soares Penazzi. Controle de convencionalidade da Lei de Anistia nº 6.683/79: Direito à memória e à verdade. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 14, n. 3, p. 131-149, dez. 2019. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/34161>.

SIKKINK, Kathryn; WALLING, Carrie Booth. The impact of human rights trials in Latin America. **Journal of Peace Research**, Los Angeles, v. 44, n. 4, p. 427-445, 2007. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/27640539>.

TEITEL, Ruti G. **Transitional Justice**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

TORREÃO, Marcelo Pires. O Poder Judiciário e a dimensão da memória e da verdade na justiça de transição brasileira. **Justiça de Transição – Direito à Memória e à Verdade: boas práticas**, Brasília, v. 4, p. 454 - 479, 2018. Disponível em: [https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/coordenacao/eventos/civ-2019/coletaneas-de-artigos/coletanea\\_de\\_artigos\\_justica\\_de\\_transicao-1.pdf](https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/coordenacao/eventos/civ-2019/coletaneas-de-artigos/coletanea_de_artigos_justica_de_transicao-1.pdf).

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. A interpretação judicial da Lei de Anistia brasileira e o Direito Internacional. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**, Brasília, n. 4, p. 196-227, 2010. Disponível em: <https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r30001.pdf>.

VITULLO, Gabriel. Transitologia, consolidologia e democracia na América Latina. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 17, p. 53-60, nov. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/J3hZhJxc46wNZLXy4n5XZct/?lang=pt#>.

ZAMBONI, Sabrina Alves. Internalização dos tratados internacionais no ordenamento jurídico brasileiro. **LIBERTAS: Revista de Ciências Sociais Aplicadas**, v. 1, n. 1, p. 113-117, jun. 2010. Disponível em: <https://www.periodicos.famig.edu.br/index.php/libertas/article/view/9>.

