



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL**

**EXCELENTÍSSIMO (A) SENHOR (A) JUIZ (A) FEDERAL DA _ VARA FEDERAL DA
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL:**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por sua membra e membro, no exercício de suas funções institucionais, com base nos artigos 127 e 129, II e III, da Constituição Federal, no artigo 5º, I da Lei Federal nº 7.347/85, nos artigos 5º, I, “c”, “h”, II, “d”, III, “c” e “e”, IV, V, “b” e 6º, XIV, da Lei Complementar nº 75/1993, e no Inquérito Civil n. 1.16.000.000887/2018-58, vem propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

em face da **UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público, a ser citada na pessoa de sua Procuradoria Seccional, com endereço no Setor de Autarquias Sul, Quadra. 3, lotes 5/6, Ed. Sede I, 9º andar, Brasília/DF, CEP 70.070-906, pelas razões adiante aduzidas.

I) O OBJETIVO DA DEMANDA

A presente ação tem por objetivo desconstituir os efeitos da Portaria nº 378, de 27 de março de 2019,¹ editada pela Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Damare Alves, a qual foi elaborada em desconformidade com o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e com a Lei 10.559/2002, que o regulamenta, pondo em risco o direito constitucional de reparação pelos danos resultantes de perseguição por motivação política praticada durante a ditadura.

A demanda objetiva também exigir do Poder Executivo a proteção da memória coletiva enquanto patrimônio cultural brasileiro assegurado na Constituição Federal, conforme art. 216.

¹ Publicado em: 28/03/2019 | Edição: 60 | Seção: 2 | Página: 47. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/68946407/do2-2019-03-28-portaria-n-378-de-27-de-marco-de-2019-68946184 >. Acesso em 24 abr. 2019.

Visa, por fim, assegurar que a União respeite os art. 1º e 3º da Constituição Federal de 1988 no compromisso de restaurar e fortalecer a democracia.

II) OS FATOS

Conforme as provas juntadas aos autos do Inquérito Civil n. 1.16.000.000887/2018-58, que instruem esta Inicial, a Portaria nº 378, de 27 de março de 2019, ao nomear 07 novos conselheiros militares da Comissão de Anistia nas vagas de livre noção, violou gravemente dispositivos constitucionais que asseguram o compromisso democrático de reparação das vítimas de violações cometidas durante a ditadura, previsto no artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, inviabilizando sobremaneira o cumprimento da Lei nº 10.559, 13 de novembro de 2002, que o regulamentou.

A Portaria afronta aos arts. 1º e 3º da CF, na medida em que afasta o órgão dos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil e do Estado Democrático de Direito, além de colocar em risco a obrigação constitucional de proteção da memória coletiva de grupos formadores da sociedade brasileira (art. 216 da CF).

Das provas que acompanham esta Petição, vê-se que 07 membros nomeados para a nova composição do Conselho da Comissão de Anistia são agentes de carreiras ou têm histórico e postura públicos que são **INCOMPATÍVEIS** com a função do órgão, seja por **manifesta contrariedade à política pública de reparação das vítimas de Estado** ou devido **à atuação judicial contrária à política de reparação**, ou ainda por se posicionarem **contrários à instauração da Comissão Nacional da Verdade, seja porque integram as forças coercitivas do Estado**.

A Portaria nomeou como novo presidente da Comissão de Anistia João Henrique Nascimento de Freitas, ex-assessor jurídico de gabinete de parlamentar manifestamente **contrário à anistia política** e que **atuou junto aos tribunais para anular direito à reparação das vítimas da ditadura**. Matéria jornalística sobre as nomeações² ilustra sua atuação contrária à concessão de anistia:

Freitas é um dos autores da ação popular que suspendeu o pagamento da indenização para 44 camponeses que foram vítimas de tortura durante a guerrilha do Araguaia. À época, Freitas era assessor jurídico do então deputado federal Jair Bolsonaro (PP), e conseguiu liminar da Justiça do Rio para suspender os pagamentos das reparações concedidas na Caravana da Anistia. O advogado também moveu ação para impedir a reparação à família do ex-guerrilheiro Carlos Lamarca.

O MPF apurou que sua atuação na Ação Popular n. 0015245-67.2009.4.02.5101, da 27ª Vara Federal do Rio de Janeiro, que se opôs à reparação dos camponeses vítimas

2 Disponível em: <<https://jornalggn.com.br/direitos-humanos/para-presidir-comissao-de-anistia-damare-nomeia-ex-assessor-de-bolsonaro-que-ja-atuou-contra-anistiados/>>. Acesso em 24 abr. 2019.

do Estado no episódio conhecido como Guerrilha do Araguaia e anistiados no âmbito da Comissão de Anistia, foi marcada por **ofensas aos perseguidos políticos**, como se pode observar de trecho da sentença. Na atuação judicial, Henrique Nascimento também chama as políticas públicas reparatórias de educação e memória realizadas pela Comissão de ato **“imoral e ilegal”**:³

(1) a Comissão de Anistia criou a chamada “...CARAVANA DA ANISTIA, que compreende uma espécie de unidade móvel do Ministério da Justiça, para procurar pessoas a serem indenizadas...” (sic, fl. 05, destaque no original), o que é **“...imoral e ilegal [e] estimula e faz apologia a uma total inversão de valores éticos vividos nos tempos atuais, [...] via indenizações pagas sem critério lógico-jurídico nem amparo legal ...”** (sic, fl. 06); (2) a medida constitui “...uma recompensa a quem queria instaurar uma ditadura socialista no Brasil...” (sic , fl. 06, em caixa alta, negrito e itálico no original); (6) em conclusão, “Se, além de prestigiarmos criminosos do passado, apontarmos o caminho equivocado, jamais alcançaremos o verdadeiro ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO; premiamos pessoas sob o manto de “pseudo-legalidade”, com verba do patrimônio público, [o que], além de imoral é ilegal e merece punição severa...” (sic, fl. 09, destaques no original), sendo certo que “...o agente público que age dessa maneira comete improbidade administrativa...” (sic, fl. 09, destaque no original).

Na plataforma *on line* “Linkedin” do novo presidente da Comissão de Anistia, rede social voltada às atividades profissionais na qual o próprio usuário destaca as informações de maior relevância em sua carreira, consta: assessor jurídico do Círculo Militar da Praia Vermelha, desde 2010 até o presente; chefe de gabinete – assessor jurídico parlamentar do então Deputado Estadual Flávio Bolsonaro, na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, no período de junho de 2005 a maio de 2012; diploma de amigo da Polícia do Exército Brasileiro; medalha Exército Brasileiro, que “destina-se a distinguir cidadãos (...) que tenham praticado ação destacada ou serviço relevante em prol do interesse e do bom nome do Exército Brasileiro”.

Como atuações judiciais relevantes, é o próprio presidente da Comissão que destaca:

[...] ações que **invalidaram a promoção do ex-militar e desertor Carlos Lamarca (...); ação popular que suspendeu liminarmente portarias ministeriais que determinavam o pagamento irregular de indenizações financeiras referentes à “guerrilha do araguaia”(...);** autor popular em ação que busca invalidar atos supostamente ilegais de concessão, pela Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos SEASDH, de anistia política e reparação econômica no âmbito do estado do Rio de Janeiro, uma vez que a Constituição da República veda acumulações dessa natureza – envolve a ex-presidente impeachmentada Dilma Rousseff (...)⁴

3 Disponível em: <http://oabrij.org.br/arquivos/files/-Upload/sentenca_camponeses.pdf>. Acesso em 24 abr. 2019.

4 PA nº 1.00.000.007845/2019-99. Relatório de Pesquisa nº 650/2019. Ministério Público Federal. Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise. Assessoria de Pesquisa. PGR-00196168/2019.

Outro membro da Comissão de Anistia nomeado pelo mesmo ato ministerial, o general da reserva Luiz Eduardo Rocha Paiva seria “**defensor do notório torturador da ditadura militar Carlos Alberto Brilhante Ustra**”⁵ e que tenta justificar as graves violações aos direitos humanos, clara tentativa de suavizar a ditadura que acometeu o país e estigmatizar os que foram por ela perseguidos.” É apontado em matérias jornalísticas como “**um dos maiores opositores públicos da ala militar à Comissão Nacional da Verdade** (...) que duvidava se a ex-presidente Dilma Rousseff tinha sido realmente torturada durante a ditadura militar”⁶.

No documentário “Uma história inacabada”, da jornalista Miriam Leitão, do ano de 2012, identificou-se declarações do General Luiz Eduardo contra a instauração da Comissão Nacional da Verdade, na contramão dos compromissos constitucionais e internacionais de prestação de contas sobre as violações de direitos humanos praticadas pelo Estado⁷:

[...] eu sou contra a Comissão Nacional da Verdade (agora não adianta ser contra, ela vai existir), mas eu sou contra no momento em que ela pretende apurar a memória histórica do país e eu acho que isso é trabalho para pesquisadores e historiadores não para uma Comissão que eu vejo como uma comissão chapa branca. Ela também busca a reconciliação nacional depois de 30 anos quando não há mais cisão nenhuma que tenha ficado do regime militar, inclusive porque as forças armadas são instituições de mais alta credibilidade no país.

O novo membro relativiza as violações de Estado praticadas durante a ditadura e contesta a legitimidade das resistências políticas mediante os seguintes comentários:

Eu não vi tortura dentro do Exército. Saber, basta a senhora ir na livraria comprar um livro que a senhora vai ter um rol de casos de tortura. Isso é um desvio, ninguém está dizendo que isso não é um desvio. Agora, não foi anistiado? Não é desvio também aqueles grupos armados, revolucionários, da esquerda, que seguiam a linha maoísta, a linha chinesa a linha soviética, a linha cubana, que queriam implantar aqui uma ditadura? [...] com que moral esse grupo condena as violações do outro grupo?

Sobre a possibilidade das Forças Armadas admitirem que houve desvio de suas funções e que, portanto, deveriam apurar os crimes e não estar em “**conluio com torturadores**”, o General Luiz Eduardo declarou no documentário (25:30 min):

[...] não vejo porque pedir perdão se não houve nenhuma cisão social remanescente do regime militar. Quando saímos do regime militar e começaram a fazer pesquisa, as instituições militares já estavam no topo das instituições de maior credibilidade do país, acima até da imprensa. Por que essa instituição precisa pedir perdão? Foi anistiado. Foi anistiado. Eu insisto nisso. Então parou

5 Disponível em: <<https://brl8.com.br/prefacista-do-livro-de-ustra-na-comissao-de-anistia/>>. Acesso em 24 abr. 2019.

6 Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/general-que-duvidou-de-tortura-dilma-indicado-para-comissao-de-anistia-pela-ministra-damara-alves-23554740>>. Acesso em 24 abr. 2019.

7 Uma história inacabada – o caso Rubens Paiva. Direção de Miriam Leitão. Rio de Janeiro: Globo News, 2012. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=knXIVgkIVCM&t=43s>>. Acesso em 24 abr. 2019.

aí. Vamos investigar? Vamos. Mas foi anistiado. Não tem que pedir perdão coisa nenhuma.

Outras declarações merecem ser consideradas, uma vez que incompatíveis com o desempenho das funções que agora vai exercer enquanto membro da Comissão de Anistia.

Aos 39:41 minutos, o declarante põe em dúvida as circunstâncias do assassinato de Rubens Paiva por responsabilidade dos agentes da ditadura. Importante notar que a responsabilidade do Estado pelas circunstâncias de tortura, assassinato e desaparecimento forçada do deputado federal Rubens Paiva foi reconhecida já em inquérito de 1985 e em atestado de óbito emitido pela Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos (Relatório Direito à Memória e à Verdade, 2007, p. 143). No ano de 2013, investigações da Comissão Nacional da Verdade no “Relatório Preliminar de Pesquisa – Caso Rubens Paiva” permitiram conhecer mais detalhes sobre o assassinato do deputado, concluindo que sua morte se deu dentro das dependências do Destacamento de Operações de Informações - Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-Codi) do 1º Exército, no Rio de Janeiro⁸.

O caso foi também objeto de investigação pelo Ministério Público Federal durante três anos, culminando com a propositura de ação penal no ano de 2014, em face de cinco militares, pela prática de homicídio qualificado, ocultação de cadáver, quadrilha armada e fraude processual (p. 194 e seguintes). No âmbito da referida ação, que acabou trancada com base na decisão da ADPF 153, o MPF destacou que “foi a primeira vez que a Justiça brasileira reconheceu que determinados crimes cometidos durante o período da ditadura militar configuram crimes contra a humanidade”⁹.

No entanto, ao falar sobre as circunstâncias da morte do deputado federal Rubens Paiva com a jornalista Miriam Leitão, o agora membro da Comissão de Anistia declarou: **“[...] a senhora está dizendo que ele morreu dentro de um estabelecimento militar. Eu não sei.”**

Seguem-se outras declarações igualmente estarrecedoras, vindas de agente público que agora terá a competência de analisar pedidos de reparação de perseguidos políticos. Aos 44:15, o novo nomeado se refere às reparações concedidas pelo Estado de “bolsa ditadura”. Segue relativizando as violações: **“faz as contas comigo (...) a senhora vai ter menos de um torturado por dia. Aí esse número de 1918 depois que sai o bolsa ditadura sobe para 20 mil torturados.”** Sobre as torturas as quais foi submetida a ex-presidente da República Dilma Rousseff, finaliza pondo em dúvida o sucedido (45:25): “Isso ela diz que foi submetida à tortura, a senhora tem certeza?”

8 Disponível em: <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio_preliminar_26-02.pdf>. Acesso em 24 abr. 2019.

9 Ação Penal nº 0023005-91.2014.4.025101-4ª VC-RJ. Detalhes da investigação em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/publicacoes/roteiro-atuacoes/005_17_crimes_da_ditadura_militar_digital_paginas_unicas.pdf>. Acesso em 24 abr. 2019.

No que diz respeito às demais nomeações, matérias jornalísticas apontam “**quatro militares**, dois assessores do vice-presidente Hamilton Mourão, general da reserva do Exército, e um policial militar”¹⁰. Além do general da reserva Luiz Eduardo Rocha Paiva, o MPF identificou ao menos mais três militares das Forças Armadas e um da Polícia Militar nomeados membros da Comissão de Anistia: Claudio Tavares Casali¹¹, oficial da reserva do Exército, com ingresso em 1984, na Academia Militar das Agulhas Negras; Diógenes Camargo Soares, Tenente-Coronel da Aeronáutica; Dionei Tonet, Tenente-Coronel da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina; e Sérgio Paulo Muniz Costa, coronel reformado em 2018, com ingresso em 1972.

O MPF verificou ainda que o novo membro, Joanisval Brito Gonçalves, Consultor Legislativo do Senado Federal, é especialista na área de Inteligência, Segurança Nacional, Defesa e Direito Militar. Foi condecorado com Medalha Mérito de Tamandaré, Medalha do Pacificador, Medalha de Mérito Santos Dumont e Medalha Amigo da Marinha. Consta de sua carreira passagem pela Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), na função de “analista de informações”, entre os anos de 1999 a 2002 e pela Polícia Civil do Distrito Federal no ano de 1999.

Nos registros conclusivos da Comissão Nacional da Verdade consta que: “**na ditadura militar brasileira, a repressão política nunca foi exercida por uma só organização. Houve a combinação de instituições distintas, com preponderância das Forças Armadas, além de papéis importantes desempenhados pelas Polícias Civil e Militar**”¹². E, com o final da ditadura, as Forças Armadas não assumiram responsabilidade sobre as violações sistemáticas comprovadamente praticadas sob sua anuência e comando, tampouco realizaram qualquer processo de expurgo ou pediram perdão, além de, não raro, comemorem o dia do golpe de 1964.

As atividades de inteligência ainda derivam do Serviço Nacional de Informação (SNI), principal órgão da estrutura repressiva do Estado de Segurança Nacional instaurado após o golpe de 1964, que seguia a lógica da Doutrina de Segurança Nacional desenvolvida na Escola Superior de Guerra. A substituição da “informação” do SNI pela “inteligência” na ABIN, criada pela Lei nº 9.883/1999, não impediu sua crescente militarização nos anos seguintes à sua criação, passando, inclusive, por diversos episódios que revelaram a sua atuação na espionagem política”¹³.

Em estudo sobre o controle das forças coercitivas do Estado brasileiro, afirma

10 Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/dameres-muda-perfil-da-comissao-de-anistia-rejeita-265-pedidos-23554015>> Acesso em 24 abr. 2019.

11 PA nº 1.00.000.007845/2019-99. Relatórios de Pesquisa nº 646, 647, 648, 649, e 653, de 2019, Ministério Público Federal. Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise. Assessoria de Pesquisa. PGR-00196168/2019;

12 Disponível em: <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf>. Acesso em 24 abr. 2019. Pág 102.

13 CARPENTIERI, José Rafael. A Abin e o que restou da ditadura: O problema do controle das forças coercitivas do Estado brasileiro. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. v. 10, n. 2, p. 323-351.

José Rafael Carpentieri que “o ponto em comum entre as três faces do mecanismo de coerção do Estado, o poder militar, a polícia e a atividade de inteligência, é a **persistência de sinais autoritários em sua estrutura mesmo após 1988.**” (2017, 324)

Vale lembrar que as reparações moral e pecuniária em favor de vítimas e familiares asseguradas pela Lei n. 10.559, de 2002 são direitos que surgem ao final de trajetórias marcadas pela violação massiva dos direitos humanos. No centro da *justiça de transição* se impõe o desafio de superar um regime autoritário em direção a um Estado Democrático de Direito, dando repostas legais aos crimes e arbítrios então praticados.

No entanto, além de integrarem forças coercitivas estatais que ainda se sustentam fortemente sobre a mesma estrutura autoritária do último governo ditatorial instaurado em 1964, os novos membros acima nominados **não apresentam, na sua vida funcional, qualquer atuação em prol da defesa dos direitos humanos.** Também não se localizou qualquer **produção acadêmica ou intelectual** de autoria desses membros que **evidencie o seu compromisso com o objeto e as finalidades da Comissão de Anistia.**

A nomeação de membros da Comissão de Anistia nas condições que ora se apresenta foi acompanhada de **outro ato ministerial** que repercute diretamente no desempenho de suas atividades. No mesmo dia 27 de março de 2019, a Ministra alterou o Regimento Interno da Comissão de Anistia, conforme Portaria nº 376, de 27 de março de 2019¹⁴, com ao menos três implicações mais relevantes: **redução do número mínimo regimental de membros do conselho de 20 para 9 (art. 5º); aumento da obrigatoriedade mínima de representante do Ministério da Defesa de 1 para 2 (art. 5º, I); e supressão de uma instância recursal no âmbito da própria Comissão, extinguindo a formação plenária do conselho, que historicamente era a competente regimental para apreciação de recurso antes do envio de parecer final da Comissão ao Ministro de Estado (art. 5, § 5º).**

Ocorre que, mesmo com a nomeação de fato de 27 membros no âmbito da Portaria ora impugnada, a mudança regimental, ao **reduzir o mínimo de membros para 09 membros, sendo obrigatoriamente 02 representantes do Ministério da Defesa,** fragiliza as funções que se espera de um conselho dessa natureza.

Aspecto que não se pode deixar de referenciar, tais atos ministeriais foram ainda acompanhados de diversas manifestações nas redes sociais da Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Damares Alves, e pela imprensa, sobre pretensões em relação à condução dos trabalhos da Comissão de Anistia: **(i) “abrir a caixa preta” da Comissão de Anistia**¹⁵; **(ii) deixar de promover políticas públicas de reparação integral às vítimas**¹⁶; **(iii) realizar indeferimento em massa de**

14 Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/68938701>. Acesso em: 24 abr. 2019.

15 Disponível em: <<https://twitter.com/DamaresAlves/status/1110925959803346944>>. Acesso em 24 abr. 2019.

16 Disponível em: <<https://pleno.news/brasil/damares-faz-visita-surpresa-a-comissao-da-anistia.html>>. Acesso

requerimentos¹⁷ e (iv) adotar novas interpretações restritivas à concessão de anistia.¹⁸

As nomeações efetivadas por meio da Portaria nº 378, de 27 de março de 2019, somadas às manifestações públicas da Ministra de Estado, apontam para um **intencional estreitamento e descontinuidade da política pública de reparação que tem origem constitucional**. Tal ação é **inconciliável com o Princípio da Moralidade da Administração Pública e totalmente contrária aos princípios e jurisprudência internacionais de transição democrática e direitos humanos**. Os atos evidenciam propósitos contrários aos esforços preconizados pela Constituição e em grande medida cumpridos pelos sucessivos governos ao longo dos últimos 30 anos na efetivação das políticas de reparação.

Ao declarar, por exemplo, que não é papel da Comissão de Anistia promover políticas públicas de reparação integral (na qual se incluem políticas educativas e de memória, por exemplo), a **Ministra indica que vai descumprir os sucessivos regimentos internos da Comissão de Anistia**, incluindo o novo regimento aprovado por ela própria, conforme Portaria nº 376, de 27 de março de 2019¹⁹, que dispõe:

Art 1º A Comissão de Anistia, órgão de assistência direta e imediata do Ministro de Estado, integrante da Estrutura Regimental do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos - MMFDH, nos termos do art. 70 da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, e do art. 8º do Anexo I do Decreto nº 9.673, de 02 de janeiro de 2019, tem por finalidade:

I - examinar os requerimentos de anistia política e assessorar o Ministro de Estado em suas decisões, nos termos da Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002.

II - manter o Memorial de Anistia Política do Brasil e o seu acervo; e

III - formular e promover ações e projetos sobre reparação e memória, sem prejuízo das competências de outros órgãos.

Do mesmo modo, ao declarar que **pretende indeferir requerimentos em massa** antes mesmo de ter acesso aos autos, incorre em manifesta **PARCIALIDADE**, consistente no adiantamento de mérito sem conhecimento dos autos. Ao fazê-lo, a Ministra está desconsiderando, ainda, as competências e trâmites legais da própria Comissão na análise dos requerimentos, quais sejam: **(i) distribuição a um membro conselheiro (art. 21); sessão pública de julgamento com a presença de no mínimo 5 conselheiros (art. 5º, § 4º); e possibilidade de pedido de vistas e instrução (art. 21, § 1º e art. 23).**

O conjunto de medidas adotadas pela Ministra de Estado, como era de se esperar, causaram sentimento de revolta nas vítimas da ditadura, sobreviventes e familiares de

em 24 abr. 2019.

17Disponível em: <<https://epoca.globo.com/guilherme-amado/damare-vai-negar-pedidos-de-lula-dilma-na-comissao-da-anistia-dedinho-nao-perseguido-politico-23415638>>. Acesso em: 24 abr. 2009.

18 Disponível em: <<https://noticias.r7.com/prisma/columa-do-fraga/ministerio-vai-negar-centenas-de-pedidos-de-anistia-20032019>>. Acesso em 16 de abr. 2019.

19 Publicado no DOU de 28/03/2019 (nº 60, Seção 1, pág. 167)

pessoas mortas e desaparecidas. Nesse mesmo tempo, pedido de instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) foi protocolado no Senado Federal “para investigar o pagamento de reparações econômicas concedidas pela Comissão de Anistia” o que vem acentuando esse sentimento. Manifesto em Defesa dos Direitos das Vítimas de Perseguição Política na Ditadura Civil-Militar Brasileira encaminhado ao Ministério Público Federal alerta para o risco de novas violações de direitos humanos no tratamento que está sendo dado à Comissão de Anistia:

[...] é a primeira vez na história que se criaria uma CPI contra os direitos humanos. Essa iniciativa é um **grave retrocesso** democrático. Se ela se efetivar será um **atentado aos direitos das vítimas da ditadura e um rompimento com os elementos político - constitucionais que permitiram ao país voltar à democracia, com coesão social.** Todas as vítimas da ditadura e os seus familiares e apoiadores não aceitarão demagogia política e revisionismo histórico com as suas memórias e os seus direitos. Mobilizaremos, lutaremos e denunciaremos em todas as instâncias nacionais e internacionais contra essa iniciativa que reacende, mais uma vez, o ataque das instituições do Estado aos nossos projetos de vida e aos nossos direitos humanos.²⁰

Com esse conjunto de informações, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão instaurou procedimento administrativo nº 1.00.000.007845/2019-99 para acompanhar possíveis irregularidades na nomeação do Conselho da Comissão de Anistia. Junto a esta Procuradoria da República no Distrito Federal e com membro do Grupo de Trabalho Memória e Verdade da PFDC, o Ministério Público Federal concluiu que a nomeação de pessoas manifestamente contrárias à política de reparação às vítimas de violação de direitos humanos praticadas durante a ditadura e de expressivo número de militares (da ativa ou não) e pessoas ligadas diretamente ao Ministério da Defesa, corroboradas com as **manifestações públicas da Ministra de Estado responsável pelo órgão, é incompatível com os objetivos de uma comissão de Estado com atribuição constitucional de promover a reparação de danos e os esforços necessários a tornar públicos os episódios da ditadura a fim de evitar sua repetição.**

Diante de referida conclusão, foi expedida a **Recomendação nº 5/PFDC/MPF**, em 03 de abril de 2019²¹, no âmbito do procedimento administrativo nº 1.00.000.007845/2019-99, em face da Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, para cumprimento imediato de revogação de seu ato (Portaria nº 378, de 27 de março de 2019) e nova nomeação de membros, de modo a assegurar a necessária imparcialidade e independência da Comissão de Anistia.

Até a presente data, a Ministra não cumpriu a Recomendação, mantendo-se em plena vigência a nomeação dos perfis aqui impugnados, gerando, desta forma, a necessidade de recorrer ao Poder Judiciário **anular** a Portaria nº 378, de 27 de março de

20 Disponível em: <<http://unico.mpf.mp.br/unico/integra/abrirArquivo.action?integra=36997673>>. Acesso em 24 abr. 2019.

21 Documento disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/recomendacoes/recomendacao-no-5-2019-pfdc-mpf>>. Acesso em 17 de abr. de 2019.

2019 (art. 3º da Lei nº 7.347/1985) na medida ora postulada.

III) OS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

III.1) A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

Nos termos do art. 109, I, da CF, a competência da justiça federal para conhecer dos pedidos veiculados na presente ação civil pública decorre da natureza das pessoas envolvidas na lide (critério *intuitu personae*), porquanto a União, por meio de ato Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, expediu a Portaria nº Portaria nº 378, de 27 de março de 2019, que afeta os trabalhos da Comissão de Anistia, órgão da administração pública federal criado com fundamento no artigo 8º do ADCT.

As causas que envolvem interesses da União, exceto aquelas reservadas à justiça do trabalho e à justiça eleitoral, devem necessariamente ser julgadas pela Justiça Federal. O interesse da União na presente demanda deriva da sua qualidade de entidade política responsável pela expedição dos atos normativos impugnados e pelos atos administrativos inquinados de ilegais e inconstitucionais.

Ante o interesse da União no presente caso, resta evidenciada, por consequência, a competência dessa Justiça.

III.2) A LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da CF/88).

No artigo 129 da CF estão previstas as suas funções institucionais, dentre as quais se destacam “*zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia*” (inciso II) e “*promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos*” (inciso III).

Em complemento à Constituição, foi editada a Lei Complementar nº 75/1993, que, tratando do Ministério Público da União, reafirmou, em seu art. 1º, as suas funções de guardião da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis e, no artigo 2º, incumbiu-lhe a adoção das medidas necessárias à garantia do respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos constitucionalmente assegurados. Para tanto, a lei conferiu o poder de empregar instrumentos capazes de bem proporcionar o desempenho de seus misteres, dentre os quais o inquérito civil e a ação civil pública, conforme se verifica no artigo 6º, *in verbis*:

Art. 6º Compete ao Ministério Público da União:

[...]

VII – promover o inquérito civil e a ação civil pública para:

a) a proteção dos direitos constitucionais;

[...]

c) a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao consumidor;

d) outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos;

Assim, ao tempo em que atribui ao Ministério Público o poder-dever de proteger os direitos e interesses difusos e coletivos da sociedade, a legislação proporciona aos seus integrantes o acesso ao mecanismo processual talhado para tal finalidade, ou seja, a ação civil pública. A ação está prevista na Lei nº 7.347/1985 (principal lei de regência), com expressa previsão da legitimidade do Ministério Público para sua promoção no artigo 5º, *caput*, e destinada, conforme o artigo 1º, a tutelar o meio ambiente, o consumidor, os bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a ordem econômica e a economia popular, a ordem urbanística e qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

O novo Código de Processo Civil, no art. 178, I, não obstante faça referência à atuação do Ministério Público como *custos iuris*, estabelece a obrigatoriedade de sua intervenção em processos que envolvam “*interesse público ou social*”.

Desse modo, é indiscutível a legitimidade *ad causam* do MPF para propor a presente ação, visto que a Portaria nº 378, de 27 de março de 2019 afronta o art. 8º do ADCT da CF/88, a Lei nº 10.559/2002, e os arts. 1º, 3º e 216 da CF.

III.3) A LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO

A requerida tem legitimidade para figurar no polo passivo da demanda. Primeiro, porque as ações de rito ordinário, cujo objeto seja a desconstituição/suspensão de ato de Ministro de Estado, devem ser propostas em face da União. No caso, ataca-se Portaria nº 378, de 27 de março de 2019, expedida pela Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Segundo, porque o artigo 8º do ADCT determina ao Estado brasileiro implementar políticas públicas de reparação às vítimas de perseguições políticas ocorridas entre 18 de setembro de 1946 até a promulgação da Constituição de 1988.

Desse modo, mostra-se patente a legitimidade passiva da requerida, tendo em vista ser a Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos responsável pela edição do ato que se busca desconstituir e, além disso, por ser a União responsável pela efetivação da política de reparação em tela.

IV) O MÉRITO

IV.1) O CONTEXTO HISTÓRICO DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO BRASIL

Segundo o último Informe da Anistia Internacional 2017/2018, o Brasil adota padrões de forças policiais extremamente violentas, que atuam em execuções extrajudiciais, torturas, maus-tratos e violentas repressões em face de manifestações públicas. A impunidade nos casos de violações e excessos é outro índice alarmante:

As Forças Armadas foram cada vez mais designadas a cumprir funções policiais e de manutenção da ordem pública. (...) As políticas de segurança pública continuaram a se basear em intervenções policiais altamente militarizadas, motivadas principalmente pela chamada política de “guerra às drogas”. As operações policiais em favelas e áreas marginalizadas geralmente resultaram em tiroteios intensos e mortes. **Os dados sobre pessoas mortas pela polícia continuaram imprecisos, pois os estados mantêm registros precários e utilizam metodologias diferentes; entretanto, os números oficiais apontaram um aumento desse tipo de mortes em todo o Brasil**²².

Após missão realizada no Brasil no ano de 2018, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos constatou **persistir um cenário de desigualdade social e discriminação estrutural**, tendo concluído que:

Por meio do monitoramento realizado ao longo dos anos, bem como com base nas informações coletadas durante a visita, a CIDH observa com grande preocupação que esses grupos populacionais foram vítimas de violações múltiplas e contínuas de seus direitos humanos, tanto durante os anos da ditadura como nos períodos democráticos. **Uma grande parte dessas violações dos direitos humanos permaneceu impune, o que representa um desafio fundamental em termos de justiça. Neste contexto, é necessário fortalecer e avançar na investigação, julgamento e punição dos autores materiais e intelectuais desses crimes, bem como na reparação das vítimas**²³.

Relatório do Grupo de Trabalho para Detenções Arbitrárias da Organização das Nações Unidas, de 2014, ao analisar o quadro institucional e legal em matéria de privação de liberdade no Brasil, incluindo as forças de segurança pública, reconheceu que as autoridades brasileiras lidam com uma cultura autoritária herdada dos anos de ditadura militar²⁴.

A Comissão Nacional da Verdade, em relatório final publicado em 10 de dezembro de 2014, concluiu que **parte das graves violações de direitos humanos que**

22 Páginas 89-90 do Relatório. Inteiro teor disponível em: <<https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2018/02/informe2017-18-online1.pdf>>. Acesso em 24 abr. 2019.

23 <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/238OPport.pdf>

24 Conselho de Direitos Humanos. Assembleia Geral das Nações Unidas. 20 de junho de 2014. A/HRC/27/48/Add.3. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/065/56/pdf/G1406556.pdf?OpenElement>>. Acesso em 24 abr. 2019.

persistem no Brasil é herança da ditadura brasileira:

9. A CNV, ao examinar o cenário de graves violações de direitos humanos correspondente ao período por ela investigado, pôde constatar que ele persiste nos dias atuais. **Embora não ocorra mais em um contexto de repressão política – como ocorreu na ditadura militar –, a prática de detenções ilegais e arbitrárias, tortura, execuções, desaparecimentos forçados e mesmo ocultação de cadáveres não é estranha à realidade brasileira contemporânea.** Relativamente à atuação dos órgãos de segurança pública, multiplicam-se, por exemplo, as denúncias de tortura, o que levou à recente aprovação da Lei no 12.847/2013, destinada justamente à implementação de medidas para prevenção e combate a esse tipo de crime. É entendimento da CNV que **esse quadro resulta em grande parte do fato de que o cometimento de graves violações de direitos humanos verificado no passado não foi adequadamente denunciado,** nem seus autores responsabilizados, criando-se as condições para sua perpetuação²⁵.

Em documento publicado em 2011, o Ministério Público Federal reconheceu que o não cumprimento da sentença Gomes Lund, na qual a Corte Interamericana de Direitos Humanos constata a responsabilidade do Estado brasileiro pelas mortes e desaparecimentos ocorridas no episódio conhecido como Guerrilha do Araguaia, durante a ditadura, “estimula uma cultura que é justamente a antítese do Estado de Direito, e que possui inegáveis reflexos no presente, especialmente nos repetidos atos de violência cometidos por agentes estatais”²⁶.

Em 2017, o Brasil recebeu uma série de **recomendações do III Ciclo da Revisão Periódica Universal**, incluindo mais de vinte direcionadas a fazer frente a padrões de violência que ainda guardam identidade direta com aqueles praticados durante a ditadura, como extrema violência policial, execuções sumárias, desaparecimentos forçados e tortura, a saber:

[...] 6.32. Introduzir o treinamento obrigatório de direitos humanos para as instituições policiais e implementar um programa de policiamento baseado em evidências, para reduzir as mortes por ação policial em 10% em relação ao ciclo da Revisão Periódica Universal (Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte); [...] 6.59. Reforçar as medidas de prevenção de abusos por parte de alguns agentes responsáveis pela aplicação da lei, inclusive através do treinamento apropriado em direitos humanos (Ruanda); [...] 6.61. 6.64. Assegurar que os atos de violência cometidos por membros das forças de segurança sejam devidamente julgados para se combater a impunidade (França); [...] 6.70. Abster-se de recorrer à violência e às execuções extrajudiciais cometidas por forças de segurança, principalmente no que tange à “guerra às drogas” (República Bolivariana da Venezuela); 6.71. Acabar com as execuções extrajudiciais e a impunidade a elas associada, inclusive através da aprovação do

25Disponível em:

<http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_pagina_959_a_976.pdf>. Acesso em 24 abr. 2019.

26 Coordenação Criminal. Documento nº 2/2011, de 3 de outubro de 2011. Disponível em:

<<https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/anistia/anexos/2013revistaanistia07.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2019.

projeto de lei nº 4471/2012, abolindo a classificação “resistência à prisão seguida de morte” e garantindo que todos os óbitos após intervenções policiais sejam investigados de forma imparcial (Alemanha); 6.72. Dar continuidade aos seus esforços de combate à tortura e aos maus-tratos (Argélia); 6.73. Intensificar os esforços destinados a combater e prevenir a tortura e outras formas de maus-tratos (Geórgia); [...]²⁷

Além disso, o **legado de violação massiva de direitos interfere diretamente no desenvolvimento social e nos direitos econômicos, sociais e culturais de um país**. A Carta Democrática Interamericana destaca que “a democracia é essencial para o desenvolvimento social, político e econômico dos povos das Américas” (art. 1º) e que “a democracia e o desenvolvimento econômico e social são interdependentes e reforçam-se mutuamente” (art.11)²⁸. Manter tal cultura de violações significa seguir caminho inverso aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil – construção de uma sociedade “livre, justa e solidária”, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos (art. 3º, CR).

O Relator Especial das Nações Unidas para Promoção da Verdade, Justiça, Reparação e Garantias de Não Repetição, Fabián Salvioli, em informe apresentado à Assembleia Geral das Nações Unidas em agosto de 2018, refere que “**violações manifestas de direitos humanos e violações graves de direito internacional humanitário causam deficiências de desenvolvimento e são alimentados por elas.**” Segue destacando que, embora as comissões da verdade fossem criticadas no passado por somente analisarem violações de direitos civis e políticos, mais recentemente estão começando a analisar os direitos econômicos e sociais e questões socioeconômicas mais amplas. Esse alcance das comissões nos permite concluir que processos de transição democrática afetam e são afetados pelos direitos econômicos e sociais de um país e em diversas áreas:

A raíz de los conflictos los problemas no resueltos, como las controversias sobre tierras o propiedades, la discriminación sistémica, la corrupción generalizada, la falta de acceso a servicios esenciales o la distribución desigual pueden impedir soluciones duraderas, amenazar la paz y socavar las iniciativas de justicia de transición.²⁹

E, ainda, que “las medidas de justicia de transición pueden contribuir a mitigar las deficiencias de desarrollo mediante el reconocimiento de los derechos, el fomento de la

27Relatório do Grupo de Trabalho sobre a Revisão Periódica Universal. Conselho de Direitos Humanos Grupo de Trabalho sobre a Revisão Periódica Universal Vigésima sétima sessão. Genebra, 1-12 de maio de 2017. A /HRC/WG.6/27/L.9.

28 Disponível em: http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm. Acesso em 24 abr. 2019.

29A/73/336. Distr. General. 23 de agosto de 2018. Español. Original: inglés. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/266/06/PDF/N1826606.pdf?OpenElement>>. Acesso em 25 de abr. de 2019.

confianza personal e institucional, y la creación de un capital social positivo.”³⁰

Internacionalmente, há o consenso de que, para romper com padrões de heranças e culturas de períodos de exceção de direitos e sistemáticas violações de direitos humanos – como a cultura do inimigo interno, a ausência de transparência das instituições públicas e a violência das forças policiais contra sua própria população –, é necessário enfrentar o passado de violações e suas circunstâncias, trabalhando pelas respectivas responsabilizações e reparações. Trata-se, como afirma Paul van Zyl, de empreender “esforços para a construção da paz sustentável após um período de conflito, violência em massa ou violação sistemática dos direitos humanos”³¹.

A esse conjunto de esforços convencionou-se internacionalmente chamar “**justiça de transição**”, “processo justransicional” ou “transição democrática”, que Ruti Teitel define como “uma concepção de justiça associada a períodos de mudança política, caracterizada por respostas legais para confrontar os abusos dos regimes repressivos anteriores”³².

A Corte Interamericana de Direitos Humanos possui forte jurisprudência sobre as obrigações dos Estados de enfrentarem seu passado de violações, especialmente em virtude das recentes ditaduras latino-americanas. Assim, a Corte vem afirmando reiteradamente a obrigatoriedade dos Estados em implementarem políticas de justiça transicional, como a obrigação de punir os responsáveis pelas graves violações, a proteção e garantia do acesso à justiça e a necessidade de reparar as vítimas³³.

No caso *Gomes Lund versus Brasil*, em decisão proferida em 2010, a Corte, ao afirmar a responsabilidade do Estado brasileiro pelas mortes e desapareções forçadas no contexto da Guerrilha do Araguaia, decidiu pela obrigatoriedade do Estado em implementar uma série de ações de justiça transicional: conduzir investigações penais, realizar todos os esforços para localizar paradeiro das vítimas, oferecer tratamento médico e psicológico, realizar ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional, capacitar as forças armadas em direitos humanos, tipificar o delito de desaparecimento forçado, manter as buscas pelos desaparecidos políticos e empreender reparações³⁴.

30A/73/336. Distr. General. 23 de agosto de 2018. Español. Original: inglés. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/266/06/PDF/N1826606.pdf?OpenElement>>. Acesso em 25 de abr. de 2019. p. 11.

31 VAN ZYL, Paul. Promovendo a justiça transicional em sociedades pós-conflito. *Revista anistia política e justiça de transição*, v. 1, n. 1, 2009, p. 24.

32 TEITEL, Ruti G. *Transitional justice genealogy*. Harv. Hum. Rts. J., v. 16, 2003.

33 Caso *Barrios Altos versus Peru* e outros. Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos / Secretaria Nacional de Justiça, Comissão de Anistia, Corte Interamericana de Direitos Humanos. Tradução da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília : Ministério da Justiça, 2014. p. 39-60. Inteiro teor disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/dados-da-atuacao/corte-idh/1-direito-a-vida-anistias-e-direito-a-verdade.pdf>>. Acesso em 14 de abr. de 2019.

34 Sentença disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf>.

Em 2018, ao julgar o Caso Herzog *versus* Brasil, novamente a Corte Interamericana responsabilizou o Estado brasileiro por violações de direitos cometidas durante a ditadura, tendo determinado, entre outras medidas, o pagamento de reparação por danos materiais e imateriais, além de ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional pelos fatos do presente caso, em desagravo à memória de Vladimir Herzog”³⁵.

Mais de **40 países** já implementaram diversos mecanismos de justiça de transição com o objetivo de superar heranças de regimes autoritários, guerras civis, confrontos armados e períodos de sistemáticas violações de direitos humanos, a exemplo da África do Sul pós-apartheid, Ruanda após o genocídio de 1994, e a sequência de ditaduras nos países do Cone Sul, como Argentina, Chile e Brasil.

Compromissos internacionais de direitos humanos instrumentalizam o arcabouço de padrões mínimos de enfrentamento de massivas violações de direitos humanos, como o Estatuto de Roma, do qual o Brasil é signatário, comprometendo-se a proteger as vítimas de crimes contra a humanidade cometidos “no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil”, incluindo-se

a) Homicídio; b) Extermínio; (...) d) Deportação ou transferência forçada de uma população; e) Prisão ou outra forma de privação da liberdade física grave, em violação das normas fundamentais de direito internacional; f) Tortura; g) Agressão sexual, escravidão sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência no campo sexual de gravidade comparável; h) Perseguição de um grupo ou coletividade que possa ser identificado, por motivos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos ou de gênero, tal como definido no parágrafo 3º, ou em função de outros critérios universalmente reconhecidos como inaceitáveis no direito internacional, relacionados com qualquer ato referido neste parágrafo ou com qualquer crime da competência do Tribunal; i) Desaparecimento forçado de pessoas; (...) k) Outros atos desumanos de caráter semelhante, que causem intencionalmente grande sofrimento, ou afetem gravemente a integridade física ou a saúde física ou mental. (art. 7º do Estatuto de Roma)³⁶.

O Estatuto dispõe em seu artigo 75 que “o Tribunal estabelecerá princípios aplicáveis às formas de reparação, tais como a restituição, a indenização ou a reabilitação, que hajam de ser atribuídas às vítimas ou aos titulares desse direito”.

Também a Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes dispõe sobre a obrigação de reparar:

ARTIGO 14

1. Cada Estado Parte assegurará, em seu sistema jurídico, à vítima de um ato de tortura, o direito à reparação e a uma indenização justa e adequada, incluídos os meios necessários para a mais completa reabilitação possível. Em caso de morte

35 http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_353_por.pdf>. Acesso em 24 abr. 2019. p. 101/102.

36 Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002.

da vítima como resultado de um ato de tortura, seus dependentes terão direito à indenização.

2. O disposto no presente Artigo não afetará qualquer direito a indenização que a vítima ou outra pessoa possam ter em decorrência das leis nacionais.

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos,³⁷ que responsabiliza o Estado brasileiro perante a Organização dos Estados Americanos, dispõe em seu artigo 63.1:

Quando decidir que houve violação de um direito ou liberdade protegido nesta Convenção, a Corte determinará que se assegure ao prejudicado o gozo do seu direito ou liberdade violados. Determinará também, se isso for procedente, que sejam reparadas as consequências da medida ou situação que haja configurado a violação desses direitos, bem como o pagamento de indenização justa à parte lesada.

A Organização dos Estados Americanos possui ampla jurisprudência aplicando a obrigação dos Estados na reparação das vítimas, a exemplo da recente sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Herzog e outros *versus* Brasil:

Com base no disposto no artigo 63.1 da Convenção Americana, a Corte destacou que toda violação de uma obrigação internacional que tenha causado danos compreende o dever de repará-lo adequadamente, e que essa disposição abriga uma norma consuetudinária que constitui um dos princípios fundamentais do Direito Internacional contemporâneo sobre responsabilidade de um Estado³⁸.

O informe do Secretário Geral do Conselho de Segurança da ONU “El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos” conclui:

[...] ante la infracción generalizada de los derechos humanos, los Estados tienen la obligación de proceder no sólo contra los autores del delito, sino también a favor de las víctimas —incluso mediante la reparación de los perjuicios. Los programas de reparación a las víctimas por los perjuicios sufridos pueden complementar eficaz y rápidamente las contribuciones de los tribunales y las comisiones de la verdad, ofreciendo indemnizaciones, fomentando la reconciliación y restableciendo la confianza de las víctimas en el Estado. La reparación no siempre es monetaria, sino que puede consistir en la restitución de los derechos de las víctimas, programas de rehabilitación y medidas simbólicas, como disculpas oficiales, monumentos y ceremonias conmemorativas. (...) Es probable que ninguna forma de reparación por sí sola sea satisfactoria para las víctimas. Normalmente se necesitará una combinación adecuada de medidas de reparación, como complemento de los procesos de los tribunales penales y las comisiones de la verdad. Independientemente del sistema de justicia de transición que se adopte y de los programas de reparación complementarios, las demandas de justicia y los dictados de la paz requieren algún tipo de indemnización de las víctimas³⁹.

37 Disponível: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm >. Acesso em 24 abr. 2019.

38 Disponível: < http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_353_por.pdf >. Acesso em 24 abr. 2019.

39 Disponível: < <https://undocs.org/es/S/2004/616> >. Acesso em 24 abr. 2019.

Ao tratar das reparações devidas, destacou De Greiff que:

O artigo 8º da Declaração Universal de direitos humanos fala de “compensações efetivas”. O Artigo 10º da Convenção Americana, de “compensação adequada”, o Artigo 63, de “compensação justa”, e o Artigo 68, de “danos compensatórios”. O Artigo 9º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos inclui vocabulário a respeito de “um direito exigível à compensação”, o Artigo 14 da convenção contra a Tortura fala de uma “compensação justa e adequada, incluindo os meios para uma reabilitação tão completa quanto possível”, e o Artigo 50 da Convenção Europeia fala sobre “justa satisfação para a vítima”⁴⁰.

Sobre as múltiplas dimensões da reparação, o Centro Internacional de Justiça de Transição – ICTJ, entidade que acompanha e apoia processos de transição democrática em mais de trinta países, ressaltou:

Por definição, **todas as medidas de reparação tem importante papel simbólico no processo de construir confiança pública e de integrar as vítimas à sociedade**. O componente material de uma política de reparações, no entanto, não pode ser subestimado. Uma política de reparação deve incluir usualmente várias medidas que combinem **componentes materiais e simbólicos**, em lugar de depender somente de uma única medida. Combinar a expiação simbólica e os projetos concretos permite dar um passo além das reparações. Um compromisso com acolher as vítimas que foram excluídas do cuidado e da proteção da sociedade não será dado levado a sério pelas vítimas de não vier acompanhado, ao menos, de algumas soluções materiais concretas pelos danos sofridos. Por sua vez, as medidas materiais devem ter algum acompanhamento simbólico que lhes confira significado. Não obstante, é possível que as reparações incluam importantes gestos simbólicos que não tem um componente material significativo. Dentro dessa categoria se encontram as desculpas públicas por parte das autoridades de Estado, ritos e cerimônias públicas e comemorações. A dimensão pública de tais ações simbólicas é decisiva para facilitar o reconhecimento da sociedade em geral sobre o que ocorreu e quem foram as vítimas. O reconhecimento público, tanto por parte das autoridades de Estado como – de maneira crucial – do resto da sociedade, pode desempenhar um papel importante para superar a exclusão de que foram objeto as vítimas⁴¹.

No plano nacional, a preocupação com a reparação das vítimas de violação praticadas durante a ditadura está disposta no **art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**, sinalizando o constituinte que não era possível pensar uma nova ordem constitucional pós-ditadura sem a reparação dos danos causados.

Ainda que várias críticas possam ser tecidas quanto à ausência da totalidade de medidas eficazes para superar e romper com padrões de violência deixadas pela ditadura, em especial no campo das reformas institucionais e da responsabilização criminal, é essencial reconhecer as providências implementadas nas últimas décadas por sucessivos governos, em especial a aprovação das comissões de Estado cujos trabalhos

40 DE GREIFF, Pablo. Justiça e reparações. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*. Brasília: Ministério da Justiça, n. 03, 2010, p. 49.

41 <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Brasil-Reparations-Options-2010-Spanish.pdf>

são complementares, quais sejam, a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos – CEMDP (Lei nº 9.140, de 4 de dezembro de 1995), a própria Comissão de Anistia (Lei nº 10.559/2002) e Comissão Nacional da Verdade (Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011).

Outras ações do Estado brasileiro merecem destaque neste campo, como a retificação de atestados de óbito lavrados ainda durante a ditadura, com informações falsas ou omissões sobre os assassinatos no âmbito da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos. Sem falar nas recentes ações penais ajuizadas pelo MPF. Enfim, vários órgãos seguem firmes no compromisso constitucional e internacional de reparar as sistemáticas violações de direitos humanos⁴².

Por fim, vale destacar conclusão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre o quadro geral atual da justiça de transição no Brasil, publicada no relatório preliminar apresentado após visita ocorrida no país em 2018:

Ante a falta de investigações judiciais, a CIDH saúda os avanços conquistados em matéria de acesso ao direito à verdade e reparação das vítimas da ditadura, assim como o reconhecimento da responsabilidade estatal nas últimas décadas. Entre outros, a Comissão observa que nos últimos anos o Estado brasileiro criou a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, a Comissão de Anistia e a Comissão Nacional da Verdade. Além disso, foram criadas diversas comissões da verdade em níveis estaduais, municipais e locais. A Comissão observa que, em relação a políticas de reparação, inicialmente limitadas à dimensão econômica, foram levados a cabo importantes avanços na última década, tendo sido fortalecidas e complementadas por políticas de reparação psicológica, simbólica e coletiva, na direção de uma aproximação integral à reparação. A Comissão expressa sua preocupação sobre o fato de que muitas dessas iniciativas de reparação e acesso à verdade estão sofrendo reduções nos últimos anos.⁴³

A **Comissão de Anistia** é órgão de Estado, constituído para fazer cumprir mandamento constitucional (art. 8º ADCT), que compõe um cenário muito mais amplo de compromisso com o Estado Democrático de Direito e que foi constituída no intuito de superar o período de exceção e as violações sistemáticas de direitos. Não se pode aqui vê-la reduzida ao que o jurista Alain Bancaud, ao analisar a restauração da democracia na França após o fim da Segunda Guerra Mundial, chama de “vontade tecnocrática de enquadramento jurídico” e de codificação, em processos e textos que se ativeram exclusivamente e de modo preciso a atores, fatos, competências, prazos e sanções (2009, 84).⁴⁴ Ao contrário, deve materializar-se em atos e políticas de Estado que reproduzam o compromisso constitucional de empreender todos os esforços para reduzir e eliminar heranças autoritárias e de violação de direitos humanos.

IV.2) A PREVISÃO CONSTITUCIONAL DA COMISSÃO DE ANISTIA E SUA

42Disponível: <<http://www.justicadetransicao.mpf.mp.br/pesquisa-documental>>. Acesso 24 abr. 2019.

43 Disponível: <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/238OPport.pdf>>. Acesso 24 abr. 2019.

44 BANCAUD, Alain. A JUSTIÇA PENAL E O TRATAMENTO DE UM CONFLITO SEM FIM: A FRANÇA E O TÉRMINO DA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL (1944 – 2009). Revista Anistia Política e Justiça de Transição / Ministério da Justiça. – N. 1 (jan. / jun. 2009). -- Brasília : Ministério da Justiça. p. 84-112.

COLABORAÇÃO NA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA BRASILEIRA

A concessão de anistia e a devida reparação aos que foram perseguidos e punidos por motivação política durante a ditadura é parte do pacto pela redemocratização desde a convocação da Assembleia Constituinte (art. 4º da Emenda Constitucional nº 26)⁴⁵. Posteriormente, o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) reafirmou o status constitucional da anistia com fins de reparação a todos que foram perseguidos por motivação política no período de 18 de setembro de 1946 até a promulgação da Constituição da República 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.

§ 1º O disposto neste artigo somente gerará efeitos financeiros a partir da promulgação da Constituição, vedada a remuneração de qualquer espécie em caráter retroativo.

Ao falar das disposições transitórias, ressaltou Luís Roberto Barroso⁴⁶ que elas significam “*a influência do passado com o presente, a positividade que se impõe com aquela que se esvai*”. Sua finalidade é dispor sobre normas com o fim de trazer tranquilidade à transição entre um ordenamento jurídico e outro.

Sobre o status constitucional do ADCT, o Supremo Tribunal Federal assim decidiu:

PRECATÓRIO - PAGAMENTO PARCELADO - ADCT, ART. 33 - NATUREZA JURÍDICA DAS NORMAS INTEGRANTES DO ADCT - **RELAÇÕES ENTRE O ADCT E AS DISPOSIÇÕES PERMANENTES DA CONSTITUIÇÃO** - ANTINOMIA APARENTE - A QUESTÃO DA COERÊNCIA DO ORDENAMENTO POSITIVO - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO . - Os postulados que informam a teoria do ordenamento jurídico e que lhe dão o necessário substrato doutrinário assentam-se na premissa fundamental de que o sistema de direito positivo, além de caracterizar uma unidade institucional, constitui um complexo normativo cujas partes integrantes devem manter, entre si, um vínculo de essencial coerência . - O Ato das Disposições Transitórias, promulgado em 1988 pelo legislador constituinte, qualifica-se, juridicamente, como estatuto de índole constitucional (RTJ 172/226-227). A estrutura normativa que nele se acha consubstanciada ostenta, em consequência, a rigidez peculiar às regras inscritas no texto básico da Lei Fundamental da República. **Disso decorre o reconhecimento de que**

45 Disponível: <<https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/emenda26-85.pdf>>. Acesso em 24 abr. 2019.

46 BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas*. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993, p. 310.

inexistem, entre as normas inscritas no ADCT e os preceitos constantes da Carta Política, quaisquer desníveis ou desigualdades quanto à intensidade de sua eficácia ou à prevalência de sua autoridade. Situam-se, ambos, no mais elevado grau de positividade jurídica, impondo-se, no plano do ordenamento estatal, enquanto categorias normativas subordinantes, à observância compulsória de todos, especialmente dos órgãos que integram o aparelho de Estado (RTJ 160/992-993) . - Inexiste qualquer relação de antinomia real ou insuperável entre a norma inscrita no art. 33 do ADCT e os postulados da isonomia, da justa indenização, do direito adquirido e do pagamento mediante precatórios, consagrados pelas disposições permanentes da Constituição da República, eis que todas essas cláusulas normativas, inclusive aquelas de índole transitória, ostentam grau idêntico de eficácia e de autoridade jurídicas (RTJ 161/341-342). - O preceito consubstanciado no art. 33 do ADCT - que não se estende aos créditos de natureza alimentar - compreende todos os precatórios judiciais pendentes de pagamento em 05/10/88, inclusive aqueles relativos a valores decorrentes de desapropriações efetivadas pelo Poder Público. Precedentes. (STF, RE 215.107/PR, Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. 21/11/2006, p. DJ 02/02/2007).

Ao regulamentar o art. 8º do ADCT, a Lei nº 10.559/2002, antecedida por Medida Provisória do então presidente Fernando Henrique Cardoso, criou o Regime de Anistiado Político, os direitos dele decorrentes (art. 1º, Lei nº 10.559/2002) e a Comissão de Anistia. Em 2013, a Comissão teve sua competência inicial oficialmente ampliada pelo Decreto nº 8.031, de 20 de junho de 2013, para além da apreciação de requerimentos de anistia, sendo-lhe atribuída uma série de ações de reparação integral:

Art. 5º O Anexo I ao Decreto nº 6.061, de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 7º À Comissão de Anistia compete:

I - examinar os requerimentos de anistia política e assessorar o Ministro de Estado da Justiça em suas decisões, nos termos da Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002;

II - implementar e manter o Memorial de Anistia Política do Brasil e seu acervo; e
III - formular e promover ações e projetos sobre reparação e memória, sem prejuízo das competências de outros órgãos.” (NR)

A Comissão passou a atuar sobre o conjunto maior das dimensões que compõem a justiça de transição, executando as diversas esferas que comportam o eixo reparatório da justiça transicional, a saber: reparação material, remuneratória, moral, individual, coletiva e psicológica, sem prejuízo de quaisquer outras, e conformidade com a doutrina internacional sobre o tema, como destaca Paul Van Zyl⁴⁷:

Conforme o direito internacional, os estados têm o dever de fornecer reparações às vítimas de graves violações dos direitos humanos. Essa reparação pode assumir diferentes formas, entre as quais se encontram a ajuda material (v.g. pagamentos compensatórios, pensões, bolsas de estudos e bolsas), assistência psicológica (v.g. aconselhamento para lidar com o trauma) e medidas simbólicas (v.g. monumentos, memoriais e dias de comemoração nacionais). (2009, 36)

47VAN ZYL, Paul. Promovendo a Justiça Transicional em Sociedades Pós-Conflito. Revista Anistia Política e Justiça de Transição / Ministério da Justiça. – N. 1 (jan. / jun. 2009). -- Brasília : Ministério da Justiça. 32-55.

Conforme publicizado em diversos relatórios e publicações da Comissão de Anistia, observam-se inúmeras atividades desempenhadas em consonância com os princípios dos processos de transição democrática pós-conflito, com destaque para a atenção à vítima e seu protagonismo e foco na memória e na não repetição: pedido oficial de perdão do Estado brasileiro; sessões públicas itinerantes educativas; construção de acervo de fontes orais e audiovisuais para a formação de um centro de documentação e pesquisa; realização de audiências públicas para escuta de debates temáticos; fomento a iniciativas da sociedade civil mediante seleção de projetos de preservação, memória, divulgação e difusão advindos de organizações da sociedade civil; publicação; e atenção psíquica⁴⁸.

Todas essas políticas públicas efetivadas pela Comissão de Anistia são agora objeto de crítica e ameaça de descontinuidade por parte Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, pelas declarações que tem manifestado e pelo atos concretizados que alteram substancialmente o funcionamento da Comissão. Os atos do Ministério negam efetividade a compromissos reconhecidos pelo próprio Estado brasileiro perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos como parte importante do cumprimento da decisão internacional do Caso Gomes Lund versus Brasil.

Em Relatório encaminhado no ano de 2015 à Corte Interamericana, o Estado brasileiro destacou as seguintes atividades da Comissão de Anistia: (i) o mérito da implantação do Memorial da Anistia Política do Brasil, que “contará com um centro de documentação e pesquisa que permitirá ao público interessado o acesso à integralidade dos acervos da Comissão de Anistia. Esse rico material, de alto valor histórico, é composto por mais de 74.000 requerimentos de anistia autuados no órgão, que narram a história do país desde a perspectiva das vítimas, e que agrupam políticas firmadas pelo perseguido, seus familiares ou procuradores” (p. 79); (ii) o projeto Clínicas do Testemunho por ter realização 4.000 atendimentos, 450 horas de capacitação e realizado conversas públicas com 1.900 pessoas (p. 63); (iii) as Caravanas de Anistia, enquanto reparação moral, por “romper com o silêncio e o medo de discutir publicamente o passado”; (iv) o projeto Marcas da Memória, enfatizando que ao final do projeto “os acervos de fontes orais e audiovisuais organizados serão disponibilizados para consulta pública e pesquisa no Centro de Documentação e Pesquisa do Memorial da Anistia Política do Brasil” (p. 80); (v) as publicações em conformidade com os ideais de preservação da memória histórica e da verdade (p. 80); dentre tantas outras ações de reparação.⁴⁹

48 Embora o material não esteja na página principal do Ministério da Justiça e Segurança Pública nem no espaço reservado à Comissão de Anistia no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, é possível, em pesquisa avançada, localizar o material em <https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/anistia/anistia-politica-2>. Acesso em 24 abr. 2019.

49 Relatório apresentado à Corte Interamericana pelo do Estado brasileiro em 2015. Disponível em: http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/526449/RESPOSTA_PEDIDO_BRASIL%20-%20Corte%20IDH%20-%20Gomes%20Lund%20e%20outros%20-%20Relatorio%20-%20Cumprimento%20de%20sentena%20-%20maro%20de%202015%20-%20FINAL.pdf. Acesso em 17 de abr. 2019.

Além disso, os trabalhos desenvolvidos pela Comissão de Anistia, desde a apreciação dos requerimentos até o conjunto de reparações integrais acima descritas, como se vê nos trabalhos publicados pela Comissão⁵⁰, abordam uma amplitude de temas relacionados à promoção de direitos fundamentais, como violência de gênero, cumplicidade financeira em episódios de massiva violação de direitos humanos, participação social, direito à vida, direito dos povos indígenas, direitos econômicos, sociais e culturais, direito à liberdade pessoal e à liberdade de expressão, absolutamente essenciais para a restauração e o amadurecimento de uma democracia ainda tão jovem.

Observa-se ainda que o acervo da Comissão de Anistia, o qual é fonte de pesquisas para jornalistas, cientistas e para membros do Ministério Público Federal na instrução de investigações⁵¹, foi reconhecido pela UNESCO como patrimônio documental de interesse público mundial, tendo recebido o título do Programa Memória do Mundo considerando sua relevância de significado social para a sociedade⁵².

Assim, a Comissão de Anistia deve permanecer em sua missão constitucional de envidar esforços para promover a transição democrática no enfrentamento dos legados das violências da ditadura o que, portanto, exige de seus membros compromisso e conduta compatíveis com as diretrizes de fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

IV.3) AS CARACTERÍSTICAS ESPECIAIS DO CONSELHO DA COMISSÃO DE ANISTIA

Estudos internacionais especializados em transições democráticas enfatizam que a **escolha dos membros** das comissões não judiciais competentes para enfrentar os legados de violações sistemáticas de direitos humanos é um dos pontos de maior relevância, como refere Priscilla B. Hayner, “talvez mais do que qualquer outro fator singular, a pessoa ou pessoas selecionadas para gerenciar uma comissão da verdade vai determinar, em última análise, o seu sucesso ou fracasso”⁵³.

Segundo o Centro Internacional para a Justiça de Transição, a escolha dos membros deve contar com critérios compatíveis com a promoção da memória, da verdade e da justiça. Para isso, são imprescindíveis: **qualificações pessoais e registros impecáveis com competência em matéria de direitos humanos e livres de quaisquer envolvimento com violações dessa natureza**⁵⁴.

50 <https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/anistia/anistia-politica-2>

51 Relatório da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão de 2017 para investigação das mortes de André Grabois, João Calatrone e Antonio Alfredo de Lima, p. 150. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/publicacoes/roteiro-atuacoes/005_17_crimes_da_ditadura_militar_paginas_unicas.pdf>. Acesso em 24 abr. 2019.

52 <https://www.justica.gov.br/news/patrimonio-documental-da-comissao-de-anistia-passa-a-fazer-da-unesco>

53 HAYNER, Priscilla B. *Unspeakable truths. Facing the challenge of Truth Commissions*. New York and London: Routledge, 2002, p. 215.

54 Documento “Busca da verdade: Elementos para a criação de uma comissão da verdade eficaz”. Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2013.

O Alto Comissariado das Nações Unidas compreende a respeitabilidade, a notoriedade e a neutralidade dos membros das comissões como fator que define a sua eficácia:

En condiciones ideales, deben ser miembros ampliamente respetados de la sociedad (o personalidades internacionales) cuya neutralidad sea aceptada por todas las partes de un conflicto previo (o bien el grupo en conjunto debe ser considerado representativo de un abanico relativamente amplio de opiniones)⁵⁵

No mesmo sentido, o relator especial das Nações Unidas sobre a impunidade, Louis Joinet, ao tratar das garantias de independência e imparcialidade das comissões não judiciais de investigação, defende que uma comissão deve ser composta “segundo critérios que aos olhos da opinião pública signifiquem que seus membros têm competência em temas de direitos humanos e imparcialidade”⁵⁶.

O documento “Conjunto de Princípios para a Luta contra a Impunidade da ONU” assim dispõe sobre a escolha dos membros das comissões não judiciais:

[...] deverão estar formadas conforme critérios que demonstrem à opinião pública a **competência em matéria de direitos humanos e a imparcialidade de seus membros, que devem incluir peritos em direitos humanos e, caso necessário, em direito humanitário**. Também deverão estar formadas em conformidade com condições que garantam sua independência [...]⁵⁷.

O Informe da Organização dos Estados Americanos sobre Direito à Verdade na América não diverge dessa orientação:

Um fator central em relação à Comissão da Verdade é sua composição e integração. As Comissões da Verdade tem reconhecido a transcendência do reconhecimento moral, trajetória ética, prestígio e representatividade de seus membros. Assim, se tem dito que o poder das Comissões da Verdade deriva em grande parte da autoridade moral e da competência de seus comissionados, portanto, é uma prioridade estabelecer critérios de seleção que avaliem a experiência técnica ou as realizações verificadas nas áreas do mandato ou afins. Tradicionalmente, tem sido destacada a necessidade de estabelecer padrões internacionais sobre incompatibilidades, conflitos de interesse e condição moral daqueles que fazem parte de uma Comissão da Verdade. A CIDH considera que as qualidades dos membros que integram uma Comissão da Verdade são essenciais para inspirar a confiança do público e contribuir para a legitimidade do

55 OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto: Comisiones de la verdad. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2006, p. 13.

56 ONU, Comissão de Direitos Humanos. Relatório final sobre a questão da impunidade dos autores de violações dos Direitos Humanos (direitos civis e políticos), preparado pelo Sr. L. Joinet de acordo com a resolução 1996/199 da Subcomissão, E/CB.4/Sub.2/1997/20, 26 de junho de 1997, Principio 6, alínea b. Tradução nossa.

57 Relatório de Diane Orentlicher. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Informe de Diane Orentlicher, Experta independiente encargada de actualizar el Conjunto de principios para la lucha contra la impunidad, 18 de febrero de 2005, E/CN.4/2005/102.

mecanismo. Portanto, é essencial que existam procedimentos adequados para a nomeação dos membros das Comissões da Verdade, bem como medidas apropriadas para garantir sua imparcialidade e independência no desempenho de seu trabalho. (tradução nossa)⁵⁸

Por todos esses argumentos, conclui-se que as diversas nomeações de membros da Comissão de Anistia, levadas a efeito por meio da Portaria nº 378, de 27 de março de 2019, são incompatíveis com o art. 8º do ADCT e com a Lei 10.559/2002.

IV.4) A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E OS LIMITES CONSTITUCIONAIS

A CF de 1988, ao inaugurar um projeto radical de país, é fruto da grande mobilização social pelo fim da ditadura e pela abertura política, como destaca a cientista política Evelina Dagnino:

A então chamada nova cidadania, ou cidadania ampliada começou a ser formulada pelos movimentos sociais que, a partir do final dos anos setenta e ao longo dos anos oitenta, se organizaram no Brasil, em torno de demandas de acesso aos equipamentos urbanos como moradia, água, luz, transporte, educação, saúde, etc. e de questões como gênero, raça, etnia, etc. Inspirada na sua origem pela luta pelos direitos humanos (e contribuindo para a progressiva ampliação de seu significado) como parte da resistência contra a ditadura, essa concepção buscava implementar um projeto de construção democrática, de transformação social, que impõe um laço constitutivo entre cultura e política⁵⁹.

Trata-se de um pacto feito por uma sociedade voltada, no seu conjunto, a “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”, que tem como fundamentos o estado democrático, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais e o pluralismo (art. 1º). Ainda, convoca, em seu artigo 3º, que se preste contas de um passado colonial, escravocrata e autoritário, trazendo a ideia legítima de uma sociedade “livre, justa e solidária”, que se propõe a “erradicar a pobreza e a marginalização”, bem como a reduzir todas as desigualdades. Para alcançar esses objetivos, todo esforço do Estado deve guiar-se pelos princípios da transformação social, da proibição do retrocesso social, do desenvolvimento socioeconômico sustentável e da promoção do bem comum.

O propósito central de uma sociedade progressivamente de iguais, pelo tamanho do desafio que representa, não permite imaginar um ramo do Direito que lhe seja indiferente. O mesmo se pode afirmar em referência ao funcionamento dos órgãos dirigidos à implementação de políticas públicas vocacionadas a realizar tal objetivo.

58 Derecho a la verdad en las Américas / Comisión Interamericana de Derechos Humanos. p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L) . OEA/Ser.L/V/II.152. Doc. 2. 13 agosto 2014. Original: Español. Disponível em <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Derecho-Verdad-es.pdf>

59 DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: Mato, Daniel (coord.). *Políticas de Cidadania e Sociedade Civil em Tempos de Globalização*. Caracas Faces: Universidade de Venezuela, 2004, p. 103.

Portanto, a organização administrativa, à luz da Constituição de 1988, deixa de ser matéria de ampla discricionariedade praticamente imune ao controle judicial, o que deriva ao menos de dois princípios básicos do constitucionalismo contemporâneo: a supremacia constitucional e a unidade do ordenamento jurídico. Isso implica reconhecer que há na Constituição um complexo normativo que visa orientar todo o entendimento do Direito, de forma a lhe conferir uma unidade. Justamente os fundamentos acima expostos.

Quando se trata, então, de promover reparação integral às vítimas de sistemáticas violações de direitos humanos praticadas pelo Estado e em seu nome, em cumprimento à norma constitucional do art. 8º do ADCT, imediatamente se espera da administração pública e demais órgãos e agentes de Estado, incluindo o Ministério Público e o Poder Judiciário, a mobilização do máximo de esforços para investir neste caminho.

Por isso, as nomeações de membros da Comissão de Anistia cujas trajetórias e manifestas atuações profissionais divergem das qualificações, competências e ética esperadas para este tipo de atuação, ao contrário, desorganizam e enfraquecem a atuação do órgão, colocando em risco a política pública constitucional de reparação integral e o Regime de Anistiado Político de que trata a Lei nº 10.559/2002.

Ao chegar neste ponto, vê-se que boa parte da atual composição do Conselho da Comissão de Anistia ofende ao menos os seguintes princípios que devem limitar a discricionariedade dos atos administrativos: do não retrocesso social; da razoabilidade; da proporcionalidade e da moralidade na administração pública.

Os trabalhos realizados pela Comissão de Anistia nos seus 17 anos de funcionamento devem ser situados no âmbito do **princípio do Não Retrocesso Social**. Trata-se de preceito que visa à proteção de direitos materializados por normas anteriores contra medidas regressivas legislativas e atos governamentais posteriores, a fim de ampliá-los ou, ao menos, preservá-los, pois, do contrário, “equivaleria a subtrair às normas constitucionais a sua eficácia jurídica, já que o cumprimento de um comando constitucional acaba por converter-se em uma proibição de destruir a situação instaurada pelo legislador”⁶⁰. Como refere Goulart, trata-se de princípio norteador da essência constitucional que “veda práticas que suprimam conquistas socio-político-jurídico-econômicas alcançadas no processo de aprofundamento da democracia”, garantindo, deste modo, os avanços no desenvolvimento da vida em todas as suas esferas⁶¹.

José Adércio Leite Sampaio⁶² anuncia essa eficácia impeditiva de retrocesso como

60 MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. vol. IV. Coimbra: Coimbra Editora, 2000, p. 397.

61 GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013, p. 57.

62 SAMPAIO, José Adércio. *A Constituição reinventada pela jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 672.

uma das características funcionais dos direitos fundamentais, “revelando-se como um marco de evolução intangível. Essa orientação cria um obstáculo às mudanças de conformação que devem reproduzir, no mínimo, a efetividade ou fruição anterior – efeito *cliquet* (Favoreu)”.

A jurisprudência do STF certifica a posição de que é atribuição dos poderes constituídos, em especial do Poder Judiciário, tornar efetivas as normas de proteção aos direitos fundamentais.

[...] **A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS.** - O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados⁶³.

Há, ainda, outra perspectiva adicional. Os **Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade** tradicionalmente invocados para refrear medidas excessivas do Estado que interfiram no exercício de direitos fundamentais.

Tem-se como **irrazoável** o ato administrativo que apresenta inadequação entre os meios e os fins que a lei deseja alcançar. Neste sentido, não é razoável, por exemplo, que se convoque para apreciar pedidos de reparação por violência do Estado um agente que compreenda a política de reparação como “bolsa ditadura.” Tão pouco alguém que anteveja requerentes de reparação como criminosos.

Segundo Maria Sylvia Di Pietro,⁶⁴ a **Proporcionalidade** do ato significa que a decisão do administrador está limitada pela melhor solução para o cumprimento da lei:

E essa proporcionalidade deve ser medida não pelos critérios pessoais do administrador, mas segundo padrões comuns na sociedade em que vive; e não pode ser medida diante dos termos frios da lei, mas diante do caso concreto. Com efeito, embora a norma legal deixe um espaço livre para decisão administrativa, segundo critérios de oportunidade e conveniência, essa liberdade às vezes se

63 ARE 639.337 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/8/2011, DJe 15-9-2011

64Pietro, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito administrativo*. 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

reduz no caso concreto, onde os fatos podem apontar para o administrador a melhor solução (cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, in RDP 65/27). Se a decisão é manifestamente inadequada para alcançar a finalidade legal, a Administração terá exorbitado dos limites da discricionariedade e o Poder Judiciário poderá corrigir a ilegalidade (Capítulo 7, item 7.8.5) (2018, 148)

As nomeações das pessoas aqui citadas, com atividades manifestamente contrárias às políticas de reparação e ao processo geral de prestação de contas do Estado pelas violações, em número ineditamente expressivo, não deixa dúvidas quanto à intencionalidade de atingir profundamente, se não encerrá-las, ainda que no campo simbólico, as políticas de reparação.

Por fim, as nomeações de agentes públicos ora impugnadas, ainda que para desempenhar função não remunerada, à medida que incluem pessoas manifestamente contrárias às políticas para as quais estão sendo convocadas a atuarem, **ferem o Princípio da Moralidade Administrativa**. De *status* constitucional, a moralidade administrativa impõe aos agentes públicos deferência a padrões de probidade, decoro, ética, boa-fé, transparência e lealdade, conforme art. 2º, IV da Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

[...]

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

O Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do poder executivo federal (Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 199) reforça esses princípios:

I - A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício do cargo ou função, ou fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio poder estatal. Seus atos, comportamentos e atitudes serão direcionados para a preservação da honra e da tradição dos serviços públicos.

II - O servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no [art. 37, caput](#), e [§ 4º, da Constituição Federal](#).

III - A moralidade da Administração Pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da idéia de que o fim é sempre o bem comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo.

[...]

VI - A função pública deve ser tida como exercício profissional e, portanto, se integra na vida particular de cada servidor público. Assim, os fatos e atos verificados na conduta do dia-a-dia em sua vida privada poderão acrescer ou diminuir o seu bom conceito na vida funcional.

O Código dispõe também sobre vedações:

XV - E vedado ao servidor público;

a) o uso do cargo ou função, facilidades, amizades, tempo, posição e influências, para obter qualquer favorecimento, para si ou para outrem;

b) prejudicar deliberadamente a reputação de outros servidores ou de cidadãos que deles dependam;

[...]

f) permitir que perseguições, simpatias, antipatias, caprichos, paixões ou interesses de ordem pessoal interfiram no trato com o público, com os jurisdicionados administrativos ou com colegas hierarquicamente superiores ou inferiores;

O controle sobre a conduta de agente público está presente por toda a Constituição, permeando todos os poderes em diversos níveis: nomeação de Ministros do Tribunal de Contas da União, que exige idoneidade moral e reputação ilibada (art. 73, § 1º, II, da CR); de Advogado-Geral da União, o qual deve ter notável saber jurídico e reputação ilibada (art. 131, §1º, da CR); e de Ministros do Supremo Tribunal Federal (arts. 101; 104, único; 111-A), por exemplo. Também o ingresso na Magistratura se curva à investigação de aspectos morais e sociais da vida do candidato (art. 78, § 2º, Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979), assim como no Ministério Público da União há a exigência de idoneidade moral para realização de mera inscrição no concurso (art. 187, Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993).

Importante mais uma vez ressaltar a dimensão dos trabalhos desenvolvidos pela Comissão de Anistia, ora em risco pela característica do conjunto de novos membros nomeados: (i) é parte do compromisso constituinte com a transição democrática (art 8º do ADCT); (ii) é parte de um programa maior de justiça de transição no Brasil, paulatina e sucessivamente implementado por sucessivos governos federais, desde 1995, ao lado da Comissão Especial Sobre Mortos e Desaparecidos Políticos e da Comissão Nacional da Verdade e de outros órgãos, como o Ministério Público Federal; e (iii) tem importante reconhecimento internacional (da Corte Interamericana de Direitos Humanos e diversos organismos especializados).

Mas o que se vê no caso concreto das últimas nomeações na Comissão de Anistia, é que seus novos membros são pessoas (i) que criminalizam anistiados políticos; (ii) que não reconhecem as violações de direitos praticadas pelas Forças Armadas; (iii) que naturalizam e relativizam a tortura; (iv) que mantém vínculo com as Forças Armadas; dentre outras questões já assinaladas à exaustão, foge às finalidades regulares da Comissão. Configura-se, então, o “**parassistema jurídico-administrativo**” a que se refere Di Pietro para alertar que existe na Administração Pública uma moral paralela como problema crucial de nossa época, que deixa “sem qualquer sanção atos que, embora legais, atentam contra o senso comum de honestidade e de justiça.” (2018, 147)

IV.5) O PAPEL DO JUDICIÁRIO NA CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Os direitos fundamentais têm aplicabilidade imediata em razão do atributo da imperatividade das normas constitucionais. Assim, cabe ao Poder Judiciário papel decisivo na concretização do seu núcleo, notadamente quando o ato estatal implicar proteção deficiente ao bem jurídico tutelado:⁶⁵

[...] 7. Nessa linha, as normas constitucionais, como as normas jurídicas em geral, são dotadas do atributo da imperatividade. Não é próprio de uma norma jurídica sugerir, recomendar, alvitrar. Normas constitucionais, portanto, contêm comandos. Descumpre-se a imperatividade de uma norma tanto por ação quanto por omissão. Ocorrida a violação, o sistema constitucional e infraconstitucional devem prover meios para a tutela do direito ou bem jurídico afetados e restauração da ordem jurídica. Estes meios são a ação e a jurisdição: ocorrendo uma lesão, o titular do direito ou alguém com legitimação ativa para protegê-lo pode ir a juízo postular reparação. Existem mecanismos de tutela individual e de tutela coletiva de direitos.

8. Na prática, em todas as hipóteses em que a Constituição tenha criado direitos subjetivos – políticos, individuais, sociais ou difusos – são eles, como regra, direta e imediatamente exigíveis, do Poder Público ou do particular, por via das ações constitucionais e infraconstitucionais contempladas no ordenamento jurídico. O Poder Judiciário, como consequência, passa a ter papel ativo e decisivo na concretização da Constituição. A doutrina da efetividade serviu-se, como se deduz explicitamente da exposição até aqui desenvolvida, de uma metodologia positivista: direito constitucional é norma; e de um critério formal para estabelecer a exigibilidade de determinados direitos: se está na Constituição é para ser cumprido. Nos dias que correm, tornou-se necessária a sua convivência com novas formulações doutrinárias, de base pós-positivista, que levam em conta fenômenos apreendidos mais recentemente, como a colisão entre normas – especialmente as que abrigam princípios e direitos fundamentais –, a necessidade da ponderação para resolver tais situações, bem como conceitos como mínimo existencial e fundamentalidade material dos direitos.

Dessa forma, é **ILEGÍTIMA** qualquer atuação finalística da atual composição do conselho da Comissão de Anistia na apreciação de requerimentos de anistia, inclusive sobre artifícios contábeis, devendo o Poder Judiciário, quando provocado, impedir eventuais arbitrariedades.

IV.6) O CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS PELO PODER JUDICIÁRIO

Ao definir ato administrativo, dentre eles, as portarias de diversas autoridades, Di Pietro faz referência à “declaração do Estado ou de quem o

65 BARROSO, Luís Roberto. *Da Falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento de medicamento e parâmetro para atuação judicial*. Disponível em: < http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/saude/Saude_-_judicializacao_-_Luis_Roberto_Barroso.pdf >. Acesso em 1º.9.2017.

represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário.” (2018, 331)

O controle judicial dos atos administrativos, no molde do sistema de “freios e contrapesos”, pode ser considerado um dos principais mecanismos para garantir a harmonia e equilíbrio entre os Poderes do Estado e está previsto nos arts. 5º, LXXI (mandado de injunção), 102, I, (controle de constitucionalidade)⁶⁶, e 103, § 2º (inconstitucionalidade por omissão), da Constituição.

A Lei nº 4.717/65 também dispõe sobre a competência do Poder Judiciário para conhecer da ação de impugnação de atos lesivos praticados pela Administração em lesão ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios e outros.

Algumas súmulas derivam da apreciação de atos administrativos por parte do STF, como a Súmula Vinculante nº 13, que veda nomeação que configure nepotismo por violar o artigo 37 da CF em nome dos princípios da “legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”, e a Súmula 14, que dispõe sobre limites de ato administrativo: “Não é admissível, por ato administrativo, restringir, em razão da idade, inscrição em concurso para cargo público.” E decisão recente do Supremo Tribunal Federal não deixa dúvidas quanto ao controle de legalidade dos atos administrativos pelo Poder Judiciário:

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. AVALIAÇÃO MÉDICA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/2015. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. **CONTROLE DA LEGALIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. VIOLAÇÃO INEXISTENTE. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.** COMPROVAÇÃO DA CAPACIDADE FÍSICA. ANÁLISE DO EDITAL DO CERTAME. EVENTUAL VIOLAÇÃO REFLEXA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA NÃO VIABILIZA O RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/2015. 1. O entendimento da Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal. **O exame da legalidade dos atos administrativos pelo Poder Judiciário não viola o princípio da separação de Poderes. Precedentes.** 2. A controvérsia relativa à interpretação de cláusula de edital de concurso público, a teor do já asseverado na decisão guerreada, não alcança estatura constitucional. Não há falar em afronta aos preceitos constitucionais indicados nas razões recursais. Compreensão diversa demandaria a reelaboração da moldura fática delineada no acórdão da origem, bem como o reexame da interpretação conferida as cláusulas de edital de concurso público, procedimentos vedados em sede extraordinária. Aplicação das Súmulas 279 e 454/STF: “Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário.” e “Simples interpretação de cláusulas contratuais não dá lugar a recurso extraordinário.” 3. As razões do agravo não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a

66 Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993\)](#)

decisão agravada, mormente no que se refere à ausência de ofensa a preceito da Constituição da República. 4. Majoração em 10% (dez por cento) dos honorários anteriormente fixados, obedecidos os limites previstos no artigo 85, §§ 2º, 3º e 11, do CPC/2015, ressalvada eventual concessão do benefício da gratuidade da Justiça. 5. Agravo interno conhecido e não provido, com aplicação da penalidade prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015, calculada à razão de 1% (um por cento) sobre o valor atualizado da causa, se unânime a votação (STF, RE 1150698 AgR / CE – CEARÁ, Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, j. 01/03/2019, p. 13.03.2019)

Os princípios da administração pública acima apontados contam com um conjunto de normas constitucionais, legais e regulamentares que dão consistência jurídica ao direito de ter uma prestação de serviço público honesta no sentido amplo e voltada para a melhor realização das finalidades do Estado. Qualquer ameaça que ponha em risco essa organização conta com a proteção ao direito fundamental de levar ao Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV, CR). Refere Di Pietro que

a imoralidade administrativa produz efeitos jurídicos, porque acarreta a invalidade do ato, que pode ser decretada pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário. A apreciação judicial da imoralidade ficou consagrada pelo dispositivo concernente à ação popular (art. 5º, LXXIII, da Constituição) e implicitamente pelos já referidos artigos 15, V, 37, § 4º, e 85, V, este último considerando a improbidade administrativa como crime de responsabilidade (2018, 146)

Como refere a autora, a **discrecionalidade administrativa**, embora seja um espaço legalmente previsto para livre decisão da Administração Pública, **não opera sem limites, amparados em especial pela coibição ao desvio de poder e fiscalizando os motivos determinantes do ato**. Neste sentido, destaca-se a tendência crescente de controle por parte do Judiciário, em especial, fundamentado no “interesse público, conveniência administrativa, moralidade, ordem pública etc.” Mais uma vez, a administrativista faz referência a esses princípios para legitimar o controle judicial: “alguns autores apelam para o princípio da razoabilidade para daí inferir que a valoração subjetiva tem que ser feita dentro do razoável, ou seja, em consonância com aquilo que, para o senso comum, seria aceitável perante a lei. [...]”

Ainda em zonas cinzentas, não há margem para discrecionalidade inquestionável “quando os elementos de fato levam à conclusão, sem sombra de dúvida, de que o requisito constitucional não foi atendido.” (2018, 301)

V) A TUTELA DE URGÊNCIA

O novo Código de Processo Civil, em seu art. 300, dispõe que a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Por todo o exposto, a concessão de tutela provisória de urgência é medida que se

impõe. A probabilidade do direito – de julgamento procedente da demanda –, que constitui o *fumus boni iuris*, ressaí de toda a argumentação exposta nas linhas anteriores.

Nesse sentido, o objetivo da presente demanda é afastar efeitos da Portaria nº 378/2019. Como já acusado, os citados membros, nomeados para a nova composição do Conselho da Comissão de Anistia, integram carreiras ou têm histórico e postura públicos não compatíveis com as finalidades desse colegiado, seja por manifesta contrariedade à política pública de reparação das vítimas de Estado, seja devido à atuação judicial contrária à política de reparação, seja por se posicionarem contrários à instauração da Comissão Nacional da Verdade, seja porque integram as forças coercitivas do Estado brasileiro (o poder militar, a polícia e a atividade de inteligência) ainda fortemente marcados pela mesma estrutura autoritária que operou durante o último governo ditatorial. Isto é, não há contribuição que possam oferecer capaz de fazer justiça às vítimas dos regimes de exceção.

Assim composto o Conselho, é evidente a sua incompatibilidade com a política constitucional de reparação a vítimas de violação de direitos praticadas pelo Estado durante a ditadura, o que afeta diretamente a vida, a integridade física, psíquica e mental, a honra e a dignidade de centenas de requerentes que protocolaram seus pedidos junto à administração pública ao longo da última década. Tais aspectos demonstram *suficiência* processual para fins de satisfação do primeiro requisito, a fumaça do bom direito.

Ante as declarações feitas por vários membros hoje nomeados por meio do ato ministerial ora impugnado e pela própria Ministra de Estado, há perigo de dano resultante de interpretações que possam vir a limitar direitos e ofender profundamente o grupo de vítimas, sobreviventes e familiares da ditadura.

Além disso, caso não deferida a liminar, a manutenção da composição dos membros da Comissão de Anistia como ora nomeada pela Portaria nº 378/2019, ao lhes permitir apreciarem os processos, colocará em risco a fruição dos direitos fundamentais à honra e à imagem das pessoas, à não discriminação, à reparação de danos e à proteção da memória coletiva.

VI) OS PEDIDOS

VI.1) O PEDIDO LIMINAR

Ante o exposto, o **Ministério Público Federal** requer a Vossa Excelência, com base no art. 12 da Lei nº 7.347/1985 e art. 300 do CPC, após oitiva da ré no prazo de 72 (setenta e duas) horas, seja concedida **TUTELA DE URGÊNCIA** nos seguintes termos:

a) SUSPENDA as alíneas *f, g, i, m, n, s* e *x*, do inc. I do art. 1º da Portaria nº 378, de 27 de março de 2019, tornando SEM EFEITO as nomeações de 1) João Henrique Nascimento de Freitas, 2) Luiz Eduardo Rocha Paiva, 3) Claudio Tavares Casali, 4) Diógenes Camargo

Soares, 5) Dionei Tonet, 6) Sérgio Paulo Muniz Costa e 7) Joanisval Brito Gonçalves como membros do Conselho de Comissão de Anistia;

b) seja a ré condenada à obrigação de fazer, para que PROMOVA novas nomeações em PRAZO a ser FIXADO por esse Juízo à luz dos parâmetros normativos constitucionais e legais que fundamentam a Comissão de Anistia;

c) na hipótese de não cumprimento tempestivo da decisão de deferimento da tutela de urgência, seja IMPOSTO a ré **MULTA DIÁRIA** em valor a ser fixado por esse juízo (art. 537/CPC) e a ser recolhida sob o código de Guia de Recolhimento da União (GRU) nº 13920-3;

VI.2) O PEDIDO PRINCIPAL

Diante do exposto, requer o Ministério Público Federal a Vossa Excelência, com caráter de definitividade, o seguinte:

a) o recebimento e a autuação da Inicial, juntamente com os documentos que a instruem;

b) a citação da ré, na pessoa de seus representantes legais, para, querendo, contestar a presente ação e acompanhá-la em todos os seus termos, sob pena de revelia e confissão;

c) a PROCEDÊNCIA DA AÇÃO para, confirmando a liminar, declarar a ILEGALIDADE das alíneas *f, g, i, m, n, s* e *x*, do inc. I do art. 1º da Portaria nº 378, de 27 de março de 2019, tornando SEM EFEITO as nomeações de 1) João Henrique Nascimento de Freitas, 2) Luiz Eduardo Rocha Paiva, 3) Claudio Tavares Casali, 4) Diógenes Camargo Soares, 5) Dionei Tonet, 6) Sérgio Paulo Muniz Costa e 7) Joanisval Brito Gonçalves como membros do Conselho de Comissão de Anistia;

d) seja a ré condenada à obrigação de fazer, para que PROMOVA novas nomeações em PRAZO a ser FIXADO por esse Juízo à luz dos parâmetros normativos constitucionais e legais que fundamentam a Comissão de Anistia;

e) sejam declarados NULOS todos os atos praticados por 1) João Henrique Nascimento de Freitas, 2) Luiz Eduardo Rocha Paiva, 3) Claudio Tavares Casali, 4) Diógenes Camargo Soares, 5) Dionei Tonet, 6) Sérgio Paulo Muniz Costa e 7) Joanisval Brito Gonçalves, na condição de membros do Conselho de Comissão de Anistia, a partir do deferimento da liminar ou, caso negada, da citação da ré;

f) na hipótese de não cumprimento tempestivo da sentença, seja IMPOSTO a ré **MULTA DIÁRIA** em valor a ser fixado por esse juízo (art. 537/CPC) e a ser recolhida sob

o código de Guia de Recolhimento da União (GRU) nº 13920-3 (“MPF – Recuperação de Recursos – Combate à Corrupção e Proteção de Outros Direitos Difusos”);

g) a produção de todas as provas admitidas em direito, notadamente a juntada de documentos, oitiva de testemunhas e a realização de perícias;

h) seja a ré condenada ao pagamento das custas judiciais, honorários advocatícios e outras despesas decorrentes da sucumbência.

Dá-se à presente causa o valor de 1.000,00 (um mil reais).

Nesses termos, pede-se deferimento.

Brasília, 03 de maio de 2019.

Eliana Pires Rocha
Procuradora Regional dos Direitos do Cidadão

Ivan Cláudio Marx
Procurador da República



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PR-DF-00034535/2019 DOCUMENTO DIVERSO nº 600-2019**

.....
Signatário(a): **IVAN CLAUDIO GARCIA MARX**

Data e Hora: **03/05/2019 18:51:45**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **ELIANA PIRES ROCHA**

Data e Hora: **03/05/2019 18:54:05**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave F84BB732.B8072E5A.0A0FE227.318B483E