



UFC

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

FACULDADE DE DIREITO

GRADUAÇÃO

ARTHUR NOGUEIRA SOARES

**UMA ANÁLISE DA INCOMPATIBILIDADE JURÍDICA DAS HOMENAGENS A
AGENTES DA DITADURA MILITAR À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE
1988**

FORTALEZA

2024

ARTHUR NOGUEIRA SOARES

UMA ANÁLISE DA INCOMPATIBILIDADE JURÍDICA DAS HOMENAGENS A
AGENTES DA DITADURA MILITAR À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao
Curso de Graduação em Direito da Faculdade
de Direito da Universidade Federal do Estado
do Ceará.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo César Machado
Cabral

FORTALEZA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação Universidade Federal do Ceará Sistema de Bibliotecas Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S652a Soares, Arthur Nogueira.

UMA ANÁLISE DA INCOMPATIBILIDADE JURÍDICA DAS HOMENAGENS A AGENTES DA DITADURA MILITAR À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 / Arthur Nogueira Soares. – 2024. 151 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2024.

Orientação: Prof. Gustavo Cesar Machado Cabral.

1. Patrimônio Público. 2. Ditadura Militar. 3. Justiça de Transição. I. Título.

CDD 340

ARTHUR NOGUEIRA SOARES

**UMA ANÁLISE DA INCOMPATIBILIDADE JURÍDICA DAS HOMENAGENS A
AGENTES DA DITADURA MILITAR À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE
1988**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao
Curso de Graduação em Direito da Faculdade
de Direito da Universidade Federal do Estado
do Ceará.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo César Machado
Cabral

Aprovado em: 09/09/2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Gustavo César Machado Cabral (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Paulo Antônio Menezes de Albuquerque
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. David Barbosa de Oliveira
Universidade Federal do Ceará (UFC)

FORTALEZA
2024

Aos meus pais, Ana e Roger, e à minha avó,
Dona Antônia.

AGRADECIMENTOS

A Ana e Roger, também conhecidos como mãe e pai, por todo o apoio, compreensão, amizade e cuidado.

Ao meu irmão Vinícius, por toda a companhia ao longo de uma vida, bem como pela oportunidade de crescermos juntos.

A minha falecida avó, Dona Antônia, por todos os momentos e conversas juntos, por toda o orgulho que me foi por ela agraciado e que, espero, seja merecido.

A Ayala Rodrigues Freire, pessoa da qual nos últimos anos eu passei a admirar, a me orgulhar, a amar e a considerar família, amiga e amor. À ela sou muito grato por toda a paciência, companheirismo, cuidado, atenção, carinho.

Aos meus amigos, aos quais devo muito e que, muitas vezes, esqueço de dizer isso. Compartilhar essa vida com vocês é sempre uma experiência única e engrandecedora, da qual espero poder fruir por muitos anos vindouros.

Agradeço a Pedro, Yasmin, Mariana, José Carlos, Carolina, Clara, Maida, Ana Maciel, Lucas, Bianca e Renê por todos os anos incríveis que passamos e crescemos juntos, bem como pelos que ainda virão. Crescer com e atazanar vocês por quase uma década (alguns até por mais) foi e é um privilégio, do qual pretendo não abrir mão.

Aos meus amigos de faculdade, autodenominado “Coletivo 026”. Ainda que eu acredite que uma amizade forjada por uma linha de ônibus dispense comentários, gostaria de agradecer por todos os dias passados juntos, por cada dor e loucura compartilhadas, por cada embriaguez (não tão) acidental gerada e, especialmente, por todo o companheirismo e pelo apoio que demos uns aos outros. Conhecer vocês foi a melhor oportunidade que a Fadir me ofereceu.

Ao Mateus, Marília, Isaías, Moisés, Alex e Will, pessoas com as quais tive a oportunidade de estagiar e de viver por muitos momentos incríveis, intensos e de grande aprendizado. Encontrar pessoas tão divertidas e ao mesmo tempo tão comprometidas em uma área tão exigente e tão difícil me dá esperanças para o futuro.

Gostaria especialmente de agradecer a Renê, por ter se tornado um irmão que a vida me deu e por todos os bons momentos que vivemos.

Também a Ana Luiza, uma amizade de mais de década reencontrada na Faculdade de Direito, por todas as dificuldades e aventuras compartilhadas.

E, ainda, a Mateus Leandro de Araújo, por seus comentários sempre tão espirituosos e pela espontaneidade que sempre ilumina os dias de quem com você convive.

A todos os meus professores que, por algum motivo, me ensinaram muito não apenas para a sala de aula, mas também para a vida. Mikhael de Alencar, André Vinícius, Cícero Robson, Lorenzo Becco e muitos outros foram figuras muito importantes na minha formação acadêmica e, mais relevante ainda, humanitária.

Gorete Costa virou, de fato, família. Agradeço por sempre acreditar em mim e por toda a sabedoria e humor compartilhados entre tapiocas e cafés deliciosos feitos pelo Segundo, bem pela confiança e pela honra de ser padrinho de seu filho, o amado João.

Telmo Gadelha e Deyves Morais pela música, boa companhia, pelos ensinamentos e por me lembrar que existe vida para além do trabalho sempre que estou exagerando.

Lourdes Vieira e Adilson José, supervisores no Escritório de Direitos Humanos Frei Tito de Alencar - EFTA, foram duas grandes jóias. Agradeço imensamente por todos os ensinamentos e pela troca de aprendizados durante o tempo em que trabalhamos juntos. Vocês são grandes amigas e tenho muito orgulho de poder dizer que aprendi não apenas direito, mas advocacia popular, com vocês dois.

A David Barbosa de Oliveira, que generosamente aceitou compor esta banca avaliadora e autor de uma série de trabalhos e contribuições inestimáveis sobre o tema.

Paulo Antônio, antes colega de artes marciais e, inesperadamente, meu professor e componente desta banca. Muito mais que só o direito, o senhor nos ensina o valor do pensamento crítico, da literatura e da reflexão. Não há como esquecer de um professor tão ilustre que leciona utilizando-se do direito, da sociologia e da literatura. Foi um grandioso privilégio ser seu aluno e, conjuntamente, poder pensar o direito junto às grandes obras literárias.

Gustavo Cesar Cabral, meu orientador e, se me permite o termo, mentor. Ter a honra de cursar sua disciplina não uma, mas cinco vezes (quatro delas como monitor) é, sem sombra de dúvidas, a experiência acadêmica que guardo com maior apreço e felicidade. O senhor é um ótimo professor e ser humano. Sou muito grato aos dois anos de estágio à docência em que trabalhamos juntos. Sou eternamente grato pela oportunidade e por todo o conhecimento que me foi proporcionado a partir dela.

“Quando você acha que as pessoas morrem?
Quando elas levam um tiro?
Quando são vencidas por uma doença incurável?
As pessoas morrem quando são esquecidas.
Mesmo depois que eu me for, o meu sonho se tornará realidade. Os corações doentes das pessoas serão curados.”
(ODA, Eiichiro, One Piece, Capítulo 145)

“Quem construiu a Tebas de sete portas?
Nos livros estão nomes de reis.
Arrastaram eles os blocos de pedra?
E a Babilônia várias vezes destruída. Quem a reconstruiu tantas vezes?
Em que casas da Lima Dourada moravam os construtores?
Para onde foram os pedreiros, na noite em que a Muralha da China ficou pronta?
A grande Roma está cheia de arcos do triunfo.
Quem os ergueu? Sobre quem triunfaram os césores?”
(BRECHT, Bertolt, perguntas de um trabalhador que lê, 1935).

RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso investiga as homenagens a agentes públicos da ditadura militar no Brasil e suas implicações sobre o patrimônio público e a dignidade humana. A pesquisa é situada no contexto da Constituição de 1988 e do Estado Brasileiro enquanto signatário de diversos tratados internacionais que visam proteger a dignidade da pessoa humana, corolário do Estado de Direito e verdadeiro princípio fundamental deste. A análise aborda a transição política do regime ditatorial para a democracia e a justiça de transição, ainda em curso, no Brasil, destacando os direitos à educação, à memória e à verdade.

O estudo examina o papel do Ministério Público e o controle social exercido pela população na preservação da finalidade republicana do patrimônio do Estado, além de avaliar a possibilidade de reconhecimento judicial da responsabilidade estatal por crimes cometidos durante a ditadura e a proibição de homenagens a agentes estatais envolvidos em tais crimes. O trabalho argumenta que essas homenagens são incompatíveis com o Estado de Direito e apresenta um panorama das disposições constitucionais e projetos de lei relacionados ao tema.

A metodologia utilizada inclui a revisão bibliográfica e a análise de documentos históricos e jurídicos, além da análise de entrevistas com especialistas. Os resultados indicam que a manutenção de homenagens a agentes da ditadura militar contraria os princípios de justiça e dignidade humana, comprometendo a legitimidade democrática e a integridade do patrimônio público. As conclusões reforçam a necessidade de um maior compromisso do Estado e da sociedade na valorização dos direitos humanos e na construção de uma memória histórica fiel e justa, as quais podem, dentre outras vias, ser realizadas por meio de ações populares, ações civis públicas e legislações específicas, coadunadas com políticas públicas, para garantir a efetividade da justiça de transição, do direito à memória, à educação e à verdade e a estabilidade e a manutenção do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: patrimônio público; ditadura militar; justiça de transição;

ABSTRACT

This undergraduate thesis investigates the tributes to public officials of the military dictatorship in Brazil and their implications for public heritage and human dignity. The research is situated within the context of the 1988 Constitution and Brazil's status as a signatory to various international treaties aimed at protecting human dignity, a corollary of the rule of law and a true fundamental principle thereof. The analysis addresses the political transition from the dictatorial regime to democracy and the ongoing transitional justice process in Brazil, highlighting the rights to education, memory, and truth.

The study examines the role of the Public Prosecutor's Office and the social control exercised by the population in preserving the republican purpose of state heritage, as well as evaluating the possibility of judicial recognition of state responsibility for crimes committed during the dictatorship and the prohibition of tributes to state agents involved in such crimes. The thesis argues that these tributes are incompatible with the rule of law and provides an overview of constitutional provisions and related legislative projects.

The methodology includes a literature review and the analysis of historical and legal documents, as well as interviews with experts. The results indicate that maintaining tributes to agents of the military dictatorship contradicts the principles of justice and human dignity, undermining democratic legitimacy and the integrity of public heritage. The conclusions emphasize the need for greater commitment from the state and society to value human rights and build an accurate and just historical memory. These can be achieved through popular actions, public civil actions, and specific legislation, aligned with public policies to ensure the effectiveness of transitional justice, the right to memory, education, and truth, and the stability and maintenance of the democratic rule of law.

Keywords: public heritage; military dictatorship; transitional justice.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O RETORNO AO ESTADO DE DIREITO.....	18
2.1	Dignidade da Pessoa Humana e Estado Democrático de Direito.....	21
2.1.1	<i>O paradigma da dignidade da pessoa humana contraposto ao estado de exceção.....</i>	<i>26</i>
2.1.2	<i>Dignidade da pessoa humana e tratados internacionais.....</i>	<i>29</i>
2.2	O patrimônio público e as homenagens a agentes estatais envolvidos em crimes contra a humanidade.....	35
2.2.1	<i>Apresentação da problemática.....</i>	<i>36</i>
2.2.2	<i>A gestão e a participação popular do espaço urbano e a preservação da memória cidadã.....</i>	<i>40</i>
3	JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E PATRIMÔNIO PÚBLICO.....	46
3.1	Direito à educação como caminho para a formação de uma memória cidadã pautada na dignidade da pessoa humana.....	54
3.2	O direito à memória e à verdade histórica como componentes intrínsecos da justiça de transição.....	59
3.3	Função social da propriedade e seu papel na valorização dos direitos fundamentais e humanos.....	68
3.4	O Ministério Público Federal e a justiça de transição.....	74
4	HOMENAGENS A FIGURAS NOTABILIZADAS PELA TORTURA: ANÁLISE DA JURIDICIDADE E TENTATIVAS DE CONTROLE.....	88
4.1	Limitações às homenagens estatais.....	90
4.1.1	Princípio da legalidade.....	92
4.1.2	Moralidade administrativa e ação popular.....	96
4.2	A Ação Civil Pública e o controle do Ministério Público.....	105
4.3	A memória do regime cívico-militar pela perspectiva contraposta à narrativa do Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade.....	111
4.4	Projetos de Lei Acerca do Tema: tentativas de conter a problemática.....	115

4.5	Reconhecimento judicial de responsabilidade estatal por crimes na	
	Ditadura e proibição das homenagens: possibilidade.....	121
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	132
	REFERÊNCIAS	134

1 INTRODUÇÃO

Na América Latina, durante a década de 1960, uma série de golpes de Estado estabeleceu um padrão de tomada de poder por regimes autoritários, não condizentes com o Estado Democrático de Direito. No Brasil, a ruptura institucional ocorreu no ano de 1964 e durou até 1985. Com o golpe, iniciou-se a perseguição política sistemática, o fortalecimento do militarismo e do autoritarismo e uma série de medidas jurídicas e políticas voltadas a suprimir direitos e garantias individuais. O Sistema Nacional de Informação (SNI), por exemplo, marcou a supressão dos direitos à vida privada e à intimidade, vez que operava por uma extensa rede, a qual abrangia entidades militares e civis, de coletas e compartilhamentos de informações. Institucionalizou-se a tortura e a violência como formas de manutenção do controle. No plano jurídico, os Atos Institucionais legitimaram toda forma de violação a direitos e garantias republicanas.

Seis décadas após o golpe, o Brasil ainda busca se reconciliar com o passado ditatorial e lidar com suas reminiscências, ainda tão presentes na memória da nação. Apesar do relatório da Comissão Nacional da Verdade e de diversos movimentos populares que se manifestam contra a tortura e pelo fortalecimento do Estado Democrático de Direito, exortações públicas ao passado ditatorial, às quais surgiram por uma nova tentativa de ruptura institucional, têm tido maior visibilidade em tempos mais recentes.

A Lei da Anistia, concebida como um ato de “reconciliação” entre o Estado opressor e as vítimas do regime, apesar de ser considerada como um marco nacional da redemocratização, também é vista, por parcela considerável dos estudiosos, como um empecilho à concretização da justiça de transição, em virtude da ausência de punição aos perpetradores de violações aos direitos humanos durante a vigência do regime de exceção. Apesar de o Estado haver promovido diversas políticas públicas no sentido de buscar a reparação das torturas, dos desaparecimentos e das violências perpetradas, muito se discute acerca da postura e da simbologia, e mesmo da própria identificação dos valores estatais, contida no ato de validar a referida Lei.

Dentro desse contexto, apesar da punição dos agentes se encontrar obstada em razão deste diploma normativo, validado pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle de constitucionalidade na Arguição de Descumprimento Fundamental (ADPF) nº 153, existem outras formas de realizar-se uma justiça de transição efetiva e de o Estado estabelecer seu compromisso com os ideais democráticos, com a não repetição e com a manutenção do Estado de Direito. Uma das ações possíveis para denotar o posicionamento do aparelho estatal

brasileiro frente aos fatos ocorridos, a qual é, especificamente, o objeto de estudo deste trabalho, é a escolha de quais figuras serão homenageadas em seu patrimônio público e, em caso de exaltação às figuras notabilizadas pela prática da tortura, de crimes contra a humanidade e contra o Estado de Direito e a democracia, se estas são, ou não, compatíveis com a atual ordem constitucional e jurídica.

Ainda se faz presente a denominação de vias, logradouros, edifícios e outros espaços públicos em homenagem aos líderes do período ditatorial. A principal problemática averiguada no presente trabalho é a de se tais homenagens, realizadas em favor de pessoas responsáveis por crimes que até hoje repercutem na sociedade brasileira, é compatível com a ordem constitucional vigente, a qual busca preservar a dignidade da pessoa humana, o Estado de Direito e uma série de outros valores aparentemente contraditórios com os perpetrados pelo regime de 1964. Avalia-se, também, a utilização das vias democráticas e republicanas para a desestabilização da própria democracia, por meio da veiculação de simbologias não condizentes com este regime, seja por intermédio de discursos verbais, pela homenagem a personagens da ditadura no patrimônio público, seja pela defesa da atuação estatal daquele período.

Para conduzir a análise da compatibilidade de tais atos com a Constituição 1988 e o regime democrático por ela instituído, busca-se pensar em institutos conflitantes com o ordenamento jurídico para, então, averiguar se a nova ordem constitucional os recepcionou. A avaliação da problemática referente à efetividade do princípio da dignidade da pessoa humana no Brasil que se contraponha à continuidade da homenagem a figuras públicas notabilizadas por sua violação, analisa a compatibilidade jurídica e política destas no Estado brasileiro instituído em 1988, o qual é signatário de diversos tratados internacionais de direitos humanos. Trata-se de abordar a problemática de como realizar o controle de tais atos para que estes se amoldem aos ditames da Constituição de 1988 e quais as vias aptas para, no caso de se concluir pela incompatibilidade de tais homenagens, adequar as situações fáticas ao sistema constitucional presente.

O primeiro capítulo aborda a transição histórica e jurídica que levou à promulgação da Constituição de 1988 no Brasil, enfatizando a dignidade da pessoa humana como um dos pilares fundamentais do novo Estado Democrático de Direito e a importância da justiça de transição na consecução de uma democracia estável e duradoura, bem como estabelece as bases teóricas e normativas que sustentam a análise crítica das homenagens a agentes públicos da ditadura militar, a ser aprofundada nos capítulos subsequentes. Discute, ainda, o controle social e a participação popular enquanto ações essenciais para a manutenção

da moralidade administrativa e para a proteção do patrimônio público. A participação da sociedade civil é destacada como um mecanismo de fiscalização e de pressão sobre as autoridades para a garantia de respeito às determinações da Comissão Nacional da Verdade e dos tribunais internacionais. Apesar disso, denota-se também comportamentos contrários por parte da sociedade civil em razão de um crescente movimento populista de extrema-direita.

O segundo capítulo, por sua vez, trata da problemática das homenagens a agentes da ditadura militar brasileira, destacando como estas permanecem presentes em diversos logradouros públicos, mesmo após décadas do fim do regime ditatorial. Trata da importância da memória histórica e do direito à verdade como componentes essenciais da justiça de transição e da consolidação da democracia no Brasil, bem como sublinha a relevância do direito à memória e à verdade na construção de uma sociedade que respeite a dignidade humana e evite a repetição de abusos do passado, reforçando também a necessidade de uma educação que valorize o patrimônio histórico e cultural como parte da justiça de transição. Discute-se o papel do Ministério Público na investigação e no controle das homenagens a agentes da ditadura, sendo o órgão ministerial parte essencial na garantia da justiça de transição, da dignidade da pessoa humana e nos direitos de cidadania.

O terceiro capítulo, enfrenta a problemática das homenagens a agentes da ditadura militar a partir da análise a ser exposta nos capítulos anteriores. Apresenta-se, para tanto, o argumento de que existe uma dissonância entre os valores inscritos na Constituição Federal do Brasil e as homenagens públicas a figuras conhecidas por sua participação em atos de tortura e outros crimes durante o regime ditatorial. São examinadas decisões judiciais e legislações, tanto nacionais quanto internacionais, e princípios constitucionais que podem ser utilizados enquanto parâmetro de controle para limitar a atuação dos agentes públicos e garantir a conformidade dos atos administrativos com a Constituição. Aponta-se, ainda, a crescente atividade legiferante, nos níveis estaduais e municipais da federação, que têm o condão de coibir tais homenagens a partir de sua aprovação sem, no entanto, se fazer referência explícita ao que já se encontra posto.

Objetiva encontrar conclusão acerca da compatibilidade de tais homenagens com o Estado Democrático de Direito e, também, com o posicionamento internacional do Brasil enquanto Estado que busca a preservação dos direitos humanos. Ainda que sem esgotar o tema, busca-se fornecer soluções possíveis para a problemática, algumas das quais já se encontram implementadas ou em processo de implementação.

Quanto à metodologia utilizada, esta é a de pesquisa qualitativa, cujos procedimentos técnicos consistem em revisão bibliográfica que incluem livros, artigos

acadêmicos e outros documentos relevantes, dentre os quais se destaca o relatório da Comissão Nacional da Verdade, além de uma bibliografia voltada à contextualização do espaço público como vetor tangível da memória oficial. O método de pesquisa é dedutivo, uma vez que o ponto de partida são proposições referentes aos direitos humanos, o direito à memória, à educação, à organização urbanística e arquitetônica, a preservação da história, entre outros.

Esta pesquisa justifica-se pela importância de trazer a lume a relação entre as homenagens públicas a agentes da ditadura militar e os princípios da dignidade da pessoa humana e da justiça de transição. De modo a expor o mencionado, a pesquisa pura de teor explicativo foi escolhida como meio para se discorrer sobre a preservação dos princípios republicano e democrático insculpidos no patrimônio público, o que vai além de mera questão urbanística, representando, em realidade, um vetor de transmissão da memória. Aquilo que o Estado decide homenagear por meio do patrimônio público denota, assim os valores e princípios que promove e privilegia. Logo, os valores trazidos pela Constituição Federal de 1988 devem ser os que o gestor público deve homenagear quando erige espaços de memória no patrimônio público.

2. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O RETORNO AO ESTADO DE DIREITO

As experiências dos conflitos mundiais da primeira metade do século XX trouxeram a lume a necessidade de que a dignidade da pessoa humana, até então conceito meramente filosófico e reflexivo, passasse a ser um conceito juridicamente vinculante da ação estatal. A mudança de perspectiva veio após a constatação de como um aparelho estatal arbitrário e totalitário, sem nenhum contrapeso, é capaz de submeter a vida humana a uma condição de aviltamento inconcebível, até então, seja pela guerra, seja pelo estabelecimento de uma política de genocídio (HÄBERLE, 2009).

Diversos países europeus adotaram tal posicionamento em suas Cartas Constitucionais pós-1945, como Portugal (1976), e Espanha (1978), em geral motivados pelas experiências fascistas e anti-democráticas que vigeram naqueles países. Não à toa, em ambos os países ibéricos promulgaram-se Constituições baseadas na dignidade da pessoa humana poucos anos após o fim de seus governos totalitários, que sustentavam Estados de exceção¹.

Experiências semelhantes ocorreram posteriormente na América Latina, em decorrência da queda de diversos regimes ditatoriais. Sua derrocadas constituíram importante marco no constitucionalismo latino-americano, a partir do qual se erigiram as Constituições fundamentadas na dignidade da pessoa humana, como foi o caso no Chile, na Argentina e também no Brasil.

Ainda que no Brasil se tenha promulgado uma Constituição Federal que privilegiasse o Estado de Direito e, portanto, o primado da Lei, em contraposição às arbitrariedades e violações de direitos e garantias fundamentais, o modelo de transição política se deu sem uma ruptura completa com o regime anterior:

As transições latino-americanas dos anos 80 ocorreram sob a influência política da transição espanhola tardia no fim da década de 70. O modelo espanhol, de uma transição negociada, a qual banuiu da cena política qualquer clamor por justiça, era o único referencial para os civis democratas navegando nestas mudanças. Divididos entre um modelo que mantinha-se silente quanto à questão da justiça e das demandas da sociedade civil, os líderes civis tiveram de encontrar seu próprio caminho². (CUEVA, 2011, p. 317)

¹ O Salazarismo, ou Estado Novo português, teve seu regime iniciado em 1933 e seu fim em 1974, com a Revolução de Abril. Já o Franquismo iniciou-se por meio da vitória deste regime na Guerra Civil Espanhola (1936-1939), tendo findado em 1977.

² *"It is worth remembering that the Latin American transitions of the '80s occurred under the intellectual and political influence of the Spanish transition of the late '70s. The Spanish model, of a negotiated transition, which banished from the political scene any claim for justice, was the only available benchmark for the civilian democrats navigating these shifts. Pulled between a model that kept silent on the issue of justice and the demands of civil society, civic leaders had to cut a path of their own"*, no original em inglês norte-americano.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 instituiu um Estado Democrático de Direito, o que, entretanto, suscitou uma aparente antinomia entre os valores e princípios do Estado brasileiro nascido da promulgação desta Constituição, entre os quais figuram a promoção da dignidade da pessoa humana e a garantia do império da lei; e, por outro lado, a recepção da anistia “ampla, geral e irrestrita” concedida em favor de combatentes armados, mas também dos perpetradores das práticas de tortura, rapto, execuções, entre outras, típicas do regime de exceção, por meio da Lei nº 6.683/79.

É a partir deste convoluto e contraditório contexto histórico que Reis (2019, p. 33) denota o fato de que as Forças Armadas brasileiras não apenas “atravessaram o período de redemocratização incólumes pelas violações de direitos humanos praticadas” como, também, o êxito na transição pactuada permitiu a sobrevivência e a manutenção de instituições autoritárias no corpo da própria Constituição Federal de 1988. Exemplo é a consagração do Estado de Sítio enquanto mecanismo para manutenção da defesa do Estado e das instituições democráticas e a manutenção da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militares.

Ainda segundo o autor (2019, p. 34), a própria organização estrutural das Forças Armadas e da segurança pública no Brasil durante o processo de redemocratização, e mesmo após a Constituição de 1988, foram direcionadas não para uma segurança pública nos moldes republicanos, mas seguindo aquela pensada e institucionalizada desde os anos iniciais do regime ditatorial, a qual subsiste até o presente. Mesmo no contexto de redemocratização, o Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983 - responsável por regulamentar as polícias e os corpos de bombeiros militares - manteve a vinculação destes órgãos de segurança pública ao Exército Brasileiro. A decisão do Supremo Tribunal Federal, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 153, a qual confirmou a validade da Lei de Anistia, também contribuiu, em alguma medida, para que a justiça de transição não fosse integralmente implementada no Brasil, vez que o processo de judicialização da repressão, o qual culminou no reconhecimento da constitucionalidade da Lei de Anistia, demonstrou a complacência do STF acerca dos crimes lesa-humanidade cometidos.

Eros Grau, ministro relator do processo, apresentou, dentre outros argumentos, a necessidade de estabilidade social (BRASIL, 2010, p. 34), a qual sobrepujaria o reconhecimento e a persecução dos crimes por parte do Estado, e o fato de que houve um acordo político para a elaboração da referida Lei.

Dentre as críticas à decisão, destaca-se a disparidade entre as partes que teriam forjado o suposto acordo, o qual, ressalta, foi fruto de um consentimento pressionado, caracterizado pelo medo e pela intimidação de agentes estatais (FERREIRA, 2022, p. 107).

Aponta-se, ainda, que a existência do suposto acordo político partiu de uma premissa falsa e que, em momento algum, foi questionada durante os votos, mesmo diante de elementos nos autos capazes de comprovar, ao menos, a dubiedade desta premissa (ACUNHA e BENVINDO, 2012, p. 188-189) .

Acerca do processo de abertura política, pondera-se que, desde o início da distensão, estabeleceu-se uma batalha hermenêutica - portanto, também no plano da narrativa, da simbologia e da semiótica - acerca da Lei da Anistia e da resistência, que ainda a acompanha, de setores ligados à repressão militar em admitir a existência de torturas e desaparecimentos forçados (SILVA FILHO, 2008, p. 12).

Essas contradições no processo de democratização, representadas principalmente pela manutenção da estrutura militarista da segurança pública e pela complacência de diversos setores do Estado (dentre eles, o Judiciário) com questões referentes ao regime militar, comprometem a legitimidade e a robustez da democracia brasileira, ao possibilitar uma desassociação entre o passado histórico recente e a atualidade, de modo que a consciência histórica do cidadão brasileiro permanece turva no que concerne à compreensão do período, dado que a transição se deu de modo “pacífico e transacional”, permitindo aos perpetradores das práticas espúrias legitimadas pelo regime de exceção a impunidade e mesmo a exaltação. Exemplo disso é o fenômeno consistente na referenciação do golpe como “revolução” por diversos setores da sociedade, ainda na tentativa de legitimar o ocorrido (SILVA FILHO, 2008. p 12).

A partir deste contexto histórico, marcado por disputas e contradições, contrapõe-se o fato de que a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 (CRFB/88), dispõe de forma muito contundente acerca da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais, bem como valoriza fortemente os ideais democrático. Institucionalizou-se, a partir dela, um contraponto ao regime jurídico anterior, insculpindo na estrutura do Estado atual “os pressupostos para que essa democracia plena seja atingida, sem a necessidade de deflagração de arranjos constitucionais inéditos para sua realização” (MENDES, 2013, p. 84), ou seja, a Constituição de 1988 privilegia valores essenciais para que se possa alcançar uma sociedade materialmente justa e socialmente equilibrada, de modo que o Estado instituído seja perene e não propenso a rupturas nos moldes da ocorrida em 1964. De tal contexto exsurge o voto, na ADPF 153, do Ministro Gilmar Mendes, para o qual a anistia brasileira diferenciou, positivamente, o Brasil de outros países latino-americanos na medida em que estes mantêm-se “atolados num processo de refazimento institucional sem

fim” (BRASIL, 2010, p. 28), enquanto o Estado brasileiro teria, por sua vez, alcançado uma democracia estável (BRASIL, 2010, p. 38).

A segurança jurídica implementada pelo Estado de Direito, mais do que apenas garantir a estabilidade das relações, busca coibir o arbítrio estatal por meio dos princípios republicano, da legalidade e da dignidade da pessoa humana, a qual tem como um de seus desdobramentos a proteção aos direitos fundamentais (sejam eles individuais ou coletivos). A centralidade da dignidade da pessoa humana, na Constituição Federal de 1988, representa um marco que, apesar de tudo, ainda afigura-se contraditório devido à transição incompleta do regime ditatorial para o democrático no país. Mesmo com o prestígio da dignidade humana, da legalidade e do ideal republicano, a narrativa, a memória e a percepção acerca da ditadura militar ainda são tratadas pelo Estado brasileiro de modo deficiente.

Cabe um contraponto ao voto de Gilmar, o qual prestigia a visão de uma instituição suficientemente democrática e estável, estada no já mencionado arranjo constitucional, no qual o Poder Executivo e as Forças Armadas detêm a dianteira na resolução de conflitos sociais. O que se tem observado, em tempos recentes, no Brasil, é uma erosão da ordem constitucional devido à intensa polarização política, o que em muito se deve à má condução das questões referentes ao período ditatorial (FERREIRA, 2022, p. 39-42).

Nesta seção, abordar-se-á: (I) a relação entre os institutos da dignidade da pessoa humana e o Estado de Direito; (II) a contraposição e a incompatibilidade deste com o estado de exceção, o qual foi parcialmente rompido com o processo de redemocratização; (III) a sua relação com os tratados internacionais de direitos humanos, bem como o compromisso do Brasil com relação a estes e (IV) a existência de homenagens ainda existentes no patrimônio público a agentes envolvidos em crimes contra a humanidade, foco deste trabalho, e a participação popular como forma de disputa pelo espaço e patrimônio público.

2.1 Dignidade da pessoa humana e Estado Democrático de Direito

O Estado Democrático de Direito é consagrado no primeiro artigo da Constituição da República de 1988, a qual, segundo seu próprio preâmbulo, busca assegurar, por meio de sua promulgação, o “exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social” (BRASIL, 1988).

A consecução de tais ditames, conforme explicitado nos valores fundantes de fraternidade, pluralismo, harmonia social, dentre outros, depende invariavelmente do reconhecimento do outro enquanto sujeito de direito e da responsabilidade, tanto do Estado quanto do indivíduo, em garantir a concretização de tais ideais, sendo o valor intrínseco do ser pressuposto imprescindível para a concretização de tais objetivos. Ingo Wolfgang Sarlet (2011) aponta, confirmando a já mencionada centralidade axiológica da dignidade da pessoa humana, que a preservação desta constitui - ou, ao menos se deveria constituir - como meta permanente não apenas do sistema jurídico, mas também do Estado e, mesmo, da própria humanidade.

O conteúdo do instituto jurídico, ainda que dotado de uma centralidade valorativa, é cercado de controvérsias e dissensos (AZEVEDO, 2002). Flávia Piovesan (2021), em sentido semelhante, entende que o texto constitucional buscou redimensionar a dignidade da pessoa humana a partir do privilégio dos direitos fundamentais, ressaltando a ligação entre estes dois institutos. Essa vinculação, ainda que amplamente reconhecida, não o é de forma homogênea. José Joaquim Gomes Canotilho (1999), vincula os direitos e garantias fundamentais não à dignidade da pessoa humana, mas ao próprio Estado de Direito, ao afirmar que a juridicidade, a constitucionalidade e os direitos fundamentais são pressupostos deste.

Uma das bases conceituais mais amplamente utilizadas para traçar o conteúdo da dignidade humana é, na contemporaneidade, o pensamento de Immanuel Kant. Segundo o filósofo, autonomia do sujeito - aqui entendida como “a faculdade de determinar a si mesmo e agir em conformidade com a representação de certas leis” -, em conjunto com a consideração do ser humano enquanto um fim em si mesmo, dotado de um valor intrínseco e absoluto e o imperativo categórico³, o qual pode ser entendido como um respeito a uma máxima ético-moral universal e epistemologicamente transcendental, conformam um pressuposto da dignidade da pessoa humana (PIOVESAN, 2021).

É partindo desta fundamentação teórica que, até o presente momento, Sarlet (2011) aponta a maior identidade de fundamentação acerca do conteúdo da dignidade da pessoa humana. A partir do embasamento kantiano, aponta-se aqui o conceito utilizado no presente trabalho de dignidade da pessoa humana apresentado por Sarlet (2011), o qual define o instituto enquanto uma qualidade inerente de cada ser humano, a qual o torna merecedor de

³Conceito filosófico elaborado pelo autor que versa sobre um princípio moral universal a todos os seres humanos, moldado pela prescrição: “Age apenas segundo uma máxima tal que possas ao mesmo tempo querer que ela se torne uma lei universal”.

respeito por parte do Estado e da comunidade, de sorte que faz emergir um complexo de direitos e deveres a partir dos quais devem ser asseguradas tanto a proteção contra qualquer ato de cunho desumano ou degradante, quanto a garantia das condições mínimas existenciais, em conjunto com a participação no processo decisório de sua individualidade e da coletividade na qual se encontra inserido.

Valendo-se deste conceito, é possível afirmar que o enquadramento constitucional brasileiro vigente, fundamentado na preservação da dignidade da pessoa humana, tem como suportes o império da lei e a supremacia da vontade popular, em detrimento do arbítrio estatal, como balizas fundamentais para a preservação e continuidade da ordem constitucional democrática, superando os paradigmas autocráticos típicos de regimes de exceção (PRADO, 2014, p. 59). A garantia da dignidade da pessoa humana e os direitos dela decorrentes apresentam-se como elementos essenciais na funcionalização e na manutenção do Estado, na medida em que este busca preservar uma sociedade eclética e plural. A legalidade, a segurança jurídica e a observância aos ditames constitucionais e normativos se fazem necessárias não apenas para a manutenção da ordem estatal, independentemente de seu sistema político, mas também para a manutenção das liberdades e garantias das pessoas que o compõem:

Dessa maneira, as perspectivas políticas distintas que apoiam o Estado de Direito têm em comum uma aversão ao uso arbitrário do poder; essa é uma outra explicação sobre por que o Estado de Direito é defendido por democratas, liberais igualitários, neoliberais e ativistas de direitos humanos. Apesar de suas diferenças, eles são todos a favor de conter a arbitrariedade. Em uma sociedade aberta e pluralista, que ofereça espaço para ideais concorrentes acerca do bem público, a noção de Estado de Direito se torna uma proteção comum contra o poder arbitrário (VIEIRA, 2017, p. 60).

A garantia do Estado de Direito está intrinsecamente ligada à limitação do arbítrio e à negação do estado de exceção. Historicamente, uma pluralidade de eventos culminaram em documentos seminais para a gradual configuração de um repositório jurídico internacional, o qual consolidou as prescrições garantistas dos direitos humanos e que foi consolidado, em 1948, sob a forma da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em resposta aos horrores então recentemente vividos em decorrência da Segunda Guerra Mundial de 1939-1945 (VIEIRA, 2017, p. 21).

Foi embasado em todos estes eventos, bem como na experiência ditatorial vivida entre os anos de 1964 e 1985, que o sistema jurídico brasileiro passou a valorizar a dignidade da pessoa humana, da qual decorrem diversos direitos, a qual pode ser concebida como

possuindo uma natureza dupla, tanto de princípio quanto de norma. Quanto à sua interpretação principiológica, Cármen Lúcia Antunes Rocha, atual ministra do Supremo Tribunal Federal, em palestra proferida na XVI Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, Rio de Janeiro, de 29 de agosto a 2 de setembro de 1999, afirmou que a dignidade da pessoa humana é um direito dotado de caráter pré-estatal - portanto, inerente ao ser humano - pressuposto de justiça e, também, valor responsável pela própria constituição da condição humana.

Paulo Bonavides, por sua vez, entende que o princípio dignidade da pessoa humana não apenas possui força normativa como, também, que sua “densidade jurídica no sistema constitucional há de ser, portanto, máxima” (BONAVIDES, 2008, p. 233). Tal é a valoração dada ao princípio pelo referido autor, que este chega a afirmar, ainda, que não há outro princípio “mais valioso para compendiar a unidade material da Constituição (BONAVIDES, 2008, p. 233), de modo que, partindo de seu raciocínio, é possível afirmar que a própria unidade axiológica da Constituição é fundamentada na dignidade da pessoa humana.

Ainda enquanto princípio dotado de centralidade no ordenamento, é lícito afirmar que toda a hermenêutica constitucional contemporânea detém fundamentação e finalidade voltada à sua concretização (STRECK, 2011), o que vem permitindo que a dignidade da pessoa humana, em seu valor principiológico, venha assumindo papel central na orientação do direito interno e, mesmo, do internacional. Daí a necessidade de todos os atos estatais, jurídicos ou não, necessitarem se encontrar material e formalmente de acordo com tal princípio (PIOVESAN, 2021).

A existência da faceta normativo-jurídica não conflita com a natureza principiológica da dignidade da pessoa humana, de modo que esta adquire a qualidade de norma-princípio⁴ dentro do ordenamento segundo (SARLET, MITIDIERO e MARINONI, 2020). Enquanto norma, esta pode operar em conjunto com uma outra, dela derivada ou não, para exigir um comportamento ou uma proteção estatal específica. É o exemplo que se tira do artigo 5º, III, da Constituição Federal⁵ (BRASIL, 1988). Pode, ainda e independentemente de

⁴ Bulos (2019, p. 508) denota que a normatividade dos princípios é amplamente reconhecida pela dogmática jurídica atual. A proposição é a de que normas e princípios não figurem enquanto institutos completamente antagônicos, mas complementares. A norma-princípio é, dentro dessa concepção, norma dotada de elevado grau de generalidade e abstração, porém exigíveis de concretização. Segundo Larenz (1989), essa espécie normativa depende de maior trabalho para a concretização jurisdicional na medida em que promovem diretrizes para a decisão, bem como são dotadas de maior flexibilidade na sua aplicação e interpretação.

⁵ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;

qualquer norma que dela derive, atuar como normativa de direito fundamental, o que implica no fato de que, a partir de seu caráter normativo, podem ser “deduzidas posições subjetivas fundamentais e deveres, ainda que não expressamente positivados” (SARLET, MITIDIERO, MARINONI 2020). O direito à dignidade, amparado pela jurisprudência do Tribunal Federal Constitucional da Alemanha, engloba o reconhecimento, respeito, a proteção, a promoção e o desenvolvimento da dignidade, sem excluir outras interpretações e sentidos que se possa atribuir aos direitos fundamentais relativos à dignidade da pessoa.

O outro aspecto é o da dignidade da pessoa humana enquanto fundamento do próprio Estado, conforme explicação de Paulo Bonavides:

Isto, depois de haver mostrado, com toda pertinência, que o princípio estabelece limites à ação do Estado e protege a liberdade humana nos espaços onde ela tem sido mais violentada e agredida e ignorada por quantos abusam do poder ou se arredam da fórmula cardinal do Estado de Direito, a qual reside, toda, na intransponibilidade da fronteira que a razão constituinte traçou entre a autoridade e o árbitro. (BONAVIDES, 2008, p. 231).

A preservação da dignidade da pessoa humana, em todas as suas facetas e camadas, corresponde à preservação do próprio Estado Democrático de Direito e a essas garantias, as quais se contrapõem diretamente ao estado de exceção pelo qual o Brasil passou durante a Ditadura Civil-Militar nos anos de 1964 a 1985, caracterizado por violações aos direitos humanos, fundamentais e políticos.

No referido período, a ordem constitucional democrática de 1946, a qual parou de vigor com a outorga da Constituição de 1967 e, posteriormente, pela Emenda Constitucional nº 1/1969 (também chamada de Constituição de 1969), deu lugar a um regime ditatorial cuja hipertrofia das atribuições do Poder Executivo, fortalecido, ainda pelos chamados Atos Institucionais, ocasionou a supressão das liberdades individuais e coletivas, além de ter possibilitado o aparelhamento do Poder Judiciário, dando à perseguição política “ares de legalidade” (REIS, 2019). Tais medidas jurídicas permitiram a verdadeira institucionalização da tortura em todas as esferas do Estado e da federação, fossem elas civis ou militares, e outras práticas consistentes no cerceamento de direito fundamentais, as quais não se coadunam com os valores constitucionais vigentes e que não devem, portanto, ser legitimadas, ainda que reflexamente, pela atual ordem constitucional.

O esforço empreendido pelo constituinte, ainda que contraditório em relação às disposições da segurança pública e à manutenção de sua estrutura, em realçar a garantia da dignidade humana e dos institutos dela decorrentes ou a ela correlatos. Trata-se da tentativa de estabelecimento de um império da lei baseado na proteção e na promoção dos direitos e

garantias fundamentais, tanto individuais quanto coletivos, com fins de evitar a degeneração do Estado de Direito em estado de exceção.

2.1.1 O paradigma da dignidade da pessoa humana contraposto ao Estado de Exceção

As experiências ditatoriais do século passado, as quais ocorreram ao longo das décadas de 1930 e 1980 em grande parte do mundo ocidental, tornaram necessário repensar diversos conceitos, dentre eles a própria ideia de Estado de Exceção. Ernst Fraenkel (2024⁶), ao pensar no contexto do totalitarismo nazista, pensou a organização daquele Estado de Exceção em uma dualidade distinta e que, em algum grau, se adequa à experiência ditatorial brasileira.

Segundo o argumento do autor, é possível que um Estado de Direito venha a dar lugar a um Estado Dual (espécie de Estado de Exceção por ele pensado) por meio de mecanismos aparentemente dentro da legalidade, o que no caso alemão ocorreu a partir do Decreto de Emergência para a Defesa Contra o Comunismo, a nomeação de Adolf Hitler para Chanceler do Reich, a proclamação do estado de sítio civil e a assinatura da Lei Habilitante de 24 de março de 1933, a qual sedimentou o domínio do partido nacional-socialista sobre o parlamento pelo período de quatro anos (e que fora renovada até o final da Segunda Guerra Mundial).

Referida dualidade consistia, ainda segundo o autor, na coexistência de dois Estados antagônicos dentro de uma só ordem. O Estado Normativo, no qual sistema legal tradicional era seguido em situações cotidianas, funcionava como uma fachada para manter uma aparência de legalidade e continuidade com o sistema jurídico anterior. O Estado Prerrogativo, por seu turno, operava paralelamente ao Normativo e se caracterizava pelo uso arbitrário do poder. Nesse Estado, as decisões eram tomadas sem seguir os procedimentos legais previstos, baseando-se nas prerrogativas do *Führer* e de seus subordinados.

A partir do discurso da “revolução legal” - o qual guarda grande semelhança com o discurso, ainda presente, da corporação militar brasileira - o estado de sítio, instituto constitucional e temporário, foi transformado em uma ditadura inconstitucional e dotada de caráter permanente, responsável por garantir poderes ilimitados ao Estado (FRAENKEL, 2024, p. 139).

Tratando da experiência latino-americana, mais especificamente das ditaduras brasileira, chilena e argentina, Pereira (2010) cunhou o termo “legalidade autoritária”. Para o

⁶ A obra original data de 1941 e foi publicada pela Universidade de Oxford. A tradução oficial desta pela Editora Contracorrente, bibliografia aqui utilizada, somente foi lançada em 2024.

autor, a postura - baseada em atuar dentro de uma suposta legalidade dentro do Estado de Exceção - do Judiciário e dos militares nesses países foi responsável por gerar no povo o sentimento de suavização dos regimes e de suas consequências.

Aponta-se, aqui, a convergência entre os estudos de Fraenkel e Pereira no que diz respeito à existência de estruturas estatais no bojo de regimes ditatoriais que visam, por sua vez, garantir legitimidade a estes por meio da aparência de legalidade e de institucionalidade⁷. Reis (2019) traz o entendimento no sentido de que a institucionalização dos procedimentos judiciais durante o período da ditadura militar brasileira proporcionou ainda uma janela de atuação na qual movimentos populares de advogados chegaram a conseguir obstar algumas condenações, de sorte que as práticas do regime se legitimaram nesta aparência de legalidade.

A utilização de processos por crimes políticos em regimes autoritários, ainda que estabeleça uma lógica de criação de mártires vítimas do Estado, foi, no entendimento de Pereira (2010, p. 70) uma estratégia utilizada para intimidar a oposição, ao mesmo tempo em que a taxava de criminosa por meio de processos judiciais longos e extenuantes. Além da garantia da institucionalidade, o processo era utilizado como ônus social e político aos acusados num movimento que visava diluir e enfraquecer a oposição, tanto pessoal quanto ideológica, vilanizando determinados atores sociais e glorificando outros.

Mesmo diante da repressão e da perseguição política, pode-se observar a instrumentalização de um processo penal tipicamente inquisitorial como ferramenta utilizada por diversos regimes ditatoriais, inclusive o brasileiro, como forma de estabilizar pela força o domínio político do regime, e de deixar transparecer uma aparente legalidade, onerando publicamente as vítimas do aparelho repressivo estatal enquanto busca legitimar a (des)ordem estabelecida.

No contexto da experiência alemã, Fraenkel (2024) aponta que a justiça formal (compreendida principalmente pelas garantias jurídico-processuais) não possuía valor intrínseco dentro daquele Estado Dual. No projeto da reformulação do Código Penal alemão, se afirmava não haver espaço para a justiça formal, vez que o Estado se encontrava preocupado somente com a justiça material ou substantiva” (FRAENKEL, 2024, p. 199).

No Brasil ditatorial, comparativamente falando, vastos são os exemplos semelhantes no sentido de uma manipulação da ordem jurídica objetivando utilização do direito com fins autoritários. Ferreira (2022) cita o primeiro Ato Institucional (AI), o qual

⁷ No Brasil, Elio Gaspari, dentre outros autores, apontam para a existência, à época do golpe militar em 1964, de uma junta militar legalista, a qual acreditava no golpe militar como ação necessária para a preservação do regime democrático e a legalidade contra a suposta ameaça comunista existente à época.

sequer era numerado dada a crença de que haveria apenas um. O documento, que dispunha sobre as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução Vitoriosa (BRASIL, 1964), afirmava que o golpe, em verdade, tratou-se de uma revolução civil e militar, representativa da vontade da nação.

A Lei de Segurança Nacional representou, ainda, um robusto instrumento jurídico para a perseguição de dissidentes e opositores do regime dentro do contexto da legalidade autoritária e da utilização do processo como meio de legitimação do regime. Esse processo é fundamentado num contexto em que ocorre a “manutenção de uma espécie de integração e cooperação entre o governo e juízes, na qual esses emprestem a respeitabilidade da decisão judicial para fins de legitimar a política desenvolvida” (FERREIRA, 2022, p. 38), o que facilitava demasiadamente a perseguição política a partir do processo judicial aparentemente imparcial e legítimo.

Em oposição ao passado recente, marcado por violações estatais a direitos individuais e políticos, e tendo em conta a clara finalidade a contenção do arbítrio estatal e a preservação do Estado Democrático de Direito, a Constituição Federal de 1988 consagrou a dignidade da pessoa humana como paradigma fulcral do novo Estado brasileiro instituído, de modo a valorizar os direitos fundamentais inerentes ao simples existir enquanto ser humano, visando repelir as práticas típicas do regime que chegava a termo.

A Constituição Federal de 1988 representou, e representa, um marco na proteção aos direitos e à defesa do cidadão contra o arbítrio. Mesmo frente a discordância acerca do amadurecimento e da estabilidade institucional em relação ao posicionamento de Eros Grau e Gilmar Mendes⁸, há de se reconhecer o acerto deste ao afirmar que a preservação dos direitos fundamentais é um dos elementos essenciais na preservação do Estado de Direito e do período democrático no qual o país vive (MENDES, 2013, p. 84).

O Título II, da CRFB/88, o qual abrange direitos e deveres individuais e coletivos, direitos sociais, direitos de nacionalidade e direitos políticos denomina-se “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” e garante, em seu artigo 5º, §1º, que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.” (BRASIL, 1988).

A positivação do Estado Democrático de Direito também resultou em uma vinculação mais estreita da Administração Pública com a Constituição, sendo a ela dedicado um capítulo inteiro, e estando esta vinculada aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme o artigo 37, *caput*. Ainda que não o faça de forma tão direta e explícita, Di Pietro (2021) também ressalta, no âmbito do Direito Público, a

⁸ CF, p. 20-21

influência da Constituição Federal de 1988 no Direito Administrativo e na Administração Pública e, por consequência, sua sujeição às normas constitucionais, à dignidade da pessoa humana e aos direitos e garantias fundamentais⁹.

A alçada do Direito Administrativo a nível constitucional reforça o fato que o administrador e os agentes públicos encontram-se de forma plenamente vinculados aos comandos emanados da Constituição. A principal afirmação deste movimento, no entanto, diz respeito ao dever de o administrador público atuar de forma adstrita não apenas aos comandos expressos, mas também aos valores abertos e aos princípios contidos no texto constitucional, como a dignidade da pessoa humana e os direitos e garantias dela decorrentes.

Para muito além da garantia da legalidade e da dignidade da pessoa humana, essa atuação envolve a própria legitimação do Estado, responsável pela garantia do primado da Lei e da vedação ao arbítrio e do excesso, e, portanto, da ordem constitucional vigente, de sorte que o enfoque da Administração Pública em garantir a consecução dos direitos e garantias contidos na Carta Constitucional, permite a manutenção tanto do Estado de Direito quanto dos institutos Direito Administrativo (OLIVEIRA, 2010).

2.1.2 Dignidade da pessoa humana e os tratados internacionais

O constituinte de 1988, no intuito de superar o regime anterior, marcado pela completa inobservância aos preceitos mínimos da dignidade da pessoa humana, reservou aos tratados e convenções internacionais que versem sobre proteção aos direitos humanos posição hierárquica similar à das Emendas Constitucionais, desde que sua aprovação ocorra mediante tramitação por *quorum* qualificado e procedimentos especiais, conforme prescrição do artigo constitucional 5º, §3º. A inclusão deste dispositivo deu-se com a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, de sorte que os tratados anteriores não possuem o *status* de norma constitucional, fato responsável por gerar discussões acerca da natureza jurídica de tais normas e de sua validade enquanto parâmetro de controle.

Diversos diplomas internacionais foram internamente ratificados antes da Emenda. É o caso, por exemplo, da Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, ratificada em 1991, após o início da vigência da Constituição Federal. A partir daí, é extensa a lista de tratados internacionais de direitos humanos

⁹ No entendimento da referida autora e, também, da doutrina majoritária, conquanto o Direito Administrativo seja dotado de uma base essencialmente constitucional, é possível afirmar que este foi “enriquecido pelos ideais de centralidade e dignidade da pessoa humana, de participação social, de transparência, de exigência de motivação, de processualização, de controle social” (DI PIETRO, 2021, p. 7).

ratificados pela ordem jurídica antes da referida Emenda, dentre os quais se incluem: a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em 1989; a Convenção sobre os Direitos da Criança, em 24 de setembro de 1990; o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, em 1992; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 1992; a Convenção Americana de Direitos Humanos, em 1992; e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em 1995.

Por força do artigo 5º, §2º, da Constituição Federal, o rol de direitos e garantias constitucionais expressas se mostra compatível com outros direitos e garantias - internas ou externas, explícitas ou implícitas - condizentes com o regime e com os princípios por ela adotados, bem como dos tratados internacionais. Esse dispositivo embasa o entendimento de que a proteção a normas internacionais ratificadas, ainda que não tenham seguido o rito extraordinário de Emenda Constitucional, é dotada de *status* constitucional (PIOVESAN, 2021).

Isto significa que, ainda que sejam estes tratados equiparados às Emendas Constitucionais, justifica-se a extensão do regime constitucional aos direitos neles contidos, de modo equiparado aos outros direitos e garantias definidos na Carta Constitucional, vez que se parte de uma exegese teleológica e sistemática do texto da Constituição, utilizando-a como parâmetro axiológico para orientar a sua própria compreensão e execução. Esse entendimento foi endossado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o qual decidiu, no Recurso Extraordinário nº 466.343/SP¹⁰, pela inadmissibilidade absoluta de medida coercitiva a depositário infiel, embasado no entendimento que tratados internacionais de direitos humanos, desde que não incorporados como Emendas à Constituição por meio do rito próprio, possuem *status* supralegal.

No caso em questão, o Ministro Relator Cezar Peluso entendeu que, em decorrência da adesão - prévia à promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004 - do Brasil ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e a Convenção Americana de Direitos Humanos (também denominada de Pacto de San José da Costa Rica), a normativa internacional que verse sobre direitos humanos deve se sobrepôr à legislação ordinária interna

¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário nº 466.343/SP**. Art. 5º, LXVII, §§1º, 2º e 3º da Constituição Federal à luz do artigo 7º, 7, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica). É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade de depósito. Obs: Redação da tese aprovada nos termos do item 2 da Ata da 12ª Sessão Administrativa do STF, realizada em 09/12/2015. Recorrente: Banco Bradesco S/A. Recorrida: Vera Lúcia de Albuquerque e outro (a/s). Relator: Ministro Cezar Peluso, 03 de dezembro de 2008. DJe nº 104. Divulgação: 04/06/2009. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14716540>. Acesso em: 10 de jul. 2024.

e, simultaneamente, encontrar compatibilidade com a Constituição Federal, fenômeno que o Supremo Tribunal Federal definiu como *status* normativo supralegal - acima da legislação comum e abaixo da Constituição Federal - dos tratados internacionais de direitos humanos.

Estes tratados e normas internacionais, uma vez ratificados, podem ser utilizados como parâmetro de controle e ponto de partida de interpretações da ordem jurídica interna, conforme ocorreu no caso mencionado, no qual o Supremo Tribunal Federal entendeu haver conflito entre as disposições constantes nos tratados incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, e a legislação infraconstitucional, seja ela posterior ou anterior ao ato de adesão a estes.

A proteção aos direitos humanos, por meio de tratados internacionais, dentro deste contexto de abertura ao Direito Internacional, foi impulsionada com a ratificação da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, no ano de 1997, por parte do Brasil. A partir de então, tanto a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, quanto a Corte Interamericana de Direitos Humanos passaram a realizar visitas *in loco* para realizar investigações, além de fazer recomendações, requerer a adoção de “medidas cautelares” para evitar danos graves e irreparáveis, dentre outras ações para evitar e punir violações aos direitos humanos, o que evidencia a abertura do Brasil à ordem jurídica internacional.

Uma vez conferida tal relevância à normativa internacional, passou-se a configurar uma terminologia jurídica que se tornou conhecida pelo termo bloco de constitucionalidade, o qual pode ser definido como “o conjunto normativo que contém disposições, princípios e valores materialmente constitucionais fora do texto da Constituição formal” (BIDART, 1995, p. 216).

Tal instituto é reconhecido pelo STF, conforme se observou na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 595/ES, julgada em 2002 – na qual foi discutido o conceito de bloco de constitucionalidade e a sua importância enquanto fator determinante do caráter constitucional de determinada norma –, e exerce função e finalidade de fiscalização, na análise da constitucionalidade em abstrato das normas. O conceito e o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, à respeito do tema, não parece oscilar muito, tendo em vista que, em 2015, quando do julgamento da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 2.971 - na qual o tema foi rediscutido - houve manutenção de entendimento.

O bloco de constitucionalidade é, de acordo com o posicionamento do STF, em ambos os casos, composto por postulados e preceitos que detenham normatividade capaz de desenvolver e concretizar os mandamentos contidos na Constituição Federal, viabilizando a ordem por ela resguardada:

A definição do significado de bloco de constitucionalidade - independentemente da abrangência material que se lhe reconheça - reveste-se de fundamental importância no processo de fiscalização normativa abstrata, pois a exata qualificação conceitual dessa categoria jurídica projeta-se como fator determinante do caráter constitucional, ou não, dos atos estatais contestados em face da Carta Política [...] É por tal motivo que os tratadistas - consoante observa JORGE XIFRA HERAS (“Curso de Derecho Constitucional”, p. 43) - , em vez de formularem um conceito único de constituição, costumam referir-se a uma pluralidade de acepções, dando ensejo à elaboração teórica do conceito de bloco de constitucionalidade (ou de parâmetro constitucional), cujo significado - revestido de maior ou de menor abrangência material - projeta-se, tal seja o sentido que se lhe dê, para além da totalidade das regras constitucionais meramente escritas e dos princípios contemplados, explícita ou implicitamente, no corpo normativo da própria Constituição Formal, chegando, até mesmo, a compreender normas de caráter infraconstitucional, desde que vocacionadas a desenvolver, em toda a sua plenitude, a eficácia dos postulados e dos preceitos inscritos na Lei Fundamental, viabilizando, desse modo, e em função de perspectivas conceituais mais amplas, a concretização da ideia de ordem constitucional global. Sob tal perspectiva, que acolhe conceitos múltiplos de Constituição, pluraliza-se a noção mesma de constitucionalidade/infraconstitucionalidade, em decorrência de formulações teóricas, matizadas por visões jurídicas e ideológicas distintas, que culminam por determinar - quer elastecendo-as, quer restringindo-as - as próprias referências paradigmáticas conformadoras do significado e do conteúdo material inerentes à Carta Política (STF, 2002, *online*¹¹) (grifos próprios)

O posicionamento exposto nesta decisão do STF, na qual a relação entre constitucionalidade material e bloco de constitucionalidade, foi suplementada pela Emenda Constitucional nº 45, 2004, a qual incluiu o anteriormente mencionado artigo 5º, 3º na Constituição Federal de 1988, garantindo expressamente o *status* de Emenda à Constituição aos Tratados Internacionais de Direitos Humanos aprovados por meio de rito extraordinário ali estabelecido. A inclusão do dispositivo expandiu, formalmente, o conceito de bloco de constitucionalidade e positivou a possibilidade de que as normativas internacionais sejam, efetivamente, utilizadas como parâmetro de constitucionalidade da normatividade interna.

Quanto aos tratados aprovados previamente à referida Emenda Constitucional, é possível entender, a partir de outro excerto do já mencionado RE nº 466.343, que estes fazem, também, parte do bloco de constitucionalidade do ordenamento jurídico brasileiro, em decorrência da eficácia conferida a estes pelo Supremo Tribunal Federal

[...] Diante do inequívoco caráter especial dos tratados internacionais que cuidam da proteção dos direitos humanos, não é difícil entender que a sua internalização no ordenamento jurídico, por meio do procedimento de ratificação previsto na

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 595/ES**. Julgamento 18/02/2002. Relator: Min Celso de Mello. Data de julgamento: 18/02/2002. Data de publicação: DJ 26/02/2002, PP-00021 RTJ Vol 00200-02 PP 01019. Disponível em <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14815695/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-595-es-stf>. Acesso em: 07 de jul. 2024.

Constituição, tem o condão de paralisar a eficácia jurídica de toda e qualquer disciplina normativa infraconstitucional com ela conflitante (BRASIL, 2009)

Disso extrai-se o entendimento, adotado pelo Supremo Tribunal Federal, de que o referido artigo 5º, §2º, da Constituição Federal positiva a possibilidade de reconhecimento e certifica a existência de normas atinentes a direitos e garantias fundamentais que, apesar de materialmente constitucionais, não se encontram formalmente no texto da Constituição Federal. Para Flávia Piovesan (2021), seu reconhecimento mais amplo se deve a uma interpretação teleológica e sistemática do texto constitucional, baseada fundamentalmente na força expansiva da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais enquanto parâmetros axiológicos de interpretação da Constituição em seu sentido mais abrangente, bem como à natureza material dos direitos fundamentais e ao princípio da máxima efetividade das normas constitucionais atinentes a estes.

Estas normativas passam a compor o bloco de constitucionalidade junto aos tratados internacionais de direitos humanos que passaram pelo rito extraordinário, tendo a Emenda Constitucional nº 45/2004 papel fundamental no desenvolvimento da doutrina acerca do tema e, também, na aplicação jurisprudencial do conceito. Dessa perspectiva, o ordenamento jurídico brasileiro promove maior abertura às normas internacionais que dizem respeito aos direitos humanos, com a finalidade de promover a dignidade da pessoa humana, em conformidade com a principiologia e os valores axiológicos contidos na Constituição Federal (LOPES, 2016).

Marcelo Neves (2009) aponta, a partir da capilaridade conferida às normas de Direito Internacional, o fenômeno do transconstitucionalismo. Segundo o autor, algumas questões e problemáticas jurídicas perpassam mais de um Estado ou ordenamento - como é o caso, por exemplo, da justiça de transição -, o que abre a possibilidade para que uma ordem busque em outros modelos, razões e outros elementos para fundamentar suas decisões. David Barbosa de Oliveira (2017), ressalta o fato de que o argumento do Direito Internacional já se fazia presente de forma constante em questões anteriores ao julgamento da Lei de Anistia, questionada em sede de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 153, sendo este importante instrumento na densidade e persuasividade do discurso jurídico (ROTHENBURG, 2013).

A utilização do argumento baseado na legislação internacional ou mesmo em julgados de seus tribunais, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos, é profusa nas decisões do Supremo Tribunal Federal, de forma que foi, também, parte fundamental no julgamento da referida ADPF. David Barbosa de Oliveira (2017) aponta para o fato de que a

fundamentação jurídica de muitos dos votos, apesar de reconhecer a validade e a importância da normativa internacional, foi permeada por conceitos e jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, erroneamente interpretados e utilizados.

O principal desacerto na interpretação e utilização da jurisprudência da CIDH, por parte do Supremo Tribunal Federal, conforme apontado pelo autor, reside no fato de que o voto do Ministro Celso de Mello, o qual encontrou ratificação nos votos majoritários, considerou que a Lei da Anistia não garantia uma autoanistia e que, assim, não haveria descompasso entre a normativa nacional e a normativa internacional (BARBOSA, 2017, p. 388). A maior contradição no voto do ministro se encontra no próprio precedente por ele levantado (Almonacid Arellano). Oliveira (2017) aponta que a CIDH sequer garantiu relevância ao questionamento acerca do teor de (auto)anistia da lei, o que veio a consolidar o entendimento de que leis que favoreçam a impunidade dos agentes, em casos de graves violações ao direito internacional, devem ser consideradas inválidas.

À época, o Brasil já havia sido condenado em três casos de violações de direitos humanos, sendo eles: I) Ximenes Lopes vs Brasil; II) Escher vs Brasil, e III) Garibaldi vs Brasil; e veio, no fim do mesmo ano, a ser condenado no caso Gomes Lund vs Brasil, também conhecido como o “caso da Guerrilha do Araguaia”, relativo às violações de direitos humanos cometidas pelo Estado brasileiro contra a oposição durante o episódio, ocorrido no período da ditadura militar. O entendimento de que a CIDH possui caráter judicial e exerce atividade jurisdicional, e não política, é amplamente reconhecido (FONSECA, 2023, p. 77). Sua competência, consultiva ou contenciosa, é opcional e depende de adesão (a qual ocorre voluntariamente) pelo Estado brasileiro). As sentenças e condenações por ela exaradas, conforme pensamento do autor, independem de reconhecimento ou homologação do Brasil.

A relação entre o Direito brasileiro e o Direito tratadista, ainda que próxima em termos de proteção e de valorização à dignidade da pessoa humana, encontra alguns pontos de tensão, como a aplicação efetiva da normativa internacional por parte dos juízes brasileiros, bem como divergências interpretativas - e mesmo de entendimento - em relação à justiça de transição, à validade e à exequibilidade das normas internacionais, bem como sua prevalência nos casos concretos. Essas tensões são pontos chave para a discussão da justiça de transição e para o controle de convencionalidade na temática do patrimônio público, conforme será discutido posteriormente.

2.2 O patrimônio público e as homenagens a agentes estatais envolvidos em crimes contra a humanidade

No ano de 2014, a Comissão Nacional da Verdade, instituída para apurar as graves violações aos direitos humanos ocorridas durante o regime militar, lançou seu Relatório Final, documento no qual consta o resultado de 3 anos de investigações referentes ao período 1946-1988, mas cujo enfoque foram as arbitrariedades do período compreendido entre 1964 e 1985. No corpo deste documento, foram mapeadas mais de sete centenas de logradouros, em todo o país, com nomes de presidentes do regime militar, a partir de uma análise realizada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. A pesquisa não abrangeu outras formas de patrimônios, como prédios, monumentos, praças, dentre outros bens materiais os quais ainda são denominados a partir de tais personalidades.

Exemplo é o Mausoléu Castelo Branco, no Estado do Ceará, o qual foi fundado em 1972 e lá construído dois anos após a então nova sede do Governo do Estado, denominada de Palácio da Abolição. O monumento, conforme a Secretaria de Cultura do Estado (SECULT-CE), foi concebido em homenagem ao ex-presidente Humberto de Alencar Castelo Branco e era, até recentemente, onde se encontravam seus restos mortais. Sua fundação ocorreu ainda durante o regime militar. A manutenção do monumento, por outro lado, tem um viés contraditório, vez que, de forma simultânea, o local destina-se a celebrar a abolição da escravidão e um presidente de um regime de exceção, durante o qual a tortura e outras violações de direitos ocorreram, não apenas dentro da estrutura estatal, mas de forma institucionalizada e sistêmica.

Em 2022, foi apresentado requerimento para alteração do respectivo nome, em razão da incompatibilidade desta homenagem com o atual regime democrático, embasado na Lei Estadual nº 16.832/19, a qual veda atribuir a prédios, rodovias, repartições públicas, e bens de qualquer natureza pertencentes ou sob gestão da Administração Pública Estadual direta e indireta, nome de pessoa que conste no Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade como responsável por violações de direitos humanos, assim como agente público, ocupante de cargo de direção, chefia, assessoramento ou assemelhados e pessoas que, notoriamente, tenham praticado ou pactuado, direta ou indiretamente, com violações de direitos humanos, notadamente durante o período da ditadura militar.

Em razão deste e de outros fatores, o Governo Estadual anunciou, em dezembro de 2023, que haveria a readequação do monumento para que este passasse a ser uma homenagem aos abolicionistas cearenses, com enfoque para a personalidade de Francisco José do Nascimento, notabilizado por suas ações em prol da abolição da escravidão, razão pela

qual passou a ser conhecido por Dragão do Mar¹². O intuito, conforme o governador do estado, é o de que o local “vire um projeto de memória fazendo referência às pessoas que lutaram pelo retorno da democracia no nosso país” (OPOVO, 2023).

O relatório da Comissão Nacional da Verdade faz menção, em suas conclusões e recomendações, à importância de diversas medidas com o intuito de preservar a memória do que de fato ocorreu, e de vedar a exaltações ao regime, a exemplo da proibição da realização de eventos oficiais em comemoração ao golpe militar de 1964, assim como realiza a promoção dos valores democráticos e dos direitos humanos na educação e, especialmente, a preservação da memória das graves violações de direitos humanos ocorridas no país. Mesmo diante destas ações de segmentos específicos, somadas a reivindicações locais no mesmo sentido, percebe-se uma ausência de ações sistematizadas dos governos, qualquer que seja o nível federativo, para a implementação de políticas públicas direcionadas à educação e à justiça patrimonial no âmbito da justiça de transição (BRASIL, 2014, p. 967, 970, 974).

2.2.1 Apresentação da problemática

A importância do patrimônio e do uso do espaço público para a concessão de homenagens possui uma dimensão que transcende os direitos à memória, à educação e à verdade, constituindo verdadeiro espaço de disputa pela simbologia, pela iconografia e pela história nacional, conformando a própria identidade da nação. Retira-se daí que a coisa pública, enquanto bem cultural, conforme expressa a Constituição Federal em seu artigo 216, que elenca, exemplificativamente, “as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico” como patrimônio representativo da memória e da identidade nacional (BRASIL, 1988).

A legislação federal que trata das denominações em patrimônios públicos, a Lei nº 6.454/77, passou a proibir, a partir de uma modificação no ano de 2013, a atribuição de “nome de pessoa viva ou que tenha se notabilizado pela defesa ou exploração de mão de obra escrava, em qualquer modalidade, a bem público, de qualquer natureza, pertencente à União ou às pessoas jurídicas da administração indireta”. Parte-se da premissa de que a mera promulgação e entrada em vigor de norma que dispõe sobre o assunto não necessariamente é capaz de promover o controle ativo, por parte da Administração Pública e da sociedade civil,

¹²Francisco José do Nascimento, ou Dragão do Mar, era líder dos jangadeiros do Estado em meados do século XIX. Em 1881, foi responsável por deflagrar, junto aos companheiros, uma greve de três dias em razão da luta contra a escravidão, causa na qual figurou como uma figura significativa. Pelo feito de ter logrado navegar de jangada de Fortaleza até o Rio de Janeiro, então capital do Império, recebeu a alcunha de Dragão do Mar.

ou mesmo de promover a alteração da realidade fática que circunda a nomeação do patrimônio, ainda que possa permitir maior facilidade para a utilização dos dois últimos mecanismos de controle anteriormente citados.

Tal premissa confirma-se, ao menos parcialmente, em breve análise realizada a partir do questionamento da Superintendência do Patrimônio da União no Ceará (SPU-CE), formalizado a partir do ofício nº 530/2023 da Comissão de Direitos Humanos e Cidadania do Estado do Ceará, por meio do órgão Escritório de Direitos Humanos Frei Tito de Alencar, confirmando, ao menos preliminarmente, a premissa acima.

Objetivando averiguar os impactos e consequências da Lei 12.781/13 e, com isso, traçar paralelos em relação a uma possível Lei que estabeleça diretrizes acerca da homenagem a militares no patrimônio público, foi a SPU inquirida, por parte de Stella Maris Nogueira Pacheco e Arthur Nogueira Soares (então representantes do órgão mencionado) acerca dos seguintes pontos: 1. Quantos bens (de qualquer espécie) da União eram nomeados, à época, em homenagem a personalidades notabilizadas pela defesa ou pela exploração de mão de obra escrava ANTES da promulgação da Lei em questão; 2. Quantos bens (também de qualquer espécie) da União tiveram sua denominação modificada APÓS a entrada em vigor deste diploma normativo; 3. Quantos bens, ATUALMENTE, possuem denominação relacionada a tais personalidades e 4. Quantos bens (de qualquer espécie) da União são atualmente denominados em homenagem a militares do período da ditadura militar brasileira (entre 1964-1985).

A SPU, por sua vez, relatou, em resposta contida no ofício SEI Nº 140972/2023/MGI, que não possuía quaisquer dados relativos à nomeação de imóveis da União, vez que a base para localização e identificação destes pauta-se a partir da localização do respectivo bem. É possível depreender de tal resposta que, apesar da promulgação da referida Lei Federal haver ocorrido há mais de uma década, inexistente controle estatal para garantir a sua aplicação e para quantificar a parcela do patrimônio público que se encontra, ainda, irregular em relação à normativa em comento.

O artigo 216, §5º da Constituição Federal determina que a Administração Pública deve realizar a gestão da documentação governamental, e a Lei 12.527/11, que regulamenta essa gestão, impõe aos órgãos e entidades públicas, na forma de seu artigo 8º, §1º, V, o dever de órgãos e entidades públicas, independentemente de requerimentos, divulgarem informações de interesse coletivo, dentre estas compreendidos os “dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades;”. Apesar disso, a Secretaria de Patrimônio da União, com regimento interno aprovado pela Portaria nº

335/2020, expedida pelo Ministério da Economia, não possui quaisquer dados atinentes à adequação dos imóveis aos critérios da Constituição Federal, da Lei 12.527/11 e da Lei 12.781/13, ainda que a promoção do controle e da fiscalização dos bens imóveis da União seja uma de suas finalidades institucionais.

É necessário que se tenha em conta a natureza pública do Direito Administrativo, o que realça sua vinculação aos princípios que emanam da ordem constitucional. A abrangência da força normativa da Constituição inclui, também, o Direito Administrativo. Lacerda (2018, p. 21) defende que o Judiciário tem, em decorrência deste princípio, o dever de decidir conforme a Constituição Federal e os princípios e valores nela contidos, sendo a Declaração de Inconstitucionalidade importante mecanismo da atuação judicial, e que o Executivo tem o dever de pautar seus atos e decisões a partir de um “foco constitucional”. Significa, em conformidade com o já exposto raciocínio de Di Pietro¹³ que princípios como a dignidade da pessoa humana e normas como os direitos fundamentais devem ser observados e resguardados em todos e quaisquer atos administrativos, de todos os entes da federação.

Na problemática em questão, percebe-se que o controle estatal referente ao patrimônio público é, ainda, muito incipiente. A legislação existente ainda é muito restrita, carecendo de normatização federal que permita ou negue a nomenclatura de monumentos públicos a partir de nomes da ditadura militar brasileira envolvidos em crimes contra a dignidade da pessoa humana.

Enquanto recomendação relacionada a reformas constitucionais e legais, a Comissão Nacional da Verdade concluiu que “devem ser adotadas medidas para preservação da memória das graves violações de direitos humanos ocorridas no período investigado pela CNV e, principalmente, da memória de todas as pessoas que foram vítimas dessas violações.” (BRASIL, 2014, p. 974).

A referida Comissão propôs a revogação de medidas que objetivam homenagear estes autores de violações aos direitos humanos e, em rol exemplificativo, foi sugerida como uma destas medidas a alteração da denominação de logradouros, vias de transporte, edifícios e instituições públicas de qualquer natureza (de todos os níveis da federação) em que fossem referidos agentes públicos ou particulares que notavelmente tenham contribuído ou se comprometido com a prática de graves violações a direitos humanos (BRASIL, 2014, p. 974).

Quase uma década após a publicação do referido relatório, ainda se encontram presentes diversas das homenagens consideradas antidemocráticas e que prestigiam autores de

¹³ Cf. p. 28-29.

atos contra a dignidade humana. Uma pesquisa realizada pela Revista IstoÉ Dinheiro¹⁴ e publicada em 31 de março de 2024, também a partir da base de dados da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, revelou 918 logradouros nomeados em homenagem a nomes de presidentes da ditadura Civil-Militar.

O critério, neste caso, foi mais restritivo que o da pesquisa realizada pouco mais de uma década atrás pelo Jornal O Globo¹⁵, de sorte que abrangeu apenas os ex-presidentes ditatoriais, excluindo nomes notórios, os quais também tiveram papéis cruciais na manutenção da máquina repressiva, coordenando uma gama volumosa de sessões de tortura e execuções, como Sérgio Fleury¹⁶, homenageado até recentemente em um logradouro de São Paulo e figura notabilizada pela chefia do Departamento de Ordem Política e Social de São Paulo (DOPS - SP) e pela tortura do opositor político clérigo Frei Tito.

Ainda que a escravidão e a ditadura militar representem heranças do autoritarismo no país, esta última, mesmo em face de diversas regulamentações estaduais e municipais, ainda se encontra amplamente homenageada, reflexamente, por meio da exaltação a figuras públicas notórias por sua promoção e manutenção. A presença histórica do militarismo no Brasil, ainda que não necessariamente associada a agentes do regime militar, encontra-se fortemente presente no patrimônio público brasileiro, conforme divulgado pela pesquisa do Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos - CNEFE -, a qual explicita que, de 8.102.407 logradouros contabilizados, 640.133 são titulados de coronel, o que totaliza uma porcentagem de apenas 7,9% dos nomes públicos mas, em comparação com os outros termos, o eleva à posição de 6º título mais utilizado (BRASIL, 2024).

2.2.2 A gestão e a participação popular do espaço urbano e a preservação da memória cidadã

A participação popular, por sua vez, encontra-se constantemente presente na normativa infraconstitucional, sendo prevista em diversos dispositivos constitucionais e legais, como na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000, artigo 48,

¹⁴Brasil tem 918 locais com nomes de presidentes da ditadura 60 anos depois do golpe. Disponível em: <<https://istoedinheiro.com.br/brasil-tem-918-locais-com-nomes-de-presidentes-da-ditadura-60-anos-depois-do-golpe/>>. Acesso em: 23 abr. 2024.

¹⁵ Brasil tem 727 logradouros que homenageiam presidentes militares. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/brasil-tem-727-logradouros-que-homenageiam-presidentes-militares-12032700>>. Acesso em: 11 abr. 2024.

¹⁶ G1 São Paulo. **Câmara Municipal de SP aprova projeto que troca nome rua da Zona Oeste de “Sérgio Fleury” para “Frei Tito”**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/08/26/camara-municipal-de-sp-aprova-projeto-que-troca-nome-rua-da-zona-oeste-de-sergio-fleury-para-frei-tito.ghtml>>.

parágrafo único); na Lei de Diretrizes da Política Nacional de Saneamento (Lei 11.445/2007, artigo 19); na Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012, art. 21); na legislação ambiental (art. 225, §1º, IV), e outros.

Dentre estes, o mais relevante para o tema em estudo encontra-se na legislação urbanística. O Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001), que regulamenta o capítulo constitucional da política urbana, mais especificamente os artigos constitucionais 182 e 183, dispõe acerca da participação popular na gestão urbanística, sendo inclusive a gestão democrática e representativa uma das diretrizes gerais desta, conforme se observa:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; (BRASIL, 2001).

Objetivando concretizar a gestão popular do espaço urbano e garantir a participação no plano fático, o legislador elaborou instrumentos dos quais o administrador público pode fazer uso para zelar e para concretizar estas normativas. Entre estes se incluem a atuação por meio de órgãos colegiados de política urbana; a realização de debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, dentre outros. Além disso, considera como obrigatória a inclusão da comunidade (seja da população ou de associações representativas), de forma significativa, nos organismos gestores de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, como forma de garantia do controle direto da Administração Pública e do exercício da cidadania (BRASIL, 2001, arts. 43 e 45).

Esses instrumentos viabilizam, ao menos no plano legal, uma gestão multilateral do espaço urbano, ao permitir o diálogo e o intercâmbio de ideias entre o Poder Público municipal e a sociedade civil organizada. É importante compreender que esses elementos representam uma das bases da própria democracia representativa instituída pelo Estado Democrático de Direito, bem como suprem lacunas e corrigem distorções decorrentes do distanciamento entre os Poderes constituídos e os cidadãos. O controle social, no âmbito da democracia participativa, funciona como uma via de controle da gestão da coisa pública, a qual propicia uma alternativa para a crescente crise de legitimidade das instituições (SANTIN, 2018, p. 43).

O exercício organizado da cidadania, a partir do qual é possível efetivar, no espaço público, a educação em direitos humanos embasada em valores como a democracia, o desenvolvimento, a tolerância e o respeito recíproco, permite que se chegue mais próximo ao

ideal de efetivação da função social do patrimônio público. O direito à memória e à verdade devem ser compreendidos como dimensões fundamentais para a configuração do espaço urbano enquanto local de concretização do bem-estar social coletivo, o qual não admite a manifestação tangível de ideais e valores antidemocráticos (PESSOA; SANTOS; CARVALHO, 2017, p.218).

Exemplo de atuação popular na luta pelo direito à memória e à verdade é a ação de grupos como o Grupo Tortura Nunca Mais (GTNM), do Rio de Janeiro. Fundado em 1985, por iniciativa de ex-presos políticos vítimas do regime militar, o movimento busca manter viva a memória do período, de modo que passou a atuar na seara da efetivação dos direitos humanos a partir da demanda por esclarecimento das circunstâncias de diversas mortes e desaparecimentos ocorridos na época, bem como pelo afastamento de pessoas envolvidas com a tortura de seus cargos públicos, tendo um enfoque na formação de uma postura ética social de repúdio às práticas espúrias do regime ditatorial (GTNM, 2024).

A atuação da entidade tem apresentado papel ativo na denúncia de casos de tortura (tanto da época do regime militar quanto de novos casos) por meio de notas na mídia, entrevistas, atos públicos, seminários e outras atividades. O movimento tem como principais objetivos manter viva a memória histórica do país, por meio da elucidação dos fatos ocorridos durante o período, esclarecendo as circunstâncias das prisões, torturas, mortes e desaparecimentos; lutar contra toda e qualquer violação aos direitos humanos; dar apoio e solidariedade às pessoas que lutam pela causa dos direitos humanos no mundo e intercambiar experiências e informações com entidades de direitos humanos nacionais e internacionais, dentre outros (GTNM, 2024).

A partir do reconhecimento de que a prática da tortura institucionalizada, no período ditatorial, deixou como legado uma cultura repressiva que ainda permeia o aparato estatal brasileiro, é um imperativo “denunciar o que ocorreu nas prisões durante a ditadura civil-militar e o que ocorre na atualidade, como efeitos da preservação dos métodos e das práticas autoritárias e arbitrarias” (GTNM, 2024). O fomento a uma cultura de denúncia e de reparo às atrocidades do passado constitui um contraponto aos efeitos deletérios remanescentes de um período que não teve um encerramento adequado, na perspectiva exposta nesta pesquisa, qual seja, a de impunidade aos perpetradores.

No Ceará, o Coletivo Aparecidos Políticos surgiu em 2010, quando da chegada dos restos mortais de Bergson Gurjão Farias, cujo desaparecimento forçado pelos agentes da ditadura militar perdurou por 37 anos. O grupo optou por realizar não apenas uma luta jurídica, mas também artístico-política, utilizando-se da intervenção urbana como uma das

formas de fortalecer a justiça de transição brasileira, a luta pelo direito à memória e à verdade (COLETIVO APARECIDOS POLÍTICOS, 2021, p. 2).

Em entrevista concedida por Paulo Abrão, ex-secretário executivo da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e ex-presidente da Comissão de Anistia ao Coletivo, este destacou a transgeracionalidade da luta contra o autoritarismo, a qual deve “acumular a experiência dos períodos anteriores e ajustá-las, transformá-las e ampliá-las às particularidades de seu tempo” (ABRÃO, 2021, p. 20). Ressalta-se que o trabalho, tanto simbólico quanto político, de evitar as referidas homenagens, de buscar a composição com o passado e a constituição de uma justiça histórica não tem como principal escopo o que já passou, mas sim a preservação da presente democracia e de seu futuro, vez que “os processos traumáticos perduram e seu processamento também” (ABRÃO, 2021, P. 20).

Dentre as ações promovidas pelo Coletivo, vale destacar o rebatismo extra-oficial da avenida Leste Oeste, localizada em Fortaleza, realizada pelo grupo. Até 1973, a avenida tinha oficialmente este nome, quando então foi alterado para avenida Presidente Castelo Branco, o qual até hoje permanece. Os moradores permanecem utilizando o nome original da avenida, o que levou à ação de rebatismo mencionada, na qual placas com o nome antigo foram apregoadas ao longo da avenida (COLETIVO APARECIDOS POLÍTICOS, 2021, P. 31).

A participação e o protagonismo popular também pode ter sua gênese a partir de alguma iniciativa do Estado, como é o caso do projeto Marcas da Memória, de iniciativa do Arquivo Nacional, iniciado em 2014 com o objetivo de preservar e divulgar as memórias das vítimas da ditadura militar no Brasil e atua com diversas ações com foco no protagonismo da sociedade civil, objetivando a coleta de documentos e depoimentos sobre o período e a facilitação do acesso público à informação. Além do Memorial da Anistia, que busca a integração entre memória e reparação, o projeto realiza escutas e homenagens públicas, a promoção de memoriais, monumentos e placas (OLIVEIRA, 2015).

Apesar da existência de outros casos nos quais a ação civil organizada foi capaz de promover mudanças significativas e alterar a ordem urbanística, conforme será tratado mais adiante, é inegável a existência de um movimento em sentido contrário, o qual se pauta na difusão da ideia de um novo golpe militar a partir do saudosismo histórico. A visibilização do discurso conservador-reacionário teve início no ano de 2013, a partir de marchas em São Paulo para salvar o Brasil do comunismo e da corrupção. Em 2014, quase que simultaneamente à reeleição da então Presidenta Dilma Rousseff, o MPF recebeu a primeira representação contra atos que propagavam o retorno do regime militar como “solução” ao

segundo mandato da Presidenta e de afirmações que afirmavam a existência de fraudes nas eleições a partir do uso de urnas eletrônicas (FERREIRA, 2022). Além da denúncia, a existência de protestos pedindo o fim da corrupção se acentuou no ano de 2014, causando a difusão do movimento para 17 estados e uma mobilização nacional no ano de 2015. Movimentação semelhante ocorreu no ano de 2018, em razão da greve dos caminhoneiros, em 2020, quando eclodiram protestos pedindo que Jair Bolsonaro fechasse o Congresso Nacional, o STF e editasse um novo AI-5 (FERREIRA, 2022).

Esse conjunto de manifestações, dentre outras aqui não citadas, culminaram na tentativa de golpe de estado de 8 de janeiro de 2023, na qual golpistas invadiram a Esplanada dos Três Poderes em resposta à eleição e posse do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, vandalizando o patrimônio público e pedindo o retorno ao regime militar, negando a legitimidade das eleições, dentre outros atos. Apesar disso, o Senado Federal, por meio de sua página virtual, noticiou o fato, e a reação institucional a este, afirmando que o refreamento autuou como uma restauração da democracia contra os “manifestantes” que se encontravam “insatisfeitos” (BRASIL, 2024), buscando abrandar o caráter antidemocrático e autoritário do ato.

Em contraposição, a realização de manifestações democráticas e institucionais, como a tentativa de homenagem, no Museu da República em Brasília, aos perseguidos pelo regime militar em sua efeméride de sessenta anos foi vetada pelo Presidente Lula em razão do receio de “conflagrar o ambiente político do país” (O GLOBO, 2024).

Esses eventos demonstram o surgimento e o fortalecimento da “nova direita”, cujo principal expoente é o Ex-Presidente Jair Bolsonaro e que se organiza em torno de ideais como o militarismo, o anticomunismo e a família tradicional brasileira. A legislatura de 2015 é considerada como uma espécie de marco no avanço desse grupo, o qual se posiciona contra políticas públicas em prol de direitos de minorias, como os LGBT, a favor de medidas excessivamente punitivistas e com características militaristas e a favor do avanço de pautas neoliberais (LACERDA, 2019).

O Projeto de Emenda à Constituição número 70/2023, atualmente em tramitação no Senado Federal, objetiva ampliar dois artigos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e conceder anistia aos envolvidos nos eventos relacionados ao 8 de janeiro de 2023, bem como conceder a restauração dos direitos políticos “dos cidadãos declarados inelegíveis em face de atos, declarações e manifestações relacionados às Eleições de 2022” (BRASIL, 2023) exemplifica a institucionalização e o assentamento de um populismo autoritário inclusive no Poder Legislativo.

O conservadorismo brasileiro, comumente identificado a partir de seu caráter autoritário, corresponde a uma amálgama de movimentos de cunho conservador, com manifestações e objetivos distintos, o que dificulta o estabelecimento de um objetivo comum ou final entre todas as suas correntes (CABRAL, 2016).

Um de seus traços comuns é o populismo, estratégia política utilizada para buscar o engajamento popular na política a partir da mobilização de cidadãos comuns e da denúncia “a elite” (FERREIRA, 2022). Ainda que a definição deste seja de difícil realização, entender ao menos uma base do conceito enquanto “inerente hostilidade aos mecanismos e, em última análise, aos valores comumente associados com o constitucionalismo: limitações à vontade da maioria, freios e contrapesos, proteção às minorias e aos direitos fundamentais como tais” (MÜLLER, 2017, p. 744) parece ser suficiente para explicar, na atual discussão, a problemática de arregimentação de grandes grupos sociais para a mobilização de ideais conservadores e autoritários.

Mesmo diante de um processo de justiça de transição, discutido adiante, os instrumentos de proteção aos direitos humanos e as jurisprudências emanadas por cortes nacionais e internacionais não são politicamente neutras ou embasadas apenas em princípios legais e constitucionais. O processo de cada Estado é inevitavelmente moldado por questões baseadas em critérios de classe, gênero, raça, dentre outros fatores (TEITEL, 2024).

No caso brasileiro, a manutenção de um *locus* privilegiado do setor da segurança pública na Constituição Federal de 1988, a persistência de líderes populistas que envidam discursos antidemocráticos e a postura do Supremo Tribunal Federal em impedir a persecução penal, mas não a reparação cível, apontam para a permanência de interesses autoritários e militaristas nas instituições públicas. É por esse motivo que a simbologia carregada em diversas homenagens a figuras públicas deve ser debatida.

O debate referente à utilização do patrimônio e do espaço público como vetor tangível de transmissão da memória oficial veiculada pelo Estado é encarado, aqui, como de importância quintessencial na manutenção do Estado de Direito. O questionamento central diz respeito a quem e quais valores devem ser retratados, homenageados e veiculados pelo Poder Público, e quais são as intenções subjacentes a estes atos administrativos.

Ao se eleger personagens e valores cujas ações vão de encontro aos pretendidos pela Constituição Federal de 1988, tem-se uma antinomia, conforme já detalhado. São abundantes os movimentos e as ações sociais que buscam, ainda hoje, a reconstituição mais próxima possível da verdade histórica, o combate à tortura e a consecução do direito à memória e à verdade, com o objetivo não apenas de uma superação do passado, mas de

impedir a deterioração da democracia e do Estado de Direito a ponto de se criarem condições para uma nova ruptura da democracia.

3. JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E PATRIMÔNIO PÚBLICO

O princípio da dignidade da pessoa humana detém papel de base fundante do ordenamento jurídico brasileiro, dele emanando diversos outros princípios. Uma variedade de normas infraconstitucionais encontra, igualmente, embasamento neste princípio. Os direitos dele decorrentes ou por ele albergados, como o direito à saúde e à educação, devem ser garantidos em consonância e em observância à referida norma-princípio¹⁷ à qual a Constituição da República Federativa Brasileira de 1988 (CRFB/88) garante caráter de fundamento do próprio Estado Democrático de Direito, conforme disposto em seu artigo 1º, III.

A busca por efetivação dos direitos constitucionais, fundamentais e humanos deve visar não apenas a garantia e a concretude, tanto fática quanto jurídica, dos direitos em questão, isoladamente, mas dos ditos direitos dentro de uma perspectiva que vise a garantia da dignidade da pessoa humana, dado o seu caráter fundamental na manutenção e promoção Estado Democrático de Direito e de elemento interpretativo nuclear da Constituição Federal. Bulos contribui com a explicação:

A dignidade da pessoa humana, enquanto vetor determinante da atividade exegética da Constituição de 1988, consigna um sobreprincípio, ombreando os demais pórticos constitucionais [...]. Sua observância é, pois, obrigatória para a exegese de qualquer norma constitucional, devido à força centrípeta que possui (BULOS, 2019, p. 513).

Sobre a natureza normativa do instituto, Valadés (2009) entende que a dignidade da pessoa humana se torna valor central em determinado ordenamento jurídico e ponto de partida de qualquer discussão acerca de reflexões constitucionais ou de seu desenvolvimento. A centralidade da dignidade da pessoa humana e de tais institutos enquanto paradigmas constitucionais, confirmam o posicionamento de que a supremacia da Constituição e sua força normativa - não meramente programática - representam as principais normas do sistema, não podendo ser contrariadas por qualquer normativa infraconstitucional (MORAES, 2010, p. 9).

Disso se afirma que a eficácia dos direitos e garantias fundamentais (prevista no artigo 5º CRFB/88) e a prevalência do princípio da dignidade da pessoa humana (base fundante do ordenamento e alçada, pelo artigo 1º, III da Constituição, como fundamento do próprio Estado) não se apresentam como meros limites ao legislador, de modo que Moraes (2010) sustenta a tese de que a normativa constitucional detém caráter transformador,

¹⁷ Norma-princípio é uma disposição normativa que estabelece diretrizes fundamentais e valores estruturantes para o ordenamento jurídico, guiando a interpretação e aplicação das demais normas (ALEXY, 2008).

representando o fundamento da normativa infraconstitucional e, também, o princípio geral de todas as normas do sistema jurídico.

Konrad Hesse, a partir do conceito por ele idealizado de força normativa da Constituição, pensa o documento constitucional para além de sua normatividade e de seu conteúdo escrito. O autor argumenta que a Constituição não é apenas um diploma normativo que representa uma coalizão de forças políticas e interesses, de modo que não cabe a esta “tão somente a miserável função — indigna de qualquer ciência — de justificar as relações de poder dominantes” (HESSE, 1991, p. 4).

Seguindo o pensamento de Humboldt, Hesse argumenta que a Constituição, para que não se torne “estéril”, não produz e nem deve procurar produzir uma estrutura estatal faticamente inexistente, bem como não deve ignorar as condições e as leis - culturais, sociais, políticas e econômicas - existentes quando de sua promulgação, pois uma “disciplina normativa contrária a essas leis, não logra concretizar-se” (HESSE, 1991, p. 11).

Embora a eficácia da Constituição dependa, em algum nível, de sua adaptação e de sua identificação à realidade na qual está inserida, ela não se encontra limitada a esta. O autor argumenta que esta pode se converter em uma força ativa e impor tarefas aos representantes estatais e detentores do poder, os quais, ao agirem de acordo com os ditames nela expostos - “a vontade de Constituição” - permitem que o documento venha a ordenar, a modificar e a conformar a realidade política e social. Em suma: a Constituição só se legitima e passa a deter força normativa caso encontre um determinado grau de correlação com o contexto no qual está inserida mas, uma vez encontrado tal grau de legitimidade, esta passa a deter força jurídico-normativa suficiente para atuar enquanto elemento conformador.

O deslocamento axiológico foi responsável por reavivar debates acerca do Estado constitucional, dentre eles a redefinição do regime jurídico-administrativo, o qual representa o conjunto de regras e princípios que regem a Administração Pública e o Estado em suas relações jurídicas, inclusive com os particulares. Passou-se ao entendimento de que a conduta dos agentes estatais, tanto civis quanto militares, rege-se pelos princípios e valores constitucionais, os quais são fundamentados, por sua vez, no respeito ao ser humano (CRISTOVAM, 2015).

Da hermenêutica constitucional embasada na CRFB/88, e com fundamento na força normativa da Constituição, o entendimento de que a aplicação direta dos direitos fundamentais às relações privadas é plenamente possível tornou-se tornou homogêneo. Significa dizer que, quaisquer que sejam as relações jurídicas envolvidas, inclusive as relações privadas (nas quais a Administração Pública pode atuar enquanto sujeito de direito

particular), as normas constitucionais possuem aplicação direta e efetiva, ainda que “no âmbito dos modelos próprios do direito privado” (MORAES, 2010, p. 9-10).

Paulo Lobo (2016), ao tratar da eficácia das normativas constitucionais no direito privado, corrobora com a tese da autora e defende que a norma constitucional pode ser invocada tanto para a resolução de conflito em caso de omissão infraconstitucional quanto para, mesmo em face da existência de normativa infraconstitucional, a fixação de parâmetro interpretativo, o qual deverá se conformar com a normativa constitucional.

Diante desse fenômeno de eficácia constitucional normativa irradiante, Moraes (2010) aponta a existência de críticas acerca da constitucionalização, a qual, caso exacerbada, seria responsável por gerar uma “hiperinterpretação do documento constitucional”. O argumento contrário, apontado pela autora, é o de que a interpretação positivista das Constituições permite a uniformização do ordenamento jurídico por meio do acatamento substancial do constituinte.

A respeito da força normativa e da unidade axiológica da Constituição, Sarlet (2011) preconiza que a dignidade da pessoa humana atua enquanto elemento responsável por conferir unidade de sentido e legitimidade a uma ordem jurídica. Com base nos estudos de Jorge Miranda e de outros autores¹⁸, o autor posiciona a dignidade não apenas enquanto base e fim da sociedade e do Estado, mas também como elemento unificador do sistema de direitos fundamentais, de modo que se pode entender que estes, quando aplicados, concretizam no plano fático a dignidade da pessoa humana. Ao analisar detidamente a relação da dignidade da pessoa humana com os direitos fundamentais, Waldrom (2007) afirma que esta possui uma “dualidade de usos”, ora sendo apresentada como conteúdo dos direitos fundamentais, ora como sua fundamentação teórica.

A dignidade da pessoa humana pressupõe, para sua efetiva concretização enquanto valor fundamental, “o reconhecimento e a proteção dos direitos fundamentais de todas as dimensões” (SARLET, 2011, p. 48). Se afirma, a partir disso, que estes dois institutos constituem o principal contraponto ao regime ditatorial, na medida em que a CRFB/88 passa a garantir a máxima proteção jurídica possível a direitos sistematicamente violados durante o período da ditadura, como o devido processo legal (CF, art. 5º, LIV), a vedação à tortura (CF, art. 5º, III), a legalidade e a liberdade dela decorrente (CF, art. 5º, II), dentre outros.

¹⁸ “Miranda, Manual de Direito Constitucional, vol. IV, p. 180. Assim também J. C. Vieira de Andrade, Os Direitos Fundamentais na constituição portuguesa de 1976, p. 101, referindo que os preceitos relativos aos direitos fundamentais “não se justificam isoladamente pela protecção de bens jurídicos avulsos, só ganham sentido enquanto ordem que manifesta o respeito pela unidade existencial de sentido que cada homem é para além de seus actos e atributos”. Entre nós, v., por todos, Rizzato Nunes, O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana, p. 45 e ss.” (SARLET, 2011, p. 58, ref. 207)

Quaisquer atos praticados para a promoção e o resguardo dos direitos fundamentais e humanos devem estar de acordo, também, com a dignidade da pessoa humana, vez que esta foi absolutamente prestigiada dentro da ordem constitucional vigente:

Uma Constituição que, de início, menciona a dignidade humana como um dos seus princípios supremos, deve se preocupar com essa dignidade, seja como um objetivo pedagógico – desde as escolas até regulamentação de atividade de radiodifusão – ainda que o objetivo pedagógico não esteja explicitamente mencionado no texto constitucional. A Constituição assume esse compromisso a si própria ao prever textualmente a dignidade humana. (HÄBERLE, 2009, p. 49)

Tão forte é a relação da dignidade da pessoa humana com diversos outros direitos - fundamentais e humanos - que a Carta Constitucional vigente a ela se refere não apenas no artigo 1º, III, como anteriormente citado, mas também ao versar acerca da família, da criança, do adolescente e do idoso (artigo 226, §7º); especificamente acerca da criança, do adolescente e do jovem (artigo 227, caput) e, também de modo específico, ao idoso (artigo 230, caput).

Dentro deste contexto Gilmar Ferreira Mendes destaca que, das 26 Constituições Estaduais brasileiras, apenas uma, a de Roraima, não faz menção à dignidade da pessoa humana; três delas (a do Pará, a de Sergipe e a de Mato Grosso) prestigiam tal sobreprincípio em seus preâmbulos, e diversas outras o alçam a alicerce de diversos direitos, deveres e políticas públicas, como pesquisa tecnológica, planejamento urbano, política agrícola e fundiária, dentre outros (MENDES, 2013, p. 88). Ao comentar sobre essa valorização por parte do constituinte, é possível apontar que a presença do instituto jurídico da dignidade humana nas Constituições Estaduais brasileiras e a jurisprudência do Tribunal Federal Constitucional Alemão¹⁹ apresentam entendimento semelhante sobre a dignidade humana, de modo que ela pode ser considerada como a base fundante de diversos direitos fundamentais e como um elo integrativo (MENDES, 2013).

A observância da dignidade da pessoa humana é, dentro desse contexto, condição de validade, legitimidade e legalidade de todo e qualquer ato praticado pela Administração Pública, a qual sujeita-se aos ditames constitucionais. Os Poderes estatais estão, direta e plenamente, vinculados ao respeito e à garantia a este sobreprincípio, assim como as prestações de serviços estatais e as mais diversas políticas públicas estão adstritas à conformidade a tal ditame, de modo a favorecer a manutenção do Estado de Direito.

Partindo-se da ideia da preservação do ser humano e do modelo estatal positivado pela Constituição, democrático e fundado na legalidade, a justiça de transição passa a ser de

¹⁹ CF, p. 25

fundamental importância, vez que pode ser enxergada “em todas as suas complexas dimensões como um processo contínuo de democratização, com altos e baixos, recuos e avanços” (TOSI, SILVA, 2014, p. 57). Tendo sido o conceito cunhado na Alemanha, após o final da Segunda Guerra Mundial²⁰, com a finalidade de tratar da superação do legado do Terceiro *Reich*, processo também conhecido como “desnazificação”, o termo passou a ser entendido a partir da relação entre justiça e política, bem como a preservação da paz social (SWENSSON JUNIOR, 2011, p.87/88).

É aí que se encontra o principal desafio posto pela justiça de transição: o rompimento com o passado autoritário e a viabilização da ordem democrática, conforme prescrito por Piovesan (2010, p. 99), de sorte que esta passa a ser considerada como uma meta a ser cumprida pelos Estados Democráticos. No Brasil, o processo de ruptura não se deu por completo, encontrando-se até o presente momento obstado por fatores como a dúbia Lei de Anistia, manifestações antidemocráticas e a complacência, especialmente do Poder Judiciário, com questões relacionadas à justiça de transição. A punição aos violadores, entretanto, não se configura como o único meio possível de realização da justiça de transição. A sua consecução, na verdade, tem como um de seus pontos primordiais o conhecimento da história, a revelação da verdade acerca dos fatos e a reforma das instituições (ainda que o Supremo Tribunal Federal entenda pela desnecessidade deste último ponto)²¹.

Em complementação às ações punitivas, ações de reparação e indenização aos perseguidos e aos familiares também atuam como uma forma necessária para a garantia da memória, da verdade e da própria justiça de transição, a qual deveria encontrar no Estado importante agente de seu reconhecimento e promoção. A concepção e a efetivação de políticas públicas voltadas a assegurar e a esclarecer quem foram as vítimas, quais foram as instituições responsáveis pelos referidos crimes, assim como a proporcionar um melhor delineamento dos conceitos propostos, de memória e de verdade histórica, são medidas que se revelam essenciais para a manutenção da ordem democrática e, por sua vez, da efetivação da justiça de transição (VILAR, 2019).

O conceito e o papel da justiça transicional são constantemente enriquecidos pela atuação dos assim chamados países do sul, os quais foram responsáveis pelos avanços mais significativos em direitos humanos e nos mais notáveis processos transicionais mundiais, de

²⁰ *Vergangenheitsbewältigung*. *Vergangenheit* significa passado e *Bewältigung* traduz-se como reconciliar-se, sobrepujar, traduzindo-se como “reconciliação com o passado”. Disponível em: <https://www.linguee.com.br/portugues-alemao/search?source=alemao&query=vergangenheitsbew%C3%A4ltigung>. Acesso em: 11 de abr. 2024

²¹ CF, p. 20-21

modo que se afirma o papel crucial da sociedade civil latino-americana em iniciar e criar inovações legais para a realização desta (TEITEL, 2024, p. 460). A autora aponta para a existência de acordos globais - frequentemente identificados com a normativa internacional, mas a ela não restritos - civis e políticos que atuam como ferramentas jurídicas valiosas na prevenção de violações aos direitos humanos, por meio da denúncia, e no combate a essas mesmas violações, por meio da conscientização local e internacional.

A utilização dessas ferramentas, frequentemente por de atores sociais e organizações de base (“grassroot organizations”), foi e é uma forma de fazer avançar transformações democráticas, gerar a persecução - no âmbito nacional ou internacional - aos perpetradores de tais atos, garantir a reparação para as vítimas e, também, para auxiliar no desenvolvimento de políticas públicas estatais direcionadas a evitar a repetição dos crimes (TEITEL, 2024).

Quanto a experiência latino-americana, ainda segundo a autora, contrasta com aquela vivida no pós segunda guerra mundial, especialmente durante o Tribunal de Nuremberg. Sua evolução, tanto na América Latina quanto, em algum grau, na África do Sul, diferenciou-se principalmente em razão da importância explícita que foi dada às vítimas e às suas necessidades, bem como pela presença destas nas deliberações com o objetivo de expressar uma consciência sobre a centralidade das vítimas e dos sobreviventes nesse processo (TEITEL, 2024).

Mesmo diante dessa evolução da justiça transicional, é notável que diversas anistias consideradas como marcos da redemocratização (inclusive a brasileira), foram firmadas no contexto de ameaças, tácitas ou expressas, e de imposições dos regimes autoritários, o que evidencia uma assimetria de poder entre os agentes envolvidos em sua elaboração. Por conta disso, o conceito de justiça transicional deve ser entendido de modo mais abrangente, de modo a não se encontrar limitado à justiça penal. A justiça restaurativa pode, assim, ser tanto judicial (investigações, processos, julgamentos, reparações civis) quanto não judicial (reforma de instituições, readequação do patrimônio). O cerne da questão, por sua vez, se encontra na qualidade desta justiça, a qual se encontra influenciada pela antiga elite do poder, ao nível de independência das instituições e da participação popular (OLIVEIRA, 2015).

Mesmo que os movimentos tenham surgido em período semelhante, alguns países parecem ter avançado mais na consecução da justiça de transição, como é o caso da Argentina e do Chile²². No Brasil, a concepção do Supremo Tribunal Federal de que há uma

²² Teitel (2024) afirma que as inovações jurídicas por parte da sociedade civil, inclusive a criação e a utilização

desnecessidade de reformas institucionais e de que o país vive um período de estabilidade democrática em razão da Lei de Anistia e do processo próprio de transição se encontra constantemente desafiada em razão de diversos fatores, como o autoritarismo político e institucional, a manutenção de homenagens a militares comprovadamente envolvidos em crimes lesa humanidade e a erosão da legitimidade do regime democrático de maneira geral. conforme se discutirá adiante.

Decisões judiciais sobre a temática demonstram, com alguma constância, a problemática persistente acerca de manifestações favoráveis ao regime militar e da relação do judiciário na tutela dos interesses republicanos. Na Ação Civil Pública 1007756-96.2019.4.01.3400, a Defensoria Pública da União (DPU) intentou que fossem evitadas exaltações em comemoração aos 55 anos do golpe militar. Segundo o Ministério da Defesa afirmou no teor da ordem do dia os atos de 1964 teriam ocorrido nos estritos limites da democracia²³. A juíza federal de primeiro grau determinou a abstenção da veiculação da ordem do dia com base nos fundamentos de que:

- a) tal ato viola a prevalência dos direitos humanos previsto no art. 4º, II da Constituição, que é simbolizada, por exemplo, com discursos como o de Ulisses Guimarães na presidência da Assembleia Nacional Constituinte, partir do qual sustentava-se a repulsa à ditadura; b) a própria Constituição reconhece o caráter autoritário do regime anterior no art. 8º do ADCT; c) o ato administrativo afasta-se da busca por reconciliação na sociedade, não sendo compatível com o processo de reconstrução da democracia e violando direito fundamental à memória e à verdade; d) haveria violação à ordem acerca da educação contínua em direitos humanos, como determinado na sentença proferida no caso Gomes Lund; e) haveria violação ao princípio da legalidade, eis que as formalidades legais para criação de datas

do termo “desaparecidos” para se referir aos abduzidos pelos regimes autoritários, se deu particularmente na Argentina. No Chile, a autora ressalta a documentação de violações e o pedido de auxílio ao sistema jurídico internacional ainda durante o regime de Pinochet, fatores que influíram na concepção de uma Comissão de Verdade, Justiça e Reparação, ao invés de uma simples comissão da verdade, como é o padrão.

²³ A ordem do Dia emitida pelo Ministério da Defesa do Brasil em 31 de março de 2019, comemorando o 55º aniversário do golpe militar de 1964. Ele reinterpreta o evento como um ato de defesa da Constituição de 1946 e destaca o papel das Forças Armadas em estabilizar o país durante um período de instabilidade. O documento menciona a participação das Forças Armadas em vários momentos históricos importantes, como a Intentona Comunista de 1935, a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria. Enfatiza que o 31 de março de 1964 foi um reflexo do contexto da Guerra Fria e a reação à ameaça de totalitarismo. O texto também fala sobre a transição para a democracia com a Lei da Anistia de 1979 e reafirma o compromisso das Forças Armadas com a democracia e a estabilidade. A Ordem do Dia conclui com um reconhecimento do papel das Forças Armadas ao longo da história e seu compromisso contínuo com a liberdade e a democracia.

comemorativas não foram observadas. (FERREIRA, 2022, *apud BRASIL, 2019g1, p. 4-8*)

Um dos argumentos oferecidos pela União buscando contra argumentar o pedido da DPU era o de que o objeto da lide era uma simples controvérsia ideológica, não cabendo ao judiciário realizar qualquer intervenção sobre o caso. Ainda segundo a União, a DPU teria atuado, no caso, a partir de um excesso de judicialização que seria responsável por ferir a separação de poderes, pois tais questões deveriam ser debatidas no parlamento ou em eleições. O juízo federal responsável por julgar o caso em definitivo simplesmente reproduziu uma decisão do TRF da 1ª região, sem enfrentar todos os argumentos aduzidos pela DPU e sem se manifestar acerca das graves violações de direitos humanos (FERREIRA, 2022). Além da persistência da problemática baseada em apologias ao regime militar, o autoritarismo judicial e institucional, o qual será discutido adiante, se mostra como um problema recorrente na tratativa da problemática.

O que a experiência latino-americana, em especial a brasileira, mostra é a necessidade de uma reparação histórica, embasada no ideal da justiça de transição, que não se limite à punição dos violadores e perseguidores, mas que também proporcione a revelação da verdade para as vítimas, seus familiares e toda a sociedade; o oferecimento da reparação adequada às vítimas do arbítrio; o afastamento dos criminosos do exercício de funções em órgãos públicos; a reforma das instituições de segurança pública para um modelo mais condizente com a democracia; a efetivação do direito à memória; a promoção da conscientização sobre direitos humanos e justiça, dentre outras medidas (D'ARAÚJO, 2012).

A tomada de medidas administrativas, a implementação de políticas públicas e a garantia da reparação, junto ao posicionamento oficial do Estado, figuram como medidas simbólicas de reparação e restauração, bem como de dever da entidade estatal, na garantia da justiça de transição. É aí que se firma a relação entre dignidade humana e justiça de transição: na proteção e na promoção institucional dos direitos humanos, no refreamento ao arbítrio e na defesa da democracia, sendo a existência de políticas públicas voltadas para o direito social à educação e à adequação da propriedade pública a estes valores, ambos constitucionalmente previstos, essenciais na garantia da dignidade humana, a partir de políticas garantidoras do direito à memória e à verdade que permitem a identificação dos valores humanísticos.

Na condição de propriedade coletiva, o patrimônio público se torna objeto de estudo, mais especificamente em razão das não raras homenagens a presidentes e a outros

agentes do período ditatorial brasileiro que, segundo dados do jornal O Globo, em 2014²⁴, encontravam-se inculpidas em aproximadamente 727 logradouros, havendo quase mil escolas públicas cujos nomes eram os de ex-presidentes que exerceram o cargo de modo autocrático naquele período histórico, segundo informações fornecidas pelos Correios, o que denota um contrassenso entre o dado levantado e o compromisso do Estado brasileiro em garantir uma justiça de transição e a manutenção do regime democrático.

Em face a essa realidade, a seção a seguir realiza uma análise dos conceitos e institutos do direito à educação, à memória e à verdade, assim como da função social da propriedade, seu papel na análise da compatibilidade jurídica das homenagens no patrimônio público com a dignidade humana, a efetividade da implementação das políticas de justiça de transição, especialmente por meio da atuação do Ministério Público Federal, e a conformidade do Brasil com os tratados internacionais de direitos humanos aos quais se comprometeu, bem como o posicionamento do Estado, de modo simbólico, a respeito da questão da ditadura militar.

3.1 Direito à educação como caminho para a formação de uma memória cidadã pautada na dignidade da pessoa humana

O direito à educação é uma garantia constitucional fundamental que vincula-se ao conceito de dignidade humana, uma vez que é por meio dela que se transmitem a cultura, os conhecimentos acumulados no corpo social e, inclusive, a memória coletiva. A educação ministrada em salas de aula deve buscar concretizar o corolário da democracia, dos direitos humanos e do repúdio ao passado autoritário, enfatizando valores humanitários condizentes com o Estado Democrático de Direito, da ordem constitucional atual e de seus valores. Daí decorre a consagração, na Constituição Federal, do direito à educação como direito fundamental, como bem explica Carvalho:

Em primeiro lugar, é fundamental para assegurar a sobrevivência humana, e em segundo, para a conquista e estabilidade da cidadania, importando lembrar que a educação está no centro da cultura como essencial à vida social, definindo e criando modelos de convivência, promovendo a dignidade da pessoa humana, motivos que, por si só, justificam sua importância. (CARVALHO, 2014, p. 176-177)

A educação detém papel paradigmático na formação de cidadãos capazes de atuar, no contexto democrático, favoravelmente à promoção dos ideais da dignidade da pessoa humana e dos direitos humanos. Com o fim da ditadura militar brasileira e a ruptura da ordem

²⁴ OGLOBO. **Brasil tem 727 logradouros que homenageiam presidentes militares**. 2014. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/brasil-tem-727-logradouros-que-homenageiam-presidentes-militares-12032700>>. Acesso em: 11 abr. 2024.

constitucional pregressa, “ocorre uma retomada da valorização dos Direitos Humanos como um mecanismo de superação dessas violações e de fortalecimento ao regime democrático” (PESSOA, SANTOS, CARVALHO, 2017, p. 213).

Incutir a consciência humanitária na população por meio de uma pedagogia voltada aos preceitos de dignidade da pessoa humana e dos direitos humanos é fundamental para a garantia da manutenção do Estado Democrático de Direito, da preservação das liberdades e garantias constitucionais e, também, para a formação de um senso crítico comunitário acerca dos crimes cometidos pelo Estado durante o regime militar de 1964, os quais conflitam diretamente com os pressupostos da Constituição de 1988 e, portanto, da dignidade da pessoa humana.

Candau e Sacavino (2013, p. 60) argumentam que “não basta construir um arcabouço jurídico cada vez mais amplo em relação aos Direitos Humanos se eles não forem internalizados no imaginário social”, de modo que a educação pode e deve, em conformidade com o vetor interpretativo da dignidade da pessoa humana, ser funcionalizada a partir da perspectiva republicana, democrática. O pensamento de Tavares (2007, p.448) confirma essa premissa:

A educação é o caminho para qualquer mudança social que se deseje realizar dentro de um processo democrático. A educação em direitos humanos, por sua vez, é o que possibilita sensibilizar e conscientizar as pessoas para a importância do respeito ao ser humano, apresentando-se na atualidade, como uma ferramenta fundamental na construção da formação cidadã, assim como na afirmação de tais direitos.

A Comissão Nacional da Verdade apresenta preocupação semelhante, sugerindo a promoção da educação em direitos humanos e dos valores democráticos em sua recomendação número 16 como forma de prevenir graves violações de direitos humanos, assegurar sua não repetição e promover o aprofundamento do Estado Democrático de Direito:

O compromisso da sociedade com a promoção dos direitos humanos deve estar alicerçado na formação educacional da população. Assim, deve haver preocupação, por parte da administração pública, com a adoção de medidas e procedimentos para que, na estrutura curricular das escolas públicas e privadas dos graus fundamental, médio e superior, sejam incluídos, nas disciplinas em que couberem, conteúdos que contemplem a história política recente do país e incentivem o respeito à democracia, à institucionalidade constitucional, aos direitos humanos e à diversidade cultural. (BRASIL, 2014, p. 970)

A educação voltada à humanização tem duplo aspecto: é preventiva, na medida em que busca educar para o “nunca mais”, a fim de que se evitem violações a direitos, tal como ocorrido no passado; e formadora, no sentido de formar cidadãos críticos, cientes de seu papel transformador na sociedade, com vistas ao desenvolvimento humano sustentável, que se opõe às desigualdades, injustiças e ao abuso do poder estatal para a supressão de garantias mínimas de dignidade humana.

Em seu papel preventivo, é de suma importância o entendimento de que a educação é política pública e, conforme afirmado anteriormente, ato vinculado aos ideais humanistas da Constituição de 1988, de sorte que esta deve veicular tais valores e permitir a formação de senso crítico no cidadão, enquanto sujeito formador do processo histórico. Nessa perspectiva, Candau (2007) define o papel da educação com base nos direitos humanos, após a ditadura militar brasileira:

A reflexão sobre o papel da Educação em Direitos Humanos, para a elucidação de acontecimentos ocorridos no período iniciado em 1964, parte da premissa de que esta educação é comprometida com as mudanças sociais e individuais, com a dignidade e a realização plena do ser humano, assim como, com a promoção da liberdade, da justiça, da paz e da democracia. Observa-se também, que a Educação em Direitos Humanos se constitui em: “formar sujeitos de direito, favorecer processos de empoderamento e educar para o nunca mais” (CANDAUI, 2007, p. 404-405).

A educação em seu papel preventivo, interpretado também enquanto troca de informações e experiências, também se apresenta como fundamental na justiça de transição como um todo, na medida em que, regionalmente falando, o processo de difusão de seus meios e mecanismos ocorreu principalmente a partir da troca de informações entre a sociedade civil e as organizações de base dos países latino-americanos, o que possibilitou a independência científico-acadêmica do próprio conceito de justiça de transição:

Esse reconhecimento se baseia na observação de que experiências semelhantes na gestão das consequências de períodos de repressão estatal e atrocidades “viajam” de um país e região para outro e frequentemente utilizam a linguagem e os instrumentos da lei em geral e dos direitos humanos em particular. Em outras palavras, normas, práticas legais e redes de uma região são replicadas, transformadas e adaptadas em outras sob novos e locais pressupostos. A justiça de transição busca capturar esses entrelaçamentos, bem como adotar uma ênfase voltada para o futuro que deseja transformar o conhecimento cruzado em mecanismos que garantam a não recorrência por meio da prevenção²⁵. (TEITEL, 2024, p. 465-466)

²⁵ *“This recognition is based on the observation that similar experiences in dealing with the aftermath of periods of state repression and atrocities “travel” from one country and region to another and very often use the*

Encontra-se, aí, a contiguidade entre a ideia de educar para prevenir, a qual se baseia no conhecimento, no estudo e na crítica às violações aos direitos humanos e fundamentais, ocorridas durante o período ditatorial, e o aspecto crítico-formador, o qual busca, a partir do conhecimento e da conscientização do passado, fomentar a formação de seres humanos que, dentro de uma democracia participativa, sejam capazes de agir conforme a dignidade plena do ser humano e, ainda mais importante, buscar a sua garantia, a sua efetivação. Posicionamento contíguo a este pode ser encontrado no Requerimento de Anistia nº 013.01.71959²⁶, onde a Comissão de Anistia entendeu que a partir do protagonismo das vítimas no processo de implementação da justiça de transição se viabiliza o reconhecimento da violência e do terror, o que é um passo necessário para evitar que isso continue se repetindo (BRASIL, 2014).

O entendimento de que a educação deve promover o desenvolvimento do indivíduo não apenas no aspecto técnico-formal, mas também em seu aspecto cidadão, de sujeito participante da democracia, é também encontrado na Lei de Diretrizes Básicas da Educação, a Lei nº 9.394/96, mais especificamente em seu artigo 2º, no qual se lê: “a educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1996).

O papel do patrimônio público, da organização urbanística e da conformação da cidade têm grande relevância no processo educacional, especialmente no que tange ao recente passado ditatorial da história brasileira. Walter Benjamin (1994) correlaciona memória e patrimônio ao ressaltar o fato de que os monumentos culturais são, também, monumentos da barbárie, vez que, em decorrência da necessidade de progresso e de avanço, diversas vítimas são “sacrificadas”, “esmagadas” e, como consequência, a violência e o aviltamento do ser humano são ocultados.

language and the instruments of the law in general and human rights in particular. In other words, norms, legal practices, and networks from one region are replicated, transformed, and vernacularized in others under new and local premises. Transitional justice seeks to capture these entanglements as well as to adopt a forward-looking emphasis that wishes to transform cross-knowledge into mechanisms that would guarantee non-recurrence through prevention”, no original em inglês britânico.

²⁶ Trata-se do requerimento de anistia *post mortem* de Alexandre Vanucchi Leme, militante político e estudante de engenharia que acabou por se tornar um dos principais líderes da organização Marxista-Leninista (ML) e importante figura na oposição ao regime militar. Ele foi capturado e faleceu em 1973 em decorrência dos maus-tratos e da tortura que sofreu. O requerimento foi aprovado no ano de 2014.

Patrimônios e obras públicas são, segundo o autor, espaços de disputa de poder, de propagação de narrativa e, também, como meios de promoção de uma educação histórica baseada nos valores que se protraem e permanecem ao longo do tempo, vez que:

Nomes de ruas ou de logradouros públicos, por exemplo, expressam de forma muito clara uma identificação afetiva com o vencedor, na expressão de Benjamin. A nomeação institui os marcos da história institucional, procedendo a inclusões e exclusões. Muitas vezes essa nomeação é simplesmente ignorada pela população que faz uso dos logradouros, ou produz um outro “batismo” não oficial dos lugares. (Duarte, 2006, p.2)

Não raro ocorrem, em decorrência desse choque de valores e de disputa pelo espaço da memória, conflitos em decorrência de nomeações e homenagens em patrimônios públicos. É o caso da ponte Costa e Silva, em Brasília, a qual, segundo Gomes (2022, p. 318): “Desde sua inauguração com o nome do ditador Arthur da Costa e Silva, o objeto passa a ser questionado em termos narrativos e de memória, inquirido em sua nomenclatura, evidenciando um processo de disputa”. Essas nomenclaturas, homenageando agentes estatais inquestionavelmente envolvidos com crimes contra a humanidade, demonstram a não superação do passado e, acima de tudo, a persistência de símbolos e representações do regime de exceção, revelando uma identificação de parcela da sociedade com tais fatos. No decorrer da disputa, a ponte passou a ser nomeada Honestino Guimarães, em homenagem a um dos mártires da ditadura militar.

A nomenclatura de itens pertencentes ao espaço público pode, também, ser encarada como um *locus* simbólico de compreensão da história e da sociedade. Tais nomenclaturas, por sua vez, têm não só o condão de preservar e rememorar, mas também o atributo de demonstrar “a identificação afetiva”²⁷ do Estado e da conformação social ali retratada com diversos valores, ideias e princípios. Encontra-se um ponto de inflexão e contradição entre as diretrizes de Educação em Direitos Humanos, a Lei de Diretrizes Básicas da Educação e a própria Constituição Federal, quando contrapostas a homenagens e preservação de símbolos relativos a agentes públicos e pessoas notabilizadas pela tortura, pela instituição da ditadura civil-militar e pela manutenção de um Estado de exceção (GREGOTTI, 1975, p. 68).

Enquanto espaço de ordenação simbólica, a nomenclatura que o Estado brasileiro atribui a diversos patrimônios é elemento fundamental para a interpretação valorativa da

²⁷Em sentido figurado, aquilo que o Estado, compreendido como ente com personalidade, promove por meio de um viés que pode ser situacionista ou então de identidade nacional.

historiografia nacional e, desta maneira, da formação e da promoção de valores cidadãos, configurando verdadeiro instrumento de educação patrimonial.

É, conforme a afirmação de Duarte (2006, p. 2), “feita geralmente a partir de nomes de pessoas. Preserva-se um passado, ou melhor, constitui-se uma história contada nesses marcos, a partir desses referenciais”. A preservação, a narração e a construção da história, a qual é veiculada tanto em salas de aula, quanto a partir de museus, monumentos, imóveis tombados, dentre outros, é, também, veiculada por meio do ideário homenageado em tais nomeações, constituindo, conforme termo adotado pelo autor, o próprio referencial de história, valores, daquilo que se entende como de importante preservação.

Nessa perspectiva, entendem-se a importância e o valor da educação em direitos humanos a partir do patrimônio público, especialmente de sua sujeição ao ditame da dignidade da pessoa humana e da contradição representada pela exaltação de um passado ditatorial, fundado na violação a direitos fundamentais e mínimos para a existência digna do ser humano:

Diante dessa premissa, entendemos que Educar para assegurar memórias e verdades que corroborem com a consecução dos direitos humanos é fundamental em qualquer sociedade. Portanto, a memória tem grande importância para o direito à educação, contribuindo para a realização dos direitos humanos. Com tal configuração, memória e educação articulam-se, fortalecendo uma Educação em Direitos Humanos, cujo importante papel é criar uma cultura de direitos humanos, promover cidadania, democracia, paz e respeito à dignidade humana (PESSOA; SANTOS; CARVALHO, 2017, p. 216).

Daí a importância da educação patrimonial por meio do resgate à memória no patrimônio público e em todos os atos que o convalidam. Sua não concretização viola não apenas a regra-princípio²⁸ da dignidade da pessoa humana, mas também do direito à educação adequada e dentro dos parâmetros democráticos, conforme expressado pelas autoras acima mencionadas.

Em suma, a função de resgate histórico, por meio da nomenclatura atribuída ao patrimônio público, possui estreita relação com a construção da memória e, portanto, ao direito de acesso a esta, sendo tanto meio de garantir a informação devida quanto forma de buscar reparar o legado de injustiças, intolerâncias e violências deixado pela ditadura militar, bem como de evitar sua repetição. O espaço e o patrimônio públicos atuam tanto como centros de poder e legitimação no plano do real e do imediato quanto no plano simbólico, da semiótica e, portanto, são espaços de disputa de poder político por meio da memória.

²⁸Regra-princípio diz respeito a normas constitucionais que tanto podem ter aplicação direta em situação fática quanto função orientadora de princípio (BARROSO, 2017).

3.2 O direito à memória e à verdade histórica como componentes intrínsecos da justiça de transição

Historicamente, a anistia brasileira foi considerada como um procedimento de esquecimento generalizado dos fatos por ela abrangidos, inclusive pelo próprio Supremo Tribunal no julgamento da ADPF nº 153 no voto da ministra Ellen Gracie:

Anistia é, em sua acepção grega, esquecimento, obliúvio, desconsideração intencional ou perdão de ofensas passadas. É superação do passado com vistas a reconciliação de uma sociedade. E é, por isso mesmo, necessariamente mútua. É o objetivo da pacificação social e política que confere a anistia seu caráter bilateral. (BRASIL, 2010. Voto da Ministra, p. 152)

Essa ideia de anistia parte do princípio de que determinados fatos sociais deixam de existir para o direito, especificamente na esfera penal a partir da extinção da punibilidade, a periculosidade e outros elementos que geram a incidência da lei penal. Não exclui, apesar disso, os fatos da esfera civil e, mais importante, da memória e da história. A vinculação da anistia com o esquecimento do fato não encontra respaldo na sistemática jurídica, mas sim nas intenções dos grupos militares responsáveis por garantir uma transição “lenta, gradual e segura”, sendo o fator segurança especialmente direcionado à garantia de impunidade e de esquecimento que estes buscavam com a edição da referida lei (OLIVEIRA, 2015).

Identificar anistia com esquecimento demonstra uma interpretação não estritamente jurídica do instituto, representando muito mais a normalização da ideologia política que delineou os moldes do instituto, conforme pensamento de Oliveira (2015). A naturalização do instituto e do seu esquecimento como forma de recomposição nacional após o regime de exceção, ainda que encontre resguardo em alguns autores²⁹, se mostra reducionista e simplista. O entendimento de Ruti Teitel (2024), segundo o qual os instrumentos de defesa aos direitos humanos são moldados por interesses e conflitos³⁰, parece-nos mais preciso para interpretar a intenção política na elaboração da lei de anistia e suas repercussões.

Diante dessas concepções, o que de fato se entende do contexto de aprovação da lei é a tentativa feita pelo governo militar de promover a seleção e a imposição de uma memória específica, benéfica ao regime militar que se encontrava em processo de ruína, na

²⁹ Roberto Ribeiro Martins entendia, à época da elaboração da lei, que a anistia “surge assim, de forma natural, como uma instituição capaz de reconstruir o país após os efeitos de lutas civis e militares”. (MARTINS, 1978, p. 18)

³⁰ CF, p. 44

busca da criação de “uma memória que referenda determinado investimento político-ideológico sobre fatos pretéritos” (Oliveira, 2015, p. 127).

Mesmo diante da tentativa de esquecimento comandado, dois fatores permitiram que a lei da anistia, apesar de obstaculizar a persecução penal, atue como um instrumento de justiça de transição válido e efetivo.

O primeiro fator é a incapacidade da lei da anistia - em verdade, de qualquer diploma legal - promover o esquecimento de fatos. No processo de tentar impor ideologicamente a manipulação de memórias o Estado atua, segundo Dantas (2010), construindo e destacando uma versão oficial e propositalmente esquecendo fatos. Ainda que se tente utilizar da manipulação ideológica da realidade, os fatos permanecem vivos na memória não oficial e são transmitidos oralmente ou por meios de comunicação não oficiais. O silêncio é uma forma de resistência, ao excesso de discursos oficiais, da sociedade civil que “transmite cuidadosamente as lembranças dissidentes nas redes familiares e de amizades, esperando a hora da verdade e da redistribuição das cartas políticas e ideológicas” (POLLAK, 1989, p. 5). Nesse contexto, Oliveira (2015) entende que a persistência das memórias, mesmo diante do “esquecimento oficial” (p. 128), são capazes de gerar uma disputa pela memória. Daí parte a conclusão do autor de que a anistia, enquanto imposição legal de esquecimento, esses efeitos se estendem apenas no plano jurídico (e, mesmo dentro dele, ainda de forma limitada), permanecendo a disputa e a tensão sobre a memória oficial.

O outro fator veio das próprias disposições dos diplomas legais de anistia, os quais previam mecanismos de reparação civil aos perseguidos políticos. A anistia enquanto reparação é responsável por demonstrar a impossibilidade de identificar o conceito com um esquecimento total dos fatos. Se o esquecimento de fato ocorresse, não haveria sentido ou eficácia em se estabelecer o compromisso de reparar suas consequências. A concepção de negação histórica completa é contraditória com a obrigação de reparar as consequências dos fatos. Daí o papel da anistia brasileira, a qual “não se presta apenas a delir o fato criminoso, mas também a repará-lo moral e civilmente” (OLIVEIRA, 2015, p. 129). Segundo o autor, a existência de um eixo reparatório dialoga com a tentativa da própria anistia de impor a narrativa oficial do esquecimento, a ela se contrapondo. De um lado, o Estado tenta negar e esconder os fatos por meio de uma versão histórica oficial, a qual relega a narrativa dos oprimidos ao mesmo tempo que, de outro, permite que essa narrativa e suas memórias venham a emergir a partir do seu compromisso de reparar os danos causados. Esse fator acentua a disputa pela memória oficial imposta como verdade histórica (OLIVEIRA, 2015).

Esses pressupostos apontam para a compreensão de que a anistia brasileira, ainda

que diante do esforço dos militares para impor uma memória histórica, não é um texto monológico e dogmático, capaz de impor verdades. A anistia brasileira iniciada em 1979 é disputada por discursos que promovem, em constante contraposição, a ampliação e a restrição dos fatos por ela abrangidos e dos direitos daqueles que foram anistiados (OLIVEIRA, 2015).

É nesse contexto que Constituição Federal e o Estatuto da Cidade - nome popular para a Lei Federal 10.257, a qual regulamenta os artigos 182 e 183, da Constituição Federal - condicionam o exercício do direito de propriedade à sua função social. Ainda que a aplicação de tais normativas ao patrimônio da Administração Pública seja de aplicação discutível, conforme será abordado na seção 3.3, se parte aqui da premissa de que o instituto é a esta extensível. A cidade e o espaço urbano devem ser interpretados sob a ótica de espaço de veiculação da memória histórica, como afirma Edelweiss (2016, p. 159):

Nesse sentido, a partir da função social do território, a cidade assume interesse público e busca o bem-estar coletivo e a justiça social. É nesse âmbito que também podem ser compreendidas as políticas de patrimônio, uma vez que o patrimônio cultural é tema de interesse público e pertence à coletividade.

Interpretando a cidade como um espaço de construção de memória e considerando seu patrimônio enquanto meio de educar a população e construir uma consciência cidadã acerca do passado, pode-se instrumentalizar e garantir a realização de uma educação patrimonial voltada para “formar sujeitos de direito”, “educar para o nunca mais” e promover a liberdade, a justiça, a paz e a democracia, de sorte que a visão de Edelweiss acaba por demonstrar o meio de efetivar a educação em direitos humanos, anteriormente debatida, a partir do próprio espaço urbano, garantindo, por sua vez, que haja a realização de uma justiça de transição no âmbito público urbanístico.

O binômio memória-verdade é fundamental para a consecução da justiça de transição e, conseqüentemente, da educação patrimonial. Ruti Teitel (2024) afirma que as comissões da verdade latino-americanas se constituem como um meio fundamental para alcançar a necessidade de informação e reconhecimento das vítimas e da sociedade quanto ao que de fato ocorreu. A autora pontua, ainda, que a Corte Interamericana de Direitos Humanos auxiliou na elaboração de novos deveres de prevenção, responsabilização, dentre os quais se encontram o estabelecimento de museus e o levantamento de monumentos.

Dentro dessa perspectiva, Paul Ricoeur (2007) entende que a imposição de uma anistia como esquecimento impediria a reapropriação do passado e de seus traumas e, por consequência, a utilização da memória histórica como um meio de prevenir a repetição no

futuro. Em congruência com o autor nesse ponto³¹, também é possível entender que a anistia brasileira “é direcionamento ideológico da sociedade por meio da seleção de memória que afasta da punição penal fatos determinados e repara as pessoas que sofreram danos morais e civis” (OLIVEIRA, 2015, p. 130).

A existência de um binômio entre os direitos surge a partir da importância do direito à verdade como forma de apurar os fatos ocorridos e de garantir amplo acesso aos documentos públicos sobre estes. Nesse contexto, a verdade enquanto direito permite a alteração da historiografia originalmente imposta e viabiliza a disputa pela memória oficial.

O relatório da Comissão Nacional da Verdade do Brasil sugere 29 medidas com o intuito de “prevenir graves violações de direitos humanos, assegurar sua não repetição e promover o aprofundamento do Estado democrático de direito” (BRASIL, 2014). Essas medidas foram definidas a partir do diálogo entre órgãos públicos, entidades civis e cidadãos, sendo encaminhadas 399 propostas com sugestões de recomendação (BRASIL, 2014). O diálogo entre a Comissão Nacional da Verdade e a sociedade civil organizada reforça o argumento de Ruti Teitel (2024) de que a experiência da justiça de transição latino-americana se encontra, em muitos casos, beneficiada e impulsionada pela atuação do povo.

A apresentação dessas 29 medidas surge como uma forma de a Comissão Nacional da Verdade apresentar uma série de medidas administrativas, legais e institucionais para a preservação da memória histórica e para que se evite a repetição dos crimes ocorridos durante o regime militar. A disponibilização dos documentos ao governo e ao povo é, ainda, uma forma de garantir a visibilidade dos fatos e de seus responsáveis, sendo um instrumento capaz de viabilizar a reforma, ou mesmo a dissolução, de instituições responsáveis pelas violações de direitos humanos. Especialmente por demonstrar que as violações de direitos humanos não foram fatos isolados ou excepcionais, mas sim algo sistemático e organizado, é que se afirma a contribuição da Comissão Nacional da Verdade na reforma institucional para assegurar a real proteção aos direitos humanos (OLIVEIRA, 2015).

Anteriormente a Comissão Nacional da Verdade e com o intuito de aprofundar esta dimensão da cidadania que o governo federal instituiu, por meio do Decreto nº 7.037/2009, o terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), sendo este a terceira versão de um compromisso assumido pelo Brasil desde 1996. O objetivo foi de revisão do programa, incorporando as crescentes demandas da sociedade e também de tratados internacionais mais recentes, tanto do sistema ONU quanto do sistema OEA

³¹ David Barbosa de Oliveira deixa claro que, apesar de não adotar o entendimento de Paul Ricoeur sobre o tema, seus estudos convergem neste ponto. (OLIVEIRA, 2015, p. 138, nota de rodapé 348).

(PNDH-3, 2009, p.12).

O PNDH-3 introduziu o eixo VI: Direito à Memória e à Verdade, dotando-o de diretrizes voltadas ao reconhecimento do binômio memória-verdade como uma dimensão do conceito de direitos humanos, da preservação da memória histórica e da construção de uma história oficial pautada na verdade fática, baseada na elucidação de fatos e isenta de ufanismos infundados, ensejando uma modernização da legislação pertinente à promoção do direito à memória (PNDH-3, 2009).

Iniciativas como esta permitem uma compreensão dos conceitos de memória e de educação patrimonial como interligados, constituindo um direito fundamental para a preservação da história social, a qual contribui para a contenção de violações futuras aos direitos humanos. Conceber a memória como componente intrínseca ao acervo conceitual que caracteriza os direitos humanos significa reconhecer que sua ausência implica maiores possibilidades de perpetuação ou de repetição da violência estatal. A violência cometida por meio do arbítrio estatal tem múltiplas causas, e o resgate da memória não é remédio que a suprima em caráter permanente, mas contribui para uma cidadania mais preparada para evitá-lo (BRAGATO; PAULA, 2011, p.133).

Partindo-se da premissa de que a memória oficial é elemento fundamental para concepção de uma educação capaz de conscientizar a população de suas lutas e papéis históricos, se afirma que o direito à educação se aproxima do direito à memória, tendo em vista que, por meio da interseção entre patrimônio público educação, é possível materializar uma narrativa a qual servirá de base para o processo pedagógico, que, conforme Edelweiss (2016, p.154) “carrega em si a memória de acontecimentos passados em um determinado contexto e contribui para a construção coletiva da memória do lugar a partir de uma complexa interpretação indissociada entre o tangível e o intangível”.

É importante ressaltar que a justiça de transição não tem como objetivo único a condenação em juízo dos agentes responsáveis por tais crimes, mas sim uma ressignificação do passado, possibilitada a partir de uma reconciliação com o passado, a qual só é possível quando se conhecem os fatos, o que permite uma avaliação moral e mesmo jurídica desses acontecimentos, de modo a contribuir para uma não repetição do passado. A informação, elemento capaz de reconstituir a memória e apurar a verdade dos fatos, é elemento central em sua garantia, fundamental na rememoração e na ressignificação das violações ocorridas.

Essa reconciliação com o passado, a qual ocorre em nível individual e comunitário, é uma forma de promover o enfrentamento das experiências vividas e o reconhecimento do que de fato ocorreu, especialmente da condição de diversas pessoas

enquanto vítimas de um regime. A importância do resgate da história e da memória é, assim, fundamental na tentativa de punição, responsabilização e reparação dos danos, pois só a partir do reconhecimento dos fatos e das vítimas pode haver o direcionamento de esforços para a proteção e compensação dos sujeitos violados. (PESSOA, SANTOS, CARVALHO, 2017). A importância dos direitos à memória e a verdade é tal que, em caso da não devida proteção e preservação destes, é possível que haja a completa subversão e silenciamento de histórias, narrativas e de fatos, o que impossibilitaria a reparação em nível geral (representada, por exemplo, pela negação institucionalizada de um regime ditatorial) e, também, em nível individual (como, à título de exemplificação, a impossibilidade de pleitear, individualmente, a reparação pelos danos e violações).

A promoção da memória e da verdade figura como um dos caminhos possíveis, segundo os referidos autores, para a realização de uma justiça de transição no país, a qual deve ter como base três elementos principais: o reconhecimento oficial da responsabilidade estatal pelos crimes praticados por seus agentes, acompanhado de ressarcimento e reparação tanto moral quanto material; a punição dos crimes praticados pelos agentes públicos (possibilidade juridicamente obstada pela decisão da referida ADPF nº 153) e a garantia à memória e à verdade, a partir do resgate de informações suprimidas no período (TOSI; SILVA, 2014, pp. 44-45).

Porquanto a via judicial de responsabilização dos agentes apontada reste impossibilitada em razão do processo decisório do Supremo Tribunal Federal, as vias do resgate das informações, da reconstrução da memória e a do reconhecimento dos crimes praticados se afiguram como elementos necessários à efetivação da justiça de transição, sendo o direito à memória e à verdade ferramentas de resistência, conscientização e formação cidadã. Dentre as medidas de justiça transicional possíveis, Oliveira (2015) elenca a categoria das medidas simbólicas, como a criação de monumentos, memoriais e dias de comemoração nacional³².

O Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade compartilha esse entendimento e valoriza a educação patrimonial, de modo que a sua vigésima oitava recomendação diz respeito à preservação da memória das graves violações de direitos humanos ocorridas no período, especialmente a das pessoas que foram vitimadas. O principal

³² O autor destaca que essa atuação parte das das Comissões de Anistia e Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos. O órgão foi instituído pela Lei 9.140 de 04 de dezembro de 1995 e tem como fim o reconhecimento de pessoas mortas ou desaparecidas em razão de motivos políticos, de localizar seus restos mortais e de emitir pareceres quanto aos requerimentos de indenização. O trabalho da Comissão havia sido interrompido em 30 de dezembro de 2022, às vésperas do fim do mandato de Jair Bolsonaro, e seu funcionamento foi restabelecido em julho deste ano.

objetivo dessas medidas, segundo o documento, é “preservar, restaurar e promover o tombamento ou a criação de marcas de memória em imóveis urbanos ou rurais onde ocorreram graves violações de direitos humanos” (BRASIL, 2014, p. 974). Dentre as ações sugeridas, a revogação de homenagens aos autores de violações de direitos humanos é recomendada tanto por meio da cassação de honrarias concedidas quanto por meio da promoção da “alteração da denominação de logradouros, vias de transporte, edifícios e instituições públicas de qualquer natureza, sejam federais, estaduais ou municipais, que se refiram a agentes públicos ou a particulares que notoriamente tenham tido comprometimento com a prática de graves violações.” (BRASIL, 2014, p. 974).

Exemplo de ação que correlaciona os direitos à memória, à verdade e à educação enquanto forma de reparação simbólica é o Memorial da Resistência de São Paulo, localizado onde antes situava-se a antiga sede do “Departamento Estadual de Ordem Política e Social de São Paulo (DEOPS/SP) - órgão de vigilância, controle e repressão instaurado na Era Vargas, e sistematicamente utilizado durante a Ditadura Civil-Militar.” (EMERY, 2018, p. 49). Atualmente, o local é utilizado como um museu, que busca resgatar a história das violações à dignidade da pessoa humana durante a ditadura militar brasileira, de sorte que teve seu uso institucional reimaginado:

Estabelecido atualmente como espaço consolidação democrática, o Memorial da Resistência é uma instituição vinculada ao contexto da Justiça de Transição, sendo um sítio de consciência relacionado a um passado traumático de perseguições, arbítrio e violação de direitos humanos em meio ao terrorismo de estado (EMERY, 2018, p. 49)

Possibilitar o acesso à memória de modo concreto, expor verdades acerca das violações ocorridas e buscar, a partir disso, criar e incutir uma memória e uma educação nacional críticas à violações de direitos humanos por meio de uma ressignificação do espaço e do patrimônio público exemplifica, perfeitamente, o modo correto de se proceder à uma justiça de transição efetiva, a qual, segundo Emery, “é fruto da interrelação de forças dentro de um fluxo histórico específico, compreendido pela expansão dos debates em torno do enfrentamento de um passado de violência institucionalizada” (2018, p. 49).

O Museu da Resistência passou a ser um patrimônio público destinado não mais ao “esquecimento comandado”, processo apontado como uma das grandes chagas na justiça de transição brasileira, o qual, inclusive, perfaz-se enquanto empecilho de uma democratização e construção cidadã plena:

Em concordância com as distinções que Ricouer (2006) faz do esquecimento, é possível admitir que o Brasil protagonizou um processo de esquecimento comandado, no qual as autoridades políticas vigentes na ditadura, por meio da Lei da Anistia, perdoaram e esqueceram todos os crimes políticos do período, cometidos pelo Estado, desassociando a relação do passado com o futuro da nação. Em decorrência, mesmo com o fim do regime civil-militar, o país não obteve êxito integral em seu processo de democratização, caminhando vagarosamente para uma democracia que segue debilitada até os dias atuais. (PESSOA, SANTOS, CARVALHO, 2017, p. 210)

Ainda que diversos espaços públicos passem por ressignificações, como a Ponte Honestino Guimarães e o Museu da Resistência de São Paulo, persistem no país diversos monumentos, escolas, logradouros e outra miríade de bens públicos homenagens e condecorações explícitas à militares envolvidos em crimes contra a humanidade nestes bens, os quais deveriam propagar os ideais cidadãos, democráticos e humanos.

A persistência de tais espaços demonstra a tentativa, ou ao menos resquícius desta, de o Estado promover um esquecimento comandado por meio da Lei de Anistia. A manutenção da narrativa imposta pelos militares é reforçada a cada memorização, seja no patrimônio material ou imaterial, seja de modo verbal (OLIVEIRA, 2015).

Esses espaços de construção da memória coletiva, por sua vez, são pedras fundantes na formação da historiografia nacional e, também, da memória coletiva e individual, na medida em que estas se relacionam e detém importante papel na formação da memória de cada indivíduo, conforme o pensamento de Halbwachs (2006). Decorre, disso, uma construção pessoal do próprio passado e de seu lugar nele a partir de lembranças e elementos de cognição - palavras, ambientes, grupos de pessoas - sendo impossível a construção da memória e, portanto, da identidade, sem que se tomem emprestados elementos do ambiente para isso.

O fato de agentes anteriormente envolvidos com crimes contra a humanidade durante a ditadura civil militar ainda serem publicamente homenageados por meio de nomeações no patrimônio público demonstra que, ainda que se caminhe na via da democratização e da superação plena do passado, o Plano Nacional de Direitos Humanos ainda não se encontra completamente implementado e a disputa pela narrativa sobre o passado ditatorial ainda se mostra objeto de grande controvérsia, tendo como um dentre muitos exemplos a disputa pela denominação da Ponte Honestino Guimarães, em Brasília.

Dentro desse contexto de disputa e tensionamento, a anistia acaba por viabilizar não o esquecimento e o perdão, mas também a possibilidade da colocação de uma memória que disputa espaço com a memória oficial até então estabelecida. A tensão e a disputa

ocorrem justamente pela contraposição da narrativa anterior - que afirmava o esquecimento e a superação - a partir da atribuição de responsabilidade ao Estado e pela reparação dos danos morais e civis causados às vítimas.

Mesmo diante de todas as disputas discursivas e da tentativa de imposição ideológica, a Lei de Anistia não conseguiu implementar o conceito de anistia enquanto amnésia de forma hegemônica, como originalmente pretendia o governo militar brasileiro (OLIVEIRA, 2015). O que ocorreu, em verdade, é que o diploma legal acabou sendo apropriado e interpretado de maneiras distintas, as quais ainda se encontram em colisão, confirmando a tese de Ruti Teitel (2024), a qual afirma que os instrumentos de direitos humanos são inevitavelmente moldados por disputas e interesses, não pela neutralidade jurídica.

Essa disputa pelo espaço de divulgação histórica, conforme Oliveira (2015), não é um processo natural. Segundo o autor, a escolha do que será lembrado (em monumentos, registros históricos, documentos, dentre outros) e do que será esquecido reflete as lutas sociais e as disputas pelo poder. Essa disputa, bem como as visões opostas, serão melhor tratadas nas seções 4.2 e 4.3, as quais discutem a atuação do Ministério Público Federal na contenção de homenagens a militares envolvidos com crimes contra a humanidade no patrimônio público e a visão historiográfica do regime militar invocada em contraposição ao relatório da CNV, respectivamente.

3.3 Função social da propriedade e seu papel na valorização dos direitos fundamentais e humanos: breve análise do patrimônio público

Tendo em conta a importância da educação patrimonial na construção da memória e identidade nacional, levanta-se também a discussão acerca do papel da função social da propriedade, insculpido no artigo 5º, XXIII, da Constituição Federal, quando se pensa na destinação e denominação do patrimônio público.

De início é fundamental destacar que a função social é uma forma de condicionamento ao exercício do direito de propriedade, o qual pode ser exercido pelo particular, como o direito de propriedade privada, ou pela Administração Pública, caracterizando a propriedade pública. A diferença nos atores que exercem o direito de propriedade carrega consigo, também, uma diferenciação na fundamentação de seus direitos de propriedade. Enquanto o fundamento do direito de propriedade privada é comumente identificado como a garantia dos particulares sobre bens que lhes permitam condições de

existência, comércio, circulação de riquezas, etc, o direito de propriedade pública se fundamenta em garantir que o Estado possua bens que viabilizem a consecução dos interesses da coletividade (ou do bem comum, a depender da terminologia), o que os submete a um regime diferenciado (LEMOS JUNIOR, 2013).

Tendo em conta essa diferença de fundamentação, Floriano de Azevedo Marques Neto (2014) apresenta o entendimento sobre a forma como o instituto incide em cada um dos bens. O autor aponta que, enquanto na propriedade privada a função social atua como um fator condicionante e limitante do direito de propriedade dos particulares, no caso da propriedade pública, esta é o que justifica e determina a própria existência dela.

Quanto ao seu conteúdo, se entende que a função social da propriedade é princípio-garantia, representando norma conformadora vinculante do regime jurídico e político (COELHO, 2019). Diante de sua natureza jurídica, o instituto pode ser considerado como norma fundamental dotada de eficácia imediata e, simultaneamente, como postulado normativo capaz de nortear os pressupostos e a interpretação da legislação. Sua alocação no artigo 170, III da CRFB/88 a define enquanto princípio geral da ordem econômica, enquanto sua consagração no artigo 182, a garante o papel de princípio da ordem urbanística (LOMEU, 2016).

Apesar dessas, definições, alguns estudiosos consideram a expressão “função social” como vaga e imprecisa, motivo pelo qual há, ainda, a tentativa de conceituá-la com um elemento inerente ao próprio direito de propriedade, responsável por delinear os contornos da propriedade de acordo com a ordem e a hermenêutica constitucional. Essas interpretações preconizam o entendimento de que a função social é um instrumento que visa o equilíbrio nas relações socioeconômicas e visa harmonizar os interesses individuais e coletivos, geralmente por meio de uma justiça distributiva (ROSINA, 2015).

Partindo de uma interpretação teleológica do texto constitucional, a autora conclui que o cumprimento da função social da propriedade é, propositadamente pelo constituinte, é condição para a tutela da propriedade. Significa dizer que a proteção à propriedade não é mais concedida em razão unicamente de um cenário jurídico-formal e documental, mas de uma realidade fática que pressupõe o seu cumprimento e, portanto, que o direito de propriedade só é inteiramente garantido na medida em que esta se encontra funcionalizada (ROSINA, 2015).

Mesmo que a normativa, constitucional e infraconstitucional, não faça diferenciação quanto sua aplicação pelo fato de o bem ser público ou privado, há posicionamentos que negam a aplicação do instituto à propriedade pública, como o de Nilma de Castro Abe (2008, p.7), o qual nega a aplicação deste instituto aos bens públicos, “pois as

sanções jurídicas previstas para o descumprimento da função social da propriedade urbana são imputáveis apenas aos particulares, sendo inadequadas para punir os entes públicos (União, Estados, DF, Municípios) pelo descumprimento deste dever”.

Para a autora, o que existe é o dever de os entes públicos praticarem uma boa gestão destes bens, fato que não se confunde com a função social da propriedade pública em razão da impossibilidade de aplicação de sanções, o que impediria a delimitação do instituto voltado ao patrimônio público. Mesmo diante da possibilidade de responsabilização, esta seria, segundo o raciocínio em questão, ineficaz do ponto de vista prático, pois não alcançaria o agente público, mas sim o ente responsável (ABE, 2013).

O posicionamento merece críticas pois, ao concordar com ele, a norma seria interpretada com o intento de enquadrá-la nas suas próprias consequências jurídicas, resultando numa manipulação interpretativa do ordenamento baseada nos resultados ou efeitos decorrentes de sua concretização (LOMEU, 2016). Além disso, conforme será discutido no tópico 4.5 ao se falar do poder regulamentar do CNJ, a juridicidade e a cogência de uma determinada norma independem de sanção, entendimento compartilhado por Norberto Bobbio (2003).

Apesar de não se apresentar válida a vinculação entre a existência e a aplicação do instituto jurídico a uma sanção enquanto condição destas, concorda-se com um ponto específico do argumento: a responsabilização do agente público ou do ente se afigura como meio insuficiente para a tratativa da questão. A punição do agente ou do ente a qual este se encontra vinculado não reverte a má gestão ou os efeitos do ato (LOMEU, 2016).

No caso das exaltações que são objeto de estudo deste trabalho, se reconhece que a mera punição do agente público responsável pela escolha e promulgação do nome não seria suficiente para se alcançar o fim pretendido (a retirada da homenagem indevida) e a conformação do bem à função social, resultando na manutenção de homenagens autoritárias. A problemática persiste mesmo nos dispositivos legais criados para combater a questão pois, apesar de proibirem a realização de novas homenagens e de, em alguns casos, prever a punição por improbidade administrativa, a regra é a de que a proibição só se aplica aos fatos futuros, sendo a lei silente em relação ao patrimônio existente, o qual já se encontra em desconformidade com a função social. A normativa municipal do Rio de Janeiro, advinda do Projeto de Lei nº 608-A/2021, configura exceção a qual determina a remoção das homenagens do espaço público para “ambiente de perfil museológico, fechado ou a céu aberto, e deverão estar acompanhadas de informações que contextualizem e informem sobre a obra e seu personagem” (RIO DE JANEIRO, 2021).

Outro argumento contrário à aplicação do instituto ao patrimônio público é o de Chalhub (2003, p. 308), o qual entende pela inaplicabilidade do princípio decorre do fato de que a propriedade pública, por sua própria natureza, já é dotada de função social. Contrapondo-se a ideia de função social do patrimônio público, esse raciocínio afirma haver um interesse jurídico de todos os cidadãos para que o patrimônio público venha a atender plenamente seus fins e suas funções, destinados à sociedade. A partir disso, se traça a conclusão de que, em verdade, não há incidência do instituto da função social, mas apenas de um direito fundamental de boa administração em face do Estado (LEMOS JUNIOR, 2013).

Esse direito à boa administração é conceituado como “o direito à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas” (FREITAS, 2007, p. 20). Em acordo com o raciocínio do autor, Celso Antônio Bandeira de Mello define a função administrativa como aquela que o Estado exerce na estrutura dentro do regime administrativo, fundamentada em comportamentos infralegais, e que se caracteriza pela possibilidade de controle de legalidade por meio do Poder Judiciário. Segundo ele, essa função define o conjunto de bens e deveres - de guarda, conservação e aprimoramento - da Administração Pública na utilização dos bens em proveito da coletividade (MELLO, 2013).

O que se percebe, diante dessa argumentação, é a confusão entre os conceitos de direito à boa administração e função social do patrimônio público, inclusive quanto aos seus conteúdos. Diante da aparente identificação de conteúdo entre o direito à boa administração e a função social do patrimônio público, Eros Roberto Grau defende que:

[a] alusão à função social da propriedade estatal qualitativamente nada inova, visto ser ela dinamizada no exercício de uma função pública. E a referência à função social da propriedade coletiva, como vínculo a tangê-la, consubstanciaria um pleonasma. Não obstante, embora a afirmação da função social da propriedade compreenda, prévia — porém não declarada, explicitamente — afirmação da propriedade privada, umas tantas vezes a primeira afirmação foi e permanece sendo, tida como ‘revolucionária’”. (GRAU, 2012, p. 253)

Floriano de Azevedo Marques Neto (2014) afirma que a propriedade estatal é sempre condicionada às finalidades públicas que fundamentam o domínio estatal, de modo que todo bem está condicionado ao cumprimento da sua função social, sendo que o patrimônio do Estado só se justifica e se fundamenta no atingimento desta função. O autor distingue, assim, função pública de função social, tendo como base o entendimento de que “o exercício de uma função pública por meio do emprego de um bem público não atende aprioristicamente o primado da função social” (NETO, 2014, p. 95), permitindo entender que

o direito à boa administração - fundamentado na transparência, na eficiência e no atendimento da finalidade pública - se diferencia da função social aplicada ao patrimônio público em razão da especificidade desta, mais vinculada ao dever de otimização dos bens, fundamentado em normativas específicas como o Estatuto da Cidade e os Planos Diretores (NETO, 2014). Significa dizer que o simples fato de o bem ser afetado a uma finalidade ou interesse público não importa, necessariamente, no fato de que este cumpre sua função social (LOMEU, 2016).

Partindo do entendimento de Floriano de Azevedo Marques Neto de que o patrimônio público se encontra sujeito ao princípio da função social da propriedade, pode-se depreender que este encontra guarida no direito fundamental de propriedade e, por conseguinte, lastreia-se também na dignidade da pessoa humana, tendo em conta o já referido deslocamento axiológico do sistema jurídico brasileiro.

Daí o entendimento de que o administrador e o gestor público agirem de forma adstrita e em conformidade não apenas com o regime jurídico-administrativo imposto pela Constituição Federal em seus artigos 37 e seguintes e na legislação esparsa, mas também de forma vinculada e de acordo com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da função social da propriedade e em observância dos direitos e garantias fundamentais. Jéssica Fernandes Rosina (2015) afirma que a função social do bem público só se encontra cumprida mediante o atendimento das necessidades coletivas, expressão de realização dos direitos fundamentais e da finalidade precípua do Estado: a garantia do bem comum.

A função social da propriedade, neste contexto, especialmente aquela do patrimônio público, deve ser interpretada, também, como forma de promoção dos ideais humanistas que alicerçam o Estado Democrático de Direito e a promoção deste, de sorte que as consequências do uso da propriedade e o caráter de coletividade devem ser considerados quando da determinada utilização de um bem:

Percebe-se, portanto, que a função social da propriedade projeta o caráter coletivo, suplantador da noção individualista focada na figura do proprietário, refletindo nos seus desdobramentos sociais. A propriedade, desse modo, não pode prejudicar aspectos da coletividade, como organização urbana, aproveitamento espacial, manutenção do bem e a própria sustentabilidade. (BERTONCINI, 2021, P. 118)

A propriedade, incluindo a pública, não deve prejudicar aspectos coletivos, dentre eles a construção da memória e da educação nacional, bem como o resguardo de valores inerentes ao Estado de Direito e a efetivação da justiça de transição em acordo com as políticas públicas nacionais de educação, de sorte a garantir o interesse público e social.

A função social da propriedade pública pode ser encarada como uma forma eficaz de combater o desvio de finalidade e, ainda, como mandamento de otimização no uso do bem, a partir do qual se busca extrair o melhor proveito possível a partir da consideração do interesse público e do interesse social. Nesse contexto, a função social da propriedade pública é um princípio otimizador da discricionariedade incumbida ao gestor público (REIS, 2012). Sobre o papel da função social enquanto mandamento de otimização, é possível pensar o instituto enquanto um dever em relação ao bem público para “disciplinar a utilização dos bens públicos, de fiscalizar esta utilização, reprimir as infrações, [...] para fins de interesse geral, ou seja, para garantir uma cidade sustentável” (DI PIETRO, 2012, p. 243).

O instituto da função social da propriedade atua não apenas como uma bússola principiológica para o administrador público, mas como um dos possíveis parâmetros de controle para aferir a legalidade e a constitucionalidade ou não do ato. Em havendo desvio de finalidade, a retificação do ato para que este seja conformado aos ditames constitucionais e legais é essencial na garantia de uma destinação adequada do patrimônio. No contexto de funcionalização constitucional dos bens, e pressupondo sua aplicação ao patrimônio público, Rosina (2015) entende que a observância da função social é condição para a proteção jurídica desses bens.

Na perspectiva do simbolismo e da análise dos discursos autoritários aqui trabalhados, é necessário refletir acerca do conteúdo da função social da propriedade pública e se esta se compatibiliza com homenagens e apologias ao período ditatorial marcado por violações aos valores e direitos fundamentais do Estado de Direito atual. Tendo em conta a funcionalização dos bens públicos a partir da consecução do bem comum, a análise acerca de quais homenagens e exaltações são juridicamente válidas reflete, ainda, o próprio posicionamento do Estado e do sistema jurídico:

O Direito transparece os valores mais enraizados na sociedade em que está inserido. Se o direito de propriedade representava no século XIX um direito absoluto e incondicionado, como de fato muitas vezes ocorre em pleno século XXI, apesar de toda a evolução no enfrentamento da função social da propriedade, é porque se faz presente ainda nesta sociedade uma forte concepção individualista, a qual sustenta um comportamento social consistente no ato de se atribuir valor ao homem segundo aquilo que possui, segundo sua capacidade de ser proprietário. O Direito reflete muito da cultura da sociedade em que está imerso. (LOMEU, 2015 p. 175)

Para além da contrariedade ao direito à memória, à verdade e à educação, conforme anteriormente apresentados, as homenagens apologéticas ao regime militar e aos seus agentes parecem conflitar diretamente com os valores do bem comum e da moralidade.

Daí a importância de que o patrimônio público exerça sua função social educativa e formadora da memória a partir de museus, como o Memorial da Resistência de São Paulo, de monumentos e sítios históricos, como a atual ponte Honestino Guimarães, dentre outros. Assim, não se limita à função social ao exercício formal e à finalidade precípua do bem, como o é no caso de uma biblioteca ou um arquivo público (os quais buscam promover a educação), mas também à simbologia e ao ideário contido em sua estética, seu nome e em sua motivação de existir.

É dentro deste contexto que, ao analisar a relação entre direito, espaço e memória, Halbwachs (2006) afirma que o primeiro decorre da rememoração, seja ela por meio de documentos ou testemunhas, de que determinado direito pertence a determinado sujeito. Depreende-se que direito e memória estão intrinsecamente ligados, vez que esta, conforme o referido autor, é a base fundante que garante a legitimidade daquele, refletindo também as relações pessoais, sociais e de poder as quais o direito busca documentar, preservar e resguardar.

O direito à educação, à verdade e a memória, alicerçados no Estado Democrático de Direito e na Dignidade da Pessoa Humana, constituem institutos jurídicos correlatos e contíguos à função social do patrimônio público. O Ato de denominação de um determinado bem encontra-se, também, sujeito à tais princípios e normas, bem como às políticas públicas e ações relacionadas às condenações que o Brasil, enquanto Estado signatário de tratados de direitos humanos, já sofreu nas cortes internacionais, o que permite o entendimento de que a função social do patrimônio público atua como um mandamento jurídico geral, de reforço as demais normas e princípios do sistema jurídico responsável por promover a destinação adequada dos bens (BERTONCINI, 2021).

3.4 O Ministério Público Federal e a justiça de transição

Em razão da permanência destas homenagens e apologias ao regime ditatorial e suas personalidades, o Ministério Público Federal tem buscado, por diversas vias, a consecução da justiça de transição no país e a consequente concretização dos valores da democracia e da dignidade humana. O trabalho da instituição, albergado no dever de zelar pela ordem jurídica, pelo regime democrático e pelos interesses sociais e individuais indisponíveis conferido a pela Constituição Federal a esta, fortaleceu-se, neste aspecto, a partir do Grupo de Trabalho Justiça de Transição, fundado no ano de 2011, por meio da Portaria nº 19/2010 PFDC/MPF (BRASIL, 1988).

Os meios de ação por intermédio dos quais os Procuradores da República passaram a se valer para chegar o mais próximo possível da verdade dos fatos incluem análises de documentos, oitivas a testemunhas, consultas a relatórios da Comissão Nacional da Verdade, chegando até mesmo a solicitações de interceptações telefônicas. A partir de 2012, o Ministério Público Federal iniciou tentativas de atribuir responsabilizações a ex-agentes de Estado cujos indícios já recolhidos apontam fortemente para o cometimento das graves violações aos direitos humanos no período de exceção. Até então, 47 agentes de Estado do período já haviam sido denunciados, a exemplo de delegados de polícia acusados de tortura, sequestro, homicídio, ocultação de cadáver e falsificação de laudos, envolvendo 37 vítimas (GONÇALVES, 2017, p.81).

O órgão ministerial já impetrou 51 ações³³ penais para punir os crimes da ditadura e seus respectivos autores, mas as tentativas encontram-se, em geral, embargadas pela Lei da Anistia (Lei nº 6.683/79), a qual foi julgada compatível com a Constituição e por esta recepcionada na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 153, razão pela qual apenas 12 dessas ações resultaram em ações penais concretas (FERREIRA, 2022).

Francisco Tarcísio Júnior (2022) chama a atenção para a possibilidade do surgimento e da instalação de práticas autoritárias dentro de um regime democrático que, por sua vez, viabilizam a instalação de uma estrutura autoritária sem a necessidade de uma ruptura abrupta ou a oposição a constituições escritas, cortes e instituições do Estado de Direito. As instituições tipicamente democráticas passam a ser “utilizadas para a manutenção de uma hegemonia política” (p. 25).

Esse fenômeno, chamado de empréstimo constitucional abusivo, segundo o autor, é caracterizado pela utilização de normas, teorias e institutos típicos das democracias liberais ocidentais para se criar uma imagem de normalidade institucional, mesmo diante de discursos anti-democráticos. O judiciário é, inclusive, apontado como um dos principais elementos responsáveis pela pretensa imagem de estabilidade e legitimidade institucional.

Dentro desse contexto, Emanuel de Melo Ferreira (2022) a reiterada existência de um autoritarismo processual, o qual é caracterizado pela utilização ou aplicação de: a) uma ideologia específica responsável por minar a imparcialidade da atividade judicante; b) um forte caráter antirrepublicano, em razão da adoção de padrões discriminatórios na aplicação da lei e c) uma argumentação furtiva, a qual utiliza-se do direito e das instituições postas para

³³ Emanuel de Melo Ferreira (2022) aponta a existência de 53 ações propostas pelo MPF à respeito do tema, sendo que duas delas (as de número 5000299-50.2020.403.6181 e 5003962-41.2019.4.03.6181) configuram repetições. Diante da dúvida se estas correspondem a novas ações ou a ações dúplices, utiliza-se a contagem de 51.

justificar um posicionamento antidemocrático.

Esse autoritarismo, frequentemente direcionado aos processos que dizem respeito à ditadura militar brasileira, sejam eles penais ou cíveis, e ao processo de justiça de transição no país, é encontrado nas ações penais acima mencionadas, onde o autor identificou a utilização de práticas processuais e de fundamentações teóricas flagrantemente autoritárias, tanto na seara do direito processual³⁴ quanto do direito material.

A respeito deste último aspecto, o autor levanta a existência de fundamentações que “a) negam os crimes contra a humanidade cometidos na ditadura; b) admitem uma discricionariedade administrativa militar absoluta; c) sustentam uma liberdade de expressão absoluta; d) negam a ideologia autoritária; e) aplicam a legalidade autoritária do período de exceção nos julgamentos hoje efetivados” (FERREIRA, 2022, p. 98).

Essas fundamentações foram identificadas em casos que tratavam de danos morais decorrentes das violações a direitos humanos, de crimes contra a humanidade praticados pelos agentes da ditadura e da obstaculização de medidas de justiça de transição, aí compreendidas as “homenagens aos ditadores militares, negativa de construção de espaços voltados para o direito à memória e à verdade ou captura das comissões voltadas para a concretização de tal política;” (FERREIRA, 2022, p. 97).

As fundamentações apresentadas, especialmente em razão de sua tentativa de impedir o avanço de uma justiça de transição no país, são aqui compreendidas como um parte do fenômeno da erosão constitucional, aqui entendido como uma degradação dos elementos que compõem a democracia: eleições competitivas, direitos de expressão e associação e o Estado de Direito (JUNIOR, 2022, p. 27).

Essas decisões, tomadas em processos judiciais em violação ao devido processo legal, e que entenderam pela existência de uma liberdade de expressão absoluta e pela negação de crimes contra a humanidade comprovadamente comprometidos demonstra, no contexto do judiciário brasileiro, o retrocesso em ao menos dois elementos componentes da democracia: o Estado de Direito, violado na medida em que o processo legal não se encontra consubstanciado, e o direito de expressão, que passa a ser difundido pelos tribunais como ilimitado em razão de uma pretensa discricionariedade administrativa.

³⁴ Os elementos identificados como autoritarismo processual, responsáveis pela violação do processo legal, são: “a) obediência automática ao precedente firmado pelo STF na ADPF 153, enquanto recusa a efetivar controle de convencionalidade sobre a Lei de Anistia ou a discutir a aplicação de precedente internacionais, como o firmado no caso Gomes Lund; b) deficiências na fundamentação da decisão, no sentido, por exemplo, de se julgar um pedido improcedente sem enfrentar todas as causas de pedir da parte vencida; c) fraude na análise das provas; d) o retardamento injustificado na análise do caso e/ou a postergação de pedido de tutela de urgência; e) atuação de ofício que lança dúvidas sobre a imparcialidade judicial. (FERREIRA, 2022, p. 98)

Complementando a argumentação acima, é possível identificar a existência desse autoritarismo desde a promulgação da Lei de Anistia de 1979, quando os pedidos de anistia eram processados dentro da estrutura da Administração Pública em universidades, no Ministério da Saúde, dentre outros órgãos. Diversos pedidos de anistia foram negados, dificultados e atrasados de modo injustificado. Além disso, surgiram diversas declarações contraditórias de anistia, nas quais o mesmo órgão, diante de situações semelhantes, negava a declaração para uma pessoa e a deferia para outra, o que parece indicativo da persistência de um autoritarismo desde o início da democratização (OLIVEIRA, 2015).

Analisando a Lei de Anistia, Tosi e Silva (2014) apontam que a anistia foi, em consonância ao já afirmado, imposta pelos grupos militares, o que gerou a contraditória situação na qual o Estado brasileiro anistiava grupos opositores (em sua maioria presos, mortos, exilados, torturados) e, simultaneamente, anistiava também os agentes públicos autores de atos abusivos, dentre os quais se incluíam crimes como assassinato, estupro, tortura, sequestro, desaparecimento forçado de pessoas e ocultação de cadáveres.

Este último é qualificado como crime permanente pelo ordenamento penal (seja na seara do Direito Internacional, seja na seara do Direito interno) - argumento adotado pelo Ministério Público Federal nas ações por ele propostas - o que implica que sua execução encontra-se ainda em curso. Em oposição ao posicionamento do STF de que a Lei da Anistia provocou uma cisão dos fatos e uma superação do passado, esse entendimento estabelece que a passagem do tempo por si só demonstra a necessidade de responsabilização e fundou as bases para a maior possibilidade de atuação das Cortes Internacionais, pois pontuava a falha política e a patologia da impunidade nos Estados latino-americanos. Esses fatores justificam e legitimam a judicialização dos casos nos quais esse crime se faz presente (TEITEL, 2024), como o da Guerrilha do Araguaia.

Comunga-se, então, do entendimento de Baggio (2014) no sentido de que a redemocratização brasileira iniciou-se com a referida norma, a qual representou, ao menos no plano da tentativa, também um instrumento de garantia ao esquecimento³⁵, o que leva a autora a concluir que tal fator foi essencial para o enfraquecimento institucional da busca por uma política pública voltada, de fato, à justiça de transição. Mesmo diante do posicionamento do STF sobre a Lei da Anistia, o Ministério Público Federal permanece em trabalho conjunto com a Comissão Nacional da Verdade, a qual fornece materiais e vestígios ao órgão

³⁵Ainda que se concorde com o raciocínio de Baggio (2014), é importante entender que a anistia não necessariamente se encontra vinculada ao esquecimento. Segundo Oliveira (2015), esse entendimento gera contradições teóricas e legais, além de ignorar a produção de memória pelos instrumentos de reparação que acompanham a Lei.

ministerial na tentativa de viabilizar as denúncias contra os agentes militares e civis do período ditatorial. A atuação do órgão não se baseia em um anseio revanchista, mas sim em um intento de concretização do respeito integral aos direitos fundamentais da pessoa humana, considerado por Comparato (2008) como o marco do regime político democrático moderno.

É fundamental entender a Lei de Anistia como parte de um processo de “esquecimento comandado”, e não como um processo de transição e reforma institucional que permitiu uma democracia estável (ao contrário do que entendem Gilmar Mendes e Eros Grau)³⁶ conforme terminologia utilizada para designar não apenas o perdão judicial garantido pela lei, mas a institucionalização de uma política nacional de negação do passado e de seus efeitos deletérios no presente (PESSOA, SANTOS, CARVALHO, 2017, p. 2017).

O que a atuação do MPF almeja é a transição conjunta e relacional entre governo, Estado e sociedade, vez que a imposição de uma anistia nos moldes dos violadores denota um traço de uma política pretensamente democrática, porém desvinculada de tradições democráticas, o que vem a gerar uma série de exclusões e desigualdades (Araújo, 2008, n.p.). Tosi e Silva (2014, p. 44) apresentam argumentos no sentido de que a justiça de transição deve ser democrática em seus meios, para que se possa garantir o direito à memória, à verdade e à justiça. Tal afirmação é complementada pelo estudo de Pessoa, Santos e Carvalho (2017, p. 211), na medida em que atribuem à justiça de transição o papel de acerto de contas com o passado para que este, por sua vez, não venha a repetir-se.

A consecução efetiva e plena de uma justiça de transição se apresenta obstada pelos fenômenos da erosão constitucional e do constitucionalismo abusivo, responsáveis por desafiar a estrutura constitucional posta e pela promoção de um significativo retrocesso institucional favorecedor de práticas e de governos autoritários. Especialmente no que diz respeito ao patrimônio público ao direito à memória, verdade e educação, as argumentações a favor da retirada de homenagens a agentes da ditadura em bens públicos encontram uma série de pontos comuns:

a) a necessidade de se concretizar as conclusões do relatório da CNV, especialmente aquela indicada na Recomendação 28124;

b) que a reparação integral às vítimas da ditadura, um dos pilares da Justiça de Transição, demanda a alteração dos nomes de monumentos que referem-se a agressores, como forma de respeitar a memória e a verdade ao não se promover tais tipos de homenagens;

c) a erosão democrática que tal conduta acarreta, uma vez que reforça o negacionismo histórico em torno dos crimes contra a humanidade praticados durante

³⁶ CF, p. 20-21, 29

a ditadura;

d) a aplicação de precedentes internacionais, como o de Gomes Lund (BRASIL, 2014f; 2018h; 2020f) ou o do caso Vladimir Herzog, especialmente na condenação referente à educação em direitos humanos nas Forças Armadas (BRASIL, 2020f);

e) a necessidade de uma leitura democrática da regra constante no art. 37, parágrafo primeiro da Constituição, a qual proíbe a promoção pessoal de autoridades na publicidade de obras. (FERREIRA, 2022, p. 118-119) (grifo nosso)

A argumentação, no entanto, não se mostrou frutífera em nenhum dos casos analisados³⁷ em razão de diversos mecanismos autoritários e incompatíveis com a legislação internacional e com o que foi levantado pela Comissão Nacional da Verdade em seu relatório, sendo a negação da ideologia autoritária e dos crimes contra a humanidade uma das fundamentações recorrentes, segundo Ferreira (2022).

O autor entende, ainda, que decisões judiciais que não contraponham os legados da ditadura militar podem ser qualificadas enquanto autoritárias pois, no mínimo, colabora com a manutenção do legado e da narrativa desse regime de exceção. Daí sua conclusão no sentido de que “a apologia à ditadura militar é caracterizada, para fins dessa pesquisa, a partir de postura que negue o golpe militar e os crimes contra a humanidade cometidos no regime que dele decorreu” (FERREIRA, 2022, p. 97).

Essa linha argumentativa permite traçar exemplos da definição de Tarcísio Júnior (2022) acerca do constitucionalismo abusivo. O posicionamento da União, em casos de homenagens ao regime militar, é embasado no fato de que estaria se tratando de uma controvérsia ideológica, sobre a qual não caberia intervenção judicial. Essa argumentação, por sua vez, não é repelida pelos tribunais, o que torna possível “inferir dessa atuação sistemática que os juízes do Poder Judiciário brasileiro concordam com essa argumentação, ou, ao menos, a toleram” (FERREIRA, 2022, p. 168).

Dentre os caminhos possíveis apontados por Tosi e Silva (2014, p. 44-45) para a justiça de transição, o reconhecimento da responsabilidade estatal, cumulado com reparação às vítimas e a garantia do direito à memória e à verdade não são fatores excludentes para a punição individual de agentes perpetradores de crimes contra a dignidade da pessoa humana. O relatório da Comissão Nacional da Verdade aponta quem foram e quem são tais perpetradores e quais foram seus respectivos atos. A concessão unilateral da anistia a estes agentes, somada à possibilidade de homenagens a estas mesmas personalidades e à responsabilização do Estado - mas não de seus agentes - , inviabiliza uma política pública de responsabilização, a qual acaba por ocorrer de modo parcial em seu azo democrático, o que

³⁷ Emanuel de Melo Ferreira, 2022, p. 117-119

acaba por negar o reconhecimento oficial de diversos fatos criminosos e, por sua vez, o acesso pleno ao direito à verdade.

É nesse contexto que se apresenta o entendimento de que existe uma responsabilidade política, inclusive no contexto da justiça transicional, na qual o governo assume todos os pontos positivos e negativos do regime anterior e a população, por sua vez, assume os avanços e transgressões deste passado (ARENDR, 2008). Partindo de uma perspectiva embasada em Kant, a autora entende a responsabilidade comunitária pelo não cumprimento do papel de culpabilizar, individualmente, os perpetradores de violações aos direitos humanos:

[...] por muitos anos os fatos desagradáveis foram varridos para baixo do tapete do imaginário, esse é um retorno surpreendente aos métodos mais antigos da humanidade para se ver livre das realidades desagradáveis - o esquecimento. Sem dúvida, se fosse bem sucedido, funcionaria melhor que todas as imagens que tentaram ser substitutos para a realidade. Vamos esquecer o Vietnã, vamos esquecer Watergate, vamos esquecer o encobrimento da verdade e o encobrimento do encobrimento da verdade imposto pelo prematuro perdão presidencial para o principal ator nesse caso, que até hoje se recusa a admitir que praticou algum delito; não é a anistia, mas a amnésia que vai curar todas as nossas feridas (ARENDR, 2008, p. 340).

Mesmo que não detenha culpa por tais atos, o atual governo deve por eles responsabilizar-se, assumindo assim “as consequências dos atos pelos quais este é responsável” (GONÇALVES, 2017, p. 88), sendo necessário, conforme a autora, a caracterização e a individualização da culpa de cada um dos indivíduos, nos moldes do que o MPF vem buscando a partir da responsabilização dos agentes.

Contraopondo-se ao argumento de mera vingança e revanchismo referentes à punição dos agentes públicos, Batista (2016) assinala a importância da penalização destes, a qual assume papel simbólico de restauração da ordem democrática.

A impunidade, segundo a corrente que defende a persecução penal dos agentes, denota o não compromisso da sociedade e do Estado com a nova instituição democrática e com os direitos humanos e fundamentais nela insculpidos. Tal ausência, ainda segundo o autor, oferece margem a uma transição política dúbia, a partir da qual estimula-se, ainda, comportamentos favoráveis ou até mesmo adesão ao teor totalitário típico do Estado brasileiro antecessor:

[...] sem pena ou responsabilização parece que as graves violações aos direitos humanos não são definidas como criminosas e merecedoras do repúdio institucional e político de Estados e sociedades nesta etapa de transição política (BATISTA, 2016, pp. 41, 42).

Ao buscar a responsabilização dos atores, pode-se afirmar que a atuação do Ministério Público Federal, embasada no raciocínio acima, busca concretizar não apenas a sua punição, mas o compromisso do Estado Brasileiro e de sua sociedade com a transição política, com a ordem democrática e com os direitos da pessoa humana.

A expressiva quantidade de logradouros que homenageiam figuras notórias deste regime, contidos na base dos Correios, por sua vez, não apenas explicita, mas também confirma a visão de Batista (2016) no sentido de que tais condutas, para além de não terem sido oficialmente repudiadas, vêm sendo e se mantendo enquanto objeto de condecorações e homenagens no patrimônio público, ainda que a ordem constitucional vigente as repudie.

A persecução penal, ainda que infrutífera processualmente, para a responsabilização e a culpabilização pessoal destes agentes permite, ainda segundo o raciocínio de Arendt (2008), a individualização da culpa e, por sua vez, a associação das violações aos seus devidos responsáveis. Essas ações fazem parte do papel constitucional do Ministério Público, o qual tem, conforme preconizado pela Constituição Federal, em seu artigo 129, a função de “zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia” (BRASIL, 1988).

Para a garantia da atuação do órgão ministerial, destacam-se duas ferramentas: a Ação Civil Pública, regulamentada pela Lei 7.347/85, a qual tem como fundamento a “proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”, conforme o inciso 3 do artigo supracitado (BRASIL, 1988); e o Incidente de Deslocamento de Competência (IDC), introduzido no ordenamento jurídico pátrio por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004, a qual adicionou o §5º ao artigo 109 da Constituição com a seguinte redação:

§ 5º Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal (BRASIL, 2004).

Conforme tratado acima, além de ajuizar ações criminais, o Grupo de Trabalho de Justiça de Transição do órgão ministerial tem como fim, ainda, o debate acerca das metas e procedimentos para a atuação dos Procuradores dos Direitos do Cidadão, em âmbito nacional, com enfoque específico na promoção de políticas públicas voltadas à memória e à verdade,

exemplificada em ações como a localização de restos mortais de desaparecidos políticos, a valorização da memória coletiva, dentre outras, conforme bem dispõe a Portaria nº 19/2010 - PFDC/MPF.

Além de políticas persecutórias, o órgão possui atuação voltada para a educação em direitos humanos, a exemplo do encaminhamento de ofício ao Ministro da Defesa, no ano de 2013, no qual foram solicitadas informações acerca do cumprimento da sentença do caso “Guerrilha do Araguaia” (ou “Gomes Lund”), julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, em especial no tocante à parte da sentença que versava sobre a necessidade de capacitação dos membros das Forças Armadas na educação em direitos humanos, conforme consta do relatório de atividades da PFDC (BRASIL, 2013).

Com o Memorando de Entendimento firmado em junho de 2016 entre o Ministério Público Federal (MPF) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, aquele reconhece a importância desta como uma das principais promotoras dos direitos humanos nas Américas, cuja jurisprudência é vinculante para a República Federativa do Brasil, posicionamento este posteriormente adotado, também, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com a edição da Recomendação nº 123, de 07 de janeiro de 2022, a qual “recomenda aos órgãos do Poder Judiciário brasileiro a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos e o uso da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos”.

Entre as atividades delineadas pelo Memorando, destaca-se a divulgação da jurisprudência da Corte aos membros do MPF, visando promover estudos, análises, projetos, investigações técnico-científicas e a aplicação dos precedentes interamericanos nos processos brasileiros (BRASIL, 2016).

As principais linhas de atuação do Ministério Público Federal, particularmente em relação ao tema em estudo, envolvem a tentativa de fazer-se cumprir internamente as sentenças exaradas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, a fim de que a responsabilização dos agentes públicos envolvidos em graves violações aos direitos humanos seja realizada e a efetivação e implementação de outras políticas de transição se concretizem, baseadas na garantia do direito à memória e à verdade.

A partir das duas últimas linhas de atuação, o Grupo de Trabalho do órgão vem apresentando argumentos no sentido de que os crimes contra a humanidade são imprescritíveis. Argumentação semelhante foi utilizada pelo então Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, em 2013, em sede do parecer de extradição nº 696³⁸, no qual o

³⁸O parecer trata da prisão preventiva com vistas à posterior extradição de Manuel Alfredo Montenegro, acusado

então PGR adotou posicionamento favorável. Segundo ele, a consecução da justiça nestes casos trata-se de “norma imperativa do direito internacional, tanto de natureza principiológica quanto consuetudinária”. Desse modo, destacou que a anistia brasileira deve estar em conformidade com os tratados internacionais que abordam o assunto e dos quais o Brasil é signatário. Ressaltou, também, que a questão da prescritibilidade dos delitos contra a humanidade não está ligada à interpretação da recepção da Lei da Anistia pela Constituição de 1988, uma vez que "são questões jurídicas distintas e independentes".

Argumentação semelhante foi adotada pelo órgão no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 320, na qual o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ingressou com o objetivo de invalidar a Lei de Anistia, a despeito do já decidido pelo Supremo Tribunal na ADPF nº 153, e de dar cumprimento aos doze pontos decisórios da sentença da Corte Interamericana no caso Gomes Lund (Guerrilha do Araguaia), com o fundamento de que se encontram em violação os preceitos fundamentais dos artigos 1º, III (princípio da dignidade a pessoa humana), 4º, inciso II (prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais), 5º, §§ 1º e 2º (eficácia plena e imediata de preceitos de proteção fundamentais e aplicabilidade dos tratados internacionais de direitos humanos), todos da CRFB/88, além do art. 7º do ADCT (vinculação do Brasil a tribunais internacionais de direitos humanos) pelo não cumprimento da sentença.

O então Procurador-Geral da República defendeu, em manifestação no caso, a necessidade de se afastar de qualquer interpretação que permita a aplicação de anistia ou prescrição a esses crimes, enfatizando tanto a imprescritibilidade quanto a impossibilidade de anistia nos casos de crimes permanentes. Ele também destacou os desafios concretos enfrentados nos tribunais para processar crimes cometidos por agentes estatais.

Segundo Janot, uma das questões em análise é a falta de reconhecimento da autoridade vinculante da sentença no caso Gomes Lund, devido a interpretações judiciais que divergem sobre a extensão que deve ser dada aos amplos princípios constitucionais, ao artigo 1º da Lei nº 6.683/1979, aos preceitos relacionados à imprescritibilidade penal, à definição de desaparecimento forçado de pessoas e à existência de coisa julgada em relação à sentença internacional válida e vinculante para as autoridades e órgãos do país, com base especialmente nos itens 3, 9 e 15 da sentença do caso:

3. As disposições da Lei de Anistia brasileira que impedem a investigação e sanção

de crimes contra a humanidade, como privação ilegal de liberdade e tortura. O acusado era Oficial Inspetor da Polícia Federal Argentina na Delegacia de Posadas e foi acusado pelas ações executadas entre os anos de 1972 e 1977.

de graves violações de direitos humanos são incompatíveis com a Convenção Americana, carecem de efeitos jurídicos e não podem seguir representando um obstáculo para a investigação dos fatos do presente caso, nem para a identificação e punição dos responsáveis, e tampouco podem ter igual ou semelhante impacto a respeito de outros casos de graves violações de direitos humanos consagrados na Convenção Americana ocorridos no Brasil.

9. O Estado deve conduzir eficazmente, perante a jurisdição ordinária, a investigação penal dos fatos do presente caso a fim de esclarecê-los, determinar as correspondentes responsabilidades penais e aplicar efetivamente as sanções e consequências que a lei preveja, em conformidade com o estabelecido nos parágrafos 256 e 257 da presente Sentença.

15. O Estado deve adotar, em um prazo razoável, as medidas que sejam necessárias para tipificar o delito de desaparecimento forçado de pessoas em conformidade com os parâmetros interamericanos, nos termos do estabelecido no parágrafo 287 da presente Sentença. Enquanto cumpre com esta medida, o Estado deve adotar todas aquelas ações que garantam o efetivo julgamento, e se for o caso, a punição em relação aos fatos constitutivos de desaparecimento forçado através dos mecanismos existentes no direito interno (CIDH, 2010).

Naquele contexto, o Ministério Público Federal manifestou concordância com a Corte Interamericana sobre a necessidade de persecução destes delitos e também acerca da necessidade de tipificação dos delitos de desaparecimento forçado, os quais se configurariam como crime permanente e, portanto, estariam ocorrendo até o presente momento. O órgão prossegue apontando para a equivalência de sentido entre a terminologia “crimes contra a humanidade” e “crimes que lesam a humanidade” (ou crimes lesa-humanidade), conforme demonstrado pelas ações por este ajuizadas. A caracterização deste tipo de ilícito, já existente na normativa internacional à época dos fatos, permite que uma interpretação costumeira cogente ou tratadista do Direito Internacional configure, dentro deste tipo penal, os crimes de lesa-humanidade cometidos naquele período, os quais, por se encontrarem internacionalmente tipificados, os tornam insuscetíveis de contemplação por anistia.

O comportamento dos agentes estatais que, ilegalmente, privaram de liberdade os desaparecidos políticos, ocultando-os de todos, especialmente de seus familiares, pode ser considerado, pela normativa internacional, como sequestro não exaurido e, portanto, ainda em curso, uma vez que não houve restituição sequer de eventuais restos mortais. Mesmo não sendo amparado por legislação nacional, pode-se afirmar que, ao não inibir e não repreender as condutas de homenagens a tais agentes, o Estado brasileiro demonstra complacência e minimização da importância de tais condutas, consideradas criminosas no Direito Internacional.

Apesar da argumentação acima mencionada, traços de autoritarismo e de apologia ao regime militar podem ser encontrados em diversas instituições, dentre elas o MPF, no que se entende por diálogos interinstitucionais autoritários, os quais representam a troca

epistemológica entre agentes e instituições sobre argumentações para perpetuar as práticas repressivas e garantir a impunidade de atos dotados de tal natureza, fortalecendo a perpetuação de tais práticas dentro do sistema administrativo e judicial. Mesmo dentro do MPF ou da AGU, é inviável falar do posicionamento de determinada instituição ou órgão de forma homogênea em decorrência do caráter difuso desse tipo de autoritarismo, o qual se abalroa na aparência de legalidade (FERREIRA, 2022).

Independentemente do caráter criminoso de tais condutas para o ordenamento jurídico pátrio, estas são com ele incompatíveis, em razão da fundação axiológica já discutida, e seus autores e aqueles responsáveis por planejá-las e institucionaliza-las agiram de forma completamente avessa aos valores constitucionais atualmente vigentes, conforme demonstrado na argumentação do Ministério Público à época. Muitos dos atos praticados se encontram não apenas inafetados pela Lei de Anistia ou pela prescrição, mas também pelo fato de que suas execuções ainda se encontram em curso. A atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos no tocante ao Brasil é contundente, de modo que, até o ano de 2021, 10 casos enviados pela Comissão à Corte Interamericana resultaram em condenações. Destes 10, os casos Gomes Lund e Herzog são relacionados a violações cometidas durante o período da ditadura militar.

O caso Gomes Lund, também conhecido como Guerrilha do Araguaia, diz respeito aos guerrilheiros desaparecidos no evento histórico homônimo, os quais foram violentamente reprimidos pelo regime militar à época. O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, entendeu que tais condutas não seriam passíveis de gerar responsabilização, visto que estariam albergadas pela Lei de Anistia (recepcionada pela Constituição Federal de acordo com a decisão proferida na ADPF 153, a qual foi julgada meses antes da decisão da CIDH).

Na sentença da Corte Interamericana, proferida no ano de 2010, o Brasil foi condenado por violação aos direitos humanos das vítimas. O Juiz *ad hoc* do caso, Roberto de Figueiredo Caldas, entendeu haver violação dos direitos à personalidade jurídica, à vida, à integridade pessoal e à liberdade pessoal, às garantias judiciais e proteção judicial, violação do direito à liberdade de pensamento e expressão, violação do direito à integridade pessoal.

A Corte entendeu, também, que a Lei da Anistia e a interpretação a ela conferida é “geradora de impunidade, descrença na proteção do Estado e de uma ferida social eternamente aberta, que precisa ser curada com a aplicação serena mas incisiva do Direito e da Justiça.” (CIDH, 2010). Sua sentença considerou que a Convenção Interamericana de Direitos Humanos equivale a uma Constituição supranacional que versa sobre estes, de modo que todos os poderes públicos e esferas nacionais devem a ela se adstringir e adequar.

Mesmo que não inteiramente convergentes acerca de todos os detalhamentos jurídicos, tanto o Supremo Tribunal Federal quanto a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconhecem que o Brasil, enquanto Estado soberano e signatário de convenções e tratados internacionais acerca de direitos humanos, tem o dever de buscar adequação jurídica e fática a estes, sendo a normativa internacional dotada de caráter cogente e, portanto, elemento apto a gerar direitos e obrigações que devem, necessariamente, serem seguidos pelo Brasil.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos entende, por sua vez, que a obrigação de conformidade aos tratados internacionais gera o dever de adaptar a legislação doméstica ao direito internacional de modo que sejam gerados resultados úteis. Tal posicionamento se encontra no julgamento do caso “Olmedo Bustos e outros vs Chile” (também chamado de “A Última Tentação de Cristo”), no qual o juiz da CIDH (2001), Cançado Trindade, considerou haver responsabilidade internacional objetiva do Estado membro pelo fato de meramente produzir manter lei incompatível com o direito internacional, independente de haver uma violação específica à direitos.

A contradição entre o entendimento do STF acerca do status jurídico e da valoração dos tratados e convenções internacionais, por sua vez, parte da interpretação do Caso Almonacid Arellano e Outros vs Chile (2006). O objeto do caso era a não apuração da responsabilidade penal de agentes da ditadura militar chilena, decorrente da lei de anistia do país. A CIDH entendeu que os efeitos dessa legislação deveriam ser suspensos pelos juízes do país e que a não persecução penal violava os artigos 8º e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos. A Corte Interamericana atribuiu aos juízes estatais o dever de verificar a compatibilidade da legislação com o texto constitucional e, também, com os parâmetros convencionais e jurisprudenciais interamericanos quando de sua aplicação, de modo que foi estabelecido o dever de exercer o "controle de convencionalidade". Posteriormente, no caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs Brasil (2016), foi fixado o entendimento de que todos os órgãos e poderes estatais detém o dever de realizar o controle de convencionalidade, não se restringindo somente aos juízes.

Dos casos anteriores, dois (Caso Olmedo Bustos e Caso Almonacid Arellano) já haviam sido julgados e publicados muito antes do julgamento da ADPF nº 153. Esse fator ressalta o argumento de Ferreira (2022) de que o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental foi responsável por perpetuar a impunidade desses crimes. O argumento do autor de que o judiciário pode atuar como um colaborador do autoritarismo é fortalecido a partir dessa perspectiva. O fato de que o STF se posicionou a favor da

manutenção da Lei de Anistia mesmo diante dos dois casos demonstra o fato de que a legislação internacional foi suplantada pela conveniência política, responsável por perpetuar o autoritarismo difuso sob a aparência de legalidade e justiça (FERREIRA, 2022).

O julgamento do caso Gomes Lund trouxe como consequências, segundo Reis (2019), o ajuizamento da ADPF nº 320 pelo Partido Socialismo e Liberdade (a qual discute a validade da Lei de Anistia e foi apensada à já mencionada ADPF nº 153) e a tentativa, por parte do MPF, de alcançar a condenação criminal com base nesse julgamento, a qual vem se mostrando infrutífera em razão da resistência do Supremo Tribunal Federal e das interpretações autoritárias no que se relaciona à ditadura e à justiça de transição.

Diante da atuação do Ministério Público Federal e de sua argumentação, é possível entender que mesmo diante da não definição da ilicitude por meio de lei na realização de tais homenagens em âmbito público, é notória a incompatibilidade destas com o compromisso à consecução da justiça de transição, decorrente dos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, e de dispositivos e princípios constitucionais que consagram a dignidade da pessoa humana, o direito à educação (naquilo que concerne ao do patrimônio público como vetor da memória coletiva), à moralidade administrativa, dentre outros.

A permissão, implícita e baseada na complacência, de que o Estado homenageie, por meio do patrimônio público, personalidades condenadas internacionalmente por seus atos, torna a imagem do Brasil, como país signatário das convenções internacionais de proteção aos direitos humanos, inconsistente e possibilita o fortalecimento de fenômenos como o autoritarismo difuso e o constitucionalismo abusivo.

Mesmo diante do vasto arcabouço normativo existente, bem como de órgãos que supostamente atuam na promoção e proteção da democracia e do Estado de Direito, a legitimação de posturas autoritárias, como a negação do passado ditatorial e de suas violações a direitos humanos, permanece enquanto um dos diversos sintomas da erosão constitucional e da crise democrática que o país vive.

4. HOMENAGENS A FIGURAS NOTABILIZADAS PELA TORTURA: ANÁLISE DA JURIDICIDADE E TENTATIVAS DE CONTROLE

A justiça de transição brasileira não logrou a pretensão de encerrar o passado ditatorial por meio das devidas punições aos agentes por ele responsáveis, embora prossiga empreendendo esforços para que esta pretensão possa ser alcançada na medida do possível, sempre levando em conta as balizas impostas pela dúbia Lei da Anistia. Hoje, essa Lei é encarada, de modo geral, como um impeditivo para a consecução plena da justiça de transição mesmo diante das políticas reparatórias por ela estabelecidas:

O que se modificou em 25 anos, foi a visão sobre o que se fez naquele tempo. Se antes a lei de anistia era vista como uma ponte para a transição da ditadura à democracia, duas décadas e meia depois é enxergada como um obstáculo para a consolidação de um regime de direitos e liberdades fundamentais, num país onde a Constituição afirma que a tortura é um crime “imprescritível” (JERÔNIMO, 2014, p. 38).

Mesmo que a anistia ampla, geral e irrestrita tenha promovido na história jurídica uma cisão penal dos fatos ocorridos, o STF já decidiu, em sede do Recurso Extraordinário nº 1010606/RJ³⁹, com fixação da tese de repercussão geral nº 786, pela incompatibilidade do direito ao esquecimento com a ordem jurídica atual, o que corrobora com a interpretação já discutida de que a anistia não deve ser identificada com o esquecimento:

É incompatível com a Constituição a ideia de um direito ao esquecimento, assim entendido como o poder de obstar, em razão da passagem do tempo, a divulgação de fatos ou dados verídicos e lícitamente obtidos e publicados em meios de comunicação social analógicos ou digitais. Eventuais excessos ou abusos no exercício da liberdade de expressão e de informação devem ser analisados caso a caso, a partir dos parâmetros constitucionais – especialmente os relativos à proteção da honra, da imagem, da privacidade e da personalidade em geral – e as expressas e específicas previsões legais nos âmbitos penal e cível (BRASIL, 2021)

Pensar em medidas condizentes com uma efetiva justiça de transição que não se limite a satisfazer uma mera sanha penal punitiva em relação aos agentes envolvidos, mas que promova e reitere os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro surgido da Constituição Federal de 1988, dentre os quais figuram a promoção da dignidade da pessoa humana e o

³⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário nº 1010606/RJ. É incompatível com a Constituição a ideia de um direito ao esquecimento, assim entendido como o poder de obstar, em razão da passagem do tempo, a divulgação de fatos ou dados verídicos e lícitamente obtidos e publicados em meios de comunicação social analógicos ou digitais. Eventuais excessos ou abusos no exercício da liberdade de expressão e de informação devem ser analisados caso a caso, a partir dos parâmetros constitucionais - especialmente os relativos à proteção da honra, da imagem, da privacidade e da personalidade em geral - e as expressas e específicas previsões legais nos âmbitos penal e cível. Recorrente: Nelson Curi e outro (a/s). Recorrido: Globo Comunicações e Participações. Relator: Ministro Dias Toffoli, 03 de fevereiro de 2021. Divulgação: 11/02/2021. Disponível em: https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/attachments/STF_RE_1010606_b9748.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1721233336&Signature=seHKdi198JJg4WaunPHRR2oVvyQ%3D. Acesso em: 17 de jul. 2024.

repúdio à tortura e ao passado ditatorial se mostra necessário na transição institucional plena para a democracia, bem como para a garantia de sua estabilidade. A garantia da memória histórica e da manutenção da verdade, enquanto formas de prevenção, formação e posicionamento estatal são fatores importantes na disputa pela narrativa e refletem, por sua vez, na elaboração de políticas públicas, na atuação de órgãos estatais, dentre outros.

No julgamento do recurso comentado acima, o pleno do órgão judicante entendeu, também, que a previsão ou aplicação deste direito caracterizaria uma afronta à liberdade de expressão, direito constitucionalmente consagrado, bem como “ao direito que todo cidadão tem de se manter informado a respeito de fatos relevantes da história social” (BRASIL, 2021), considerando que a institucionalização de tal direito equivaleria a atribuir, “de forma absoluta e em abstrato, maior peso aos direitos à imagem e à vida privada, em detrimento da liberdade de expressão, compreensão que não se compatibiliza com a ideia de unidade da Constituição.” (BRASIL, 2021).

O Supremo Tribunal Federal apresentou uma intenção de preservar o direito à memória cidadã, construída a partir da história tal qual ocorreu, sem os entraves impostos pelo próprio regime para que se pudessem ocultar vestígios comprometedores de um passado obscuro e marcado pelo aviltamento da dignidade da pessoa humana, proporcionando, ainda, garantias de acesso a essa memória por meio do direito à educação, à cultura, e a uma satisfatória justiça de transição.

Quanto ao objeto da pesquisa, constata-se a falta de um tratamento homogêneo no que concerne às vedações a homenagens a elementos do período de exceção em patrimônios públicos de toda sorte, tais como logradouros, monumentos, escolas, dentre outros. Há, também, a ausência de uma regulamentação, a nível federal, ou de uma interpretação uniformizante da legislação federal vigente, pelo Superior Tribunal de Justiça, no sentido de minorar a continuidade desses atos no âmbito dos demais entes federativos. Parcela significativa dos movimentos que buscam a preservação da memória e da história partem da sociedade civil ou, assystematicamente, de chefes do executivo ou parlamentares. Simultaneamente se apresenta o aumento do número de discursos autoritários, antidemocráticos e apologéticos ao período ditatorial.

A presente seção tem como objetivo expor, sem pretensão de esgotamento do tema, possibilidades para a contenção da problemática das pretensões de realização de homenagens a figuras públicas notabilizadas pela prática de crimes contra a humanidade. Parte-se do questionamento, válido especialmente à nível federal, da possibilidade de validade destas homenagens na ausência de normas proibitivas. A partir daí, se propõe uma discussão

sobre a aplicabilidade dos princípios da legalidade e da moralidade e da possibilidade da utilização de ações populares como forma de controle destes atos por parte da sociedade civil, bem como uma análise da compatibilidade dessas homenagens a partir desses dois princípios e da ordem constitucional vigente.

Para aprofundar a discussão no que diz respeito ao autoritarismo processual e na concepção da coisa pública enquanto espaço de disputa, é realizada uma análise da atuação do Ministério Público Federal por meio de ações civis públicas, da atividade legiferante à nível federal e estadual e da legislação internacional aplicável a estes casos, bem como um panorama geral dos problemas em sua implementação.

4.1 Limitações às homenagens estatais

Com base na discussão sobre a eficácia horizontal dos direitos fundamentais e sua aplicação nas relações jurídicas, tanto naquelas entre particulares, quanto naquelas de particulares com o Estado, assim como a discussão sobre a aplicação do princípio da função social da propriedade pela Administração Pública, é de fundamental importância entender os limites, de modo ainda mais específico, aos quais o Estado e os seus agentes estão adstritos quando realizam o ato jurídico de promover a nomeação de um bem público. Igualmente, é crucial entender quais instrumentos e parâmetros de controle a Administração Pública possui para manter a conformidade dos atos de seus agentes com a ordem jurídica, discussão aqui proposta sem a pretensão de esgotar o tema e suas possibilidades.

Inexiste, até o presente momento, legislação que venha especificamente proibir homenagens a agentes estatais envolvidos com tortura e outros crimes contra a humanidade praticados durante o período da ditadura militar brasileira. Apesar disso, parece impróprio albergar-se no fato de que não existe lei federal proibindo tais nomeações para eximir-se de levar em conta a existência de outras limitações e mecanismos de controle direcionados ao administrador público. Adiante, serão abordados alguns outros mecanismos legais que também encontram fundamento nos institutos jurídicos anteriormente mencionados.

Na ausência de norma específica que regulamente um ato estatal discricionário, como o ora em análise, é necessário ter em conta que a interpretação dos atos administrativos deve ser compatível com os parâmetros constitucionais e com a busca pela conformidade da Administração Pública aos preceitos inerentes a um modelo cidadão e republicano, o qual repudie o poder de império que outrora permitia ao Estado alhear o exercício da cidadania no controle de seus atos. Dada a estrita vinculação do Direito Administrativo ao Direito

Constitucional, ramos por excelência do chamado Direito Público, fica evidente que a harmonia de princípios entre ambos é um imperativo, de modo que a discricionariedade administrativa encontra limites nos valores e princípios constitucionais (MOREIRA NETO, 2001).

Esses limites impostos acumulam-se com os institutos da dignidade da pessoa humana, dos direitos fundamentais e da preservação do Estado Democrático de Direito, configurando-se não apenas como preceitos abertos que objetivam guiar o administrador na execução de sua função, mas que permitem também aferir a juridicidade ou não de seus respectivos atos, de modo que servem como parâmetro jurídico de controle dos atos do Poder Público:

As regras que regulam a atuação estatal no desempenho da sua função administrativa são submetidas não só à lei em sentido estrito, mas ao direito como um todo, ou seja, as regras e princípios constitucionais passam a reger o exercício das atividades do Estado, visando promover a dignidade da pessoa humana, a segurança jurídica e os demais direitos fundamentais (LACERDA, 2018, p. 11).

Ainda que o objeto do ato administrativo de nomeação seja discricionário e, portanto, sujeito à conveniência e à oportunidade do administrador público, evidencia-se a limitação axiológica, decorrente do Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição Federal, cujo escopo de resguardo aos preceitos democráticos deveria servir de embasamento para obstar tais concessões de honrarias a agentes envolvidos em crimes contra a humanidade durante o período da ditadura militar, visto que tais atos são incompatíveis com a própria noção de Estado Democrático de Direito.

Mesmo que tacitamente se permita que se prestigiem valores diametralmente opostos àqueles insculpidos na Constituição Federal de 1988, por meio de atos administrativos, confere-se ao legislador e ao administrador público a possibilidade de realização de atos que confrontam diretamente a concretude, a densidade e a força normativa da Constituição, na medida em que passa-se a exaltar uma série de ações e valores incompatíveis com o Estado de Direito e a dignidade humana na coisa pública.

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma série de princípios para a Administração Pública, os quais devem, obrigatoriamente, reger a conduta do agente público na consecução de uma atuação estatal baseada em seus valores e pautada no interesse coletivo. A reflexão acerca da compatibilidade de homenagens personalizadas insculpidas no patrimônio público, ato que pereniza a memória da personalidade homenageada e denota que valores e princípios o administrador público procura exaltar no espaço e patrimônio públicos, deve ser feita a partir da interpretação e da integração destes valores.

A Administração Pública, direta e indireta, de todos os Poderes e de todos os entes federados, deve obediência aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, na forma do artigo 37, *caput*, da CRFB/88. Todos os atos protagonizados pela Administração Pública e por seus agentes devem, necessariamente, conformar-se a estes princípios e normas jurídicas abertas, sob pena de padecerem de vícios que tornem os atos incompatíveis com o ordenamento. Além dos princípios, a Constituição Federal elenca, também, a Ação Popular e a Ação Civil Pública como ferramentas de proteção à moralidade pública e aos interesses difusos, sendo estes importantes instrumentos de controle social da Administração Pública concedidos aos cidadãos para que exerçam protagonismo na gestão da coisa pública. A análise desses institutos e de sua utilização enquanto meios de controle da Administração Pública é de fundamental importância, conforme se discutirá adiante.

4.1.1 Princípio da legalidade

Dentre os princípios mencionados destaca-se o da legalidade administrativa, frequentemente identificada como legalidade estrita. A vinculação estrita da Administração Pública à letra da lei foi considerada, desde a sistematização do Direito Administrativo francês até muito recente no histórico jurídico dos países que adotam o sistema do *civil law*⁴⁰, como “a máxima expressão do princípio democrático e da segurança jurídica” (LACERDA, 2018, p. 26), vez que por meio do princípio em comento era possível tanto limitar a Administração Pública, impedindo que seu poder de império se transfigurasse em arbítrio, quanto garantir previsibilidade e estabilidade nas relações jurídicas.

Esse nível de rigidez da legalidade vem se tornando insuficiente e incapaz de lidar com as mudanças fáticas e sociais, bem como de proporcionar garantia à devida segurança nas relações jurídicas e, por conseguinte, a consecução dos direitos dos administrados e a proteção aos direitos e garantias fundamentais, de sorte que outros atos administrativos e outras formas de interpretação do regime jurídico-administrativo ganham destaque na sistemática jurídica brasileira. Em resposta à necessidade de uma regulamentação mais célere, decorrente das rápidas mudanças sociais, atos normativos diferentes da Lei em sentido estrito vêm sendo utilizados para suprir eventuais lacunas e falhas normativas, no fenômeno conhecido por deslegalização (LACERDA, 2018). Dessa “erosão formal” se aponta que a Lei em sentido

⁴⁰ Em contraposição ao sistema britânico da Common Law, o qual se baseia em decisões, precedentes e preceitos consuetudinários, o sistema Civil Law, adotado pelo Brasil, tem na lei positivada a base de atuação estatal e das relações privadas.

estrito não é mais necessariamente um requisito para atuação da Administração Pública (BAPTISTA, 2003, p. 13)

Ainda que não se ignore a legalidade estrita, é necessário ter em conta que suas ações devem encontrar-se adstritas, também, a parâmetros ético-humanísticos que irradiam dos valores e princípios da Constituição Federal, inclusive no que diz respeito à própria interpretação e aplicação de normas de qualquer ordem:

Um dos mecanismos propiciadores da constitucionalização do direito é a chamada interpretação conforme à Constituição. Este princípio, que é corolário dos postulados da supremacia da Constituição e da unidade da ordem jurídica, proclama que, entre várias exegeses possíveis de determinado enunciado normativo, deve o intérprete, desde logo, excluir aquelas que o tornem incompatível com os ditames da Lei Maior. (BINENBOJM, 2014, p. 67)

O princípio da legalidade, tanto em razão do fenômeno da deslegalização quanto da força normativa da Constituição e da técnica de interpretação conforme esta, passa a ser melhor identificado como princípio da juridicidade, vez que “o Direito Administrativo, assim como os demais ramos do direito, passa a ser vinculado não só à lei, mas ao direito” (LACERDA, 2018, p. 28).

Além de os atos administrativos deverem pautar-se pela lei positiva, devem também ir ao encontro das normas contidas na Constituição e, ainda, dos valores axiológicos nela contidos, como a dignidade da pessoa humana e o Estado Democrático de Direito, sendo tal subsunção condição de validade jurídica e legitimidade política destes. Atos de nomeações que homenageiem agentes públicos responsáveis por atos de tortura, atentado contra o Estado Democrático de Direito, dentre outros, podem ser considerados antijurídicos na medida em que se apresentam contrários não apenas aos princípios administrativos, mas também a ordem constitucional atual, a qual contrapõe-se ativamente ao estado de exceção que vigorava no regime militar e que busca a positivação de direitos e garantias - especialmente a dignidade da pessoa humana - no intuito de afirmar e estabelecer uma ruptura com o regime anterior (NIMER, 2016).

O fato de inexistir norma versando a respeito da proibição de tais homenagens não impede a caracterização dessas homenagens como atos contrários ao ordenamento jurídico atual, vez que o Estado de Direito não deve ser identificado apenas com a legalidade formal, mas com todo o Direito, especialmente com o objetivo de garantir a tutela dos direitos fundamentais, de sorte que a inconstitucionalidade de tais nomeações exsurge da interpretação sistemática a partir dos princípios da dignidade da pessoa humana, do direito fundamental à educação, dentre outros institutos anteriormente (BINENBOJM, 2014).

Ainda que a ausência de norma não impeça a identificação da ilicitude do ato, a edição de diplomas legais com *mandamus* proibitivos permite dirimir dúvidas acerca de tais questões e uniformizar, com maior eficácia e segurança jurídica, a questão fática, como já ocorre no município de Olinda⁴¹, o qual passou a contabilizar, por meio de atuação do Legislativo municipal, a quantidade de patrimônios irregulares em relação à legislação específica; e do estado do Ceará⁴², o qual já proíbe tais homenagens por nomeação em monumentos e equipamentos públicos e as relata para inclusão no relatório final da Comissão Nacional da Verdade, assim como também o faz com colaboradores e agentes que pactuam com tais atos.

O princípio da juridicidade é parâmetro suficiente para que a própria Constituição Federal e os valores nela elencados atuem como paradigmas de controle, tendo em vista a já mencionada densificação normativa das normas constitucionais, mesmo diante da inexistência de Lei que trate sobre o tema. Conforme entendimento de Danilo Lacerda (2018, p. 21), o Poder Judiciário deve, de modo vinculado à normativa constitucional, exarar decisões e declarar a inconstitucionalidade de leis ou atos, bem como o Poder Executivo deve partir desta para executar seus atos.

Foi o que se verificou, em exceção ao que o judiciário normalmente decide sobre o tema, na Ação Popular ajuizada pela Deputada Natália Bonavides contra a União, a qual tinha como pedido a retirada da ordem do dia de 31 de março de 2020 do Ministério da Defesa, em homenagem a ditadura militar⁴³. Dentre os pedidos se encontravam também a

⁴¹Lei Municipal nº 6.193/2021, a qual dispõe sobre a proibição de homenagens a escravocratas e ao Golpe Militar que sofreu o Brasil em 1964 e ao período de ditadura subsequente ao golpe no âmbito da administração direta e indireta no Município de Olinda.

⁴² Lei Estadual nº 16.832/19 do Ceará, a qual DISPÕE SOBRE ORIENTAÇÕES DE MEMÓRIA HISTÓRICA.

⁴³ Consta da “Ordem do Dia Alusiva ao 31 de março de 1964” emitida pelo Ministério da Defesa em Brasília, DF, no dia 31 de março de 2020: “O Movimento de 1964 é um marco para a democracia brasileira. O Brasil reagiu com determinação às ameaças que se formavam àquela época. O entendimento de fatos históricos apenas faz sentido quando apreciados no contexto em que se encontram inseridos. O início do século XX foi marcado por duas guerras mundiais em consequência dos desequilíbrios de poder na Europa. Ao mesmo tempo, ideologias totalitárias em ambos os extremos do espectro ideológico ameaçavam as liberdades e as democracias. O nazifascismo foi vencido na Segunda Guerra Mundial com a participação do Brasil nos campos de batalha da Europa e do Atlântico. Mas, enquanto a humanidade tratava os traumas do pós-guerra, outras ameaças buscavam espaços para, novamente, impor regimes totalitários. Naquele período convulsionado, o ambiente da Guerra Fria penetrava no Brasil. Ingredientes utópicos embalavam sonhos com promessas de igualdades fáceis e liberdades mágicas, engodos que atraíam até os bem-intencionados. As instituições se moveram para sustentar a democracia, diante das pressões de grupos que lutavam pelo poder. As instabilidades e os conflitos recrudesciam e se disseminavam sem controle. A sociedade brasileira, os empresários e a imprensa entenderam as ameaças daquele momento, se aliaram e reagiram. As Forças Armadas assumiram a responsabilidade de conter aquela escalada, com todos os desgastes previsíveis. Aquele foi um período em que o Brasil estava pronto para transformar em prosperidade o seu potencial de riquezas. Faltava a inspiração e um sentido de futuro. Esse caminho foi indicado. Os brasileiros escolheram. Entregaram-se à construção do seu País e passaram a aproveitar as oportunidades que eles mesmos criavam. O Brasil cresceu até alcançar a posição de oitava economia do mundo. A Lei da Anistia de 1979 permitiu um pacto de pacificação. Um acordo político e social que determinou os rumos que ainda são seguidos, enriquecidos com os aprendizados daqueles tempos difíceis. O Brasil evoluiu,

abstenção de quaisquer atos comemorativos relacionados ao golpe militar em todos os meios de comunicação escrita ou falada. Na ação em questão, foi deferida uma liminar em primeiro grau determinando a proibição de que fossem veiculadas ordens comemorativas. A decisão foi mantida no segundo grau pelo TRF da 5ª região. No recurso que manteve a medida liminar, foram reconhecidos, dentre outros pontos: (i) o caráter não informativo da ordem do dia, buscava exaltar o regime de exceção e a ruptura institucional; (ii) a aplicação cogente do artigo 8º do ADCT e do relatório da Comissão Nacional da Verdade e (iii) a ilegalidade do ato impugnado, em razão da inobservância do procedimento legal para criação de datas comemorativas. O relator considerou, em contraposição ao que os tribunais brasileiro comumente decidem, que cabe ao Poder Judiciário exercer controle sobre os atos da Administração Pública Militar (BRASIL, 2020).

Sobre o caso, Ferreira (2022) entende que a decisão do TRF 5 e a sua fundamentação são de fundamental importância para entender a tensão da relação entre o judiciário e as forças armadas brasileiras, sendo inclusive necessário que o próprio poder relembre seu poder para realização de fiscalização judicial em tais situações.

A existência do bloco de constitucionalidade⁴⁴ viabiliza a realização de um controle de convencionalidade. A Corte Interamericana de Direitos Humanos já definiu, inclusive e em jurisprudência vinculante - por força da Convenção Americana de Direitos Humanos, da qual o Brasil é signatário - no caso *Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs Brasil* (2016), a obrigatoriedade de que o Brasil o realize em todas as suas instâncias, não apenas no judiciário.

Mesmo diante da posição de signatário da normativa em questão, o controle de atos internos a partir do parâmetro da convencionalidade encontra pouca recepção por parte do judiciário (o qual, conforme já mencionado, tende a não seguir de forma sistemática e correta a legislação e a jurisprudência internacional) e por parte da academia.

Algumas oposições ao controle de convencionalidade, como a de Mallarino (2011), fundamentam-se no fato de que a Convenção Interamericana não obriga os estados a seguirem sua jurisprudência, mas sim cumprir suas sentenças e no fato de que a interpretação

tornou-se mais complexo, mais diversificado e com outros desafios. As instituições foram regeneradas e fortalecidas e assim estabeleceram limites apropriados à prática da democracia. A convergência foi adotada como método para construir a convivência coletiva civilizada. Hoje, os brasileiros vivem o pleno exercício da liberdade e podem continuar a fazer suas escolhas. As Forças Armadas acompanharam essas mudanças. A Marinha, o Exército e a Aeronáutica, como instituições nacionais permanentes e regulares, continuam a cumprir sua missão constitucional e estão submetidas ao regramento democrático com o propósito de manter a paz e a estabilidade. Os países que cederam às promessas de sonhos utópicos ainda lutam para recuperar a liberdade, a prosperidade, as desigualdades e a civilidade que rege as nações livres. O Movimento de 1964 é um marco para a democracia brasileira. Muito mais pelo que evitou.

⁴⁴ CF, p. 31-33

da Corte Interamericana não necessariamente deve ser obrigatório para os órgãos internos, vez que não há regramento quanto à vinculação do fundamento das decisões. O primeiro argumento pode ser considerado como superado no caso brasileiro em razão da jurisprudência vinculante e mandamental no caso *Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs Brasil*, onde foi determinado especificamente o dever de realização do controle de convencionalidade.

Outra argumentação contra o controle de convencionalidade nos moldes especificados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos vem de Dulitzky (2015). O autor entende que a postura da Corte Interamericana de Direitos Humanos em monopolizar a interpretação convencional, apesar de fundamentada em razões jurídicas, políticas e econômicas, não encontra fundamentação normativa no artigo 68(1) da Convenção Americana de Direitos Humanos. Esses fatores enfraquecem a atuação e a legitimidade da Corte, fortalecendo o fenômeno do *backlash*, discutido mais à frente.

Uma das soluções apontadas para a questão é a regulamentação do controle de convencionalidade, medida de relevância significativa para o fortalecimento da implementação efetiva de decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos (RAMÍREZ, 2015). A construção de regras mínimas para aplicação da jurisprudência regional é um passo importante na integração do sistema interamericano com as jurisdições nacionais e permite o maior empoderamento dos órgãos internos, o que pode legitimar a aplicação do controle de convencionalidade e a diminuição a sua resistência (REIS, 2019).

4.1.2 A Moralidade administrativa e ação popular

Quanto à moralidade, há entendimento o qual a alça à condição de direito e garantia fundamental, na medida em que a proteção a esta se encontra disposta no artigo 5º, LXXIII, da Constituição Federal, o qual elegeu como meio para o controle social deste princípio a Ação Popular, bem como no artigo 37, caput, o qual preconiza sua posição de princípio da Administração Pública. Em razão disso, há afirmações no sentido de que “o standard em questão foi erigido ao patamar de cláusula pétrea ao ser enquadrado dentre os direitos e garantias fundamentais, não podendo ser abolido sequer por meio de emenda constitucional” (NIMER, 2016, p. 105-106).

A moralidade jurídica exerce, adjunta aos outros princípios do regime administrativo, papel fundamental na garantia da própria legitimidade estatal e de suas ações, especialmente tendo em conta que o Estado de Direito se fundamenta precipuamente no papel do Estado enquanto garantidor, adstrito ao regime legal imposto pelo poder constituinte, emanado do povo que o legitimou. Os princípios e valores constantes na Constituição Federal

de 1988, fundamentados na dignidade da pessoa humana, passam a ser considerados como princípios interpretativos e, ainda, dotados de cogência (NIMER, 2016). Sobre a moralidade administrativa, Cármen Lúcia Antunes Rocha (1994) afirma que esta é fator responsável por legitimar o comportamento da pessoa pública, sem o qual “sua própria condição se dilui”.

Propõe-se aqui o entendimento de que a moralidade jurídica guarda relação com a legalidade em seu sentido mais amplo, qual seja, o de compatibilidade com o ordenamento jurídico enquanto um sistema completo. É conforme tal interpretação da moralidade administrativa que se entende como incompatível o ato administrativo de homenagear, por meio de nomeações inscritas no patrimônio público, agentes públicos que ativamente participaram ou compactuaram com o regime ditatorial de 1964, vez que a moralidade é, como já afirmado, direito fundamental passível de controle social por meio de Ação Popular (CAMMAROSANO, 2006).

Ao entender a moralidade enquanto parâmetro de atuação que se desdobra da legitimidade política e da consecução da finalidade pública dentro dos moldes garantistas e democráticos do atual modelo constitucional, a moral administrativa deve ser entendida para muito além de valores materiais, contábeis e financeiramente auditáveis, mas como a busca pela preservação de toda a base axiológica instituída pelo Estado Democrático de Direito e, por conseguinte, pela Constituição Federal. É necessário partir do escopo interpretativo que percebe a crise das instituições democráticas e a consequente necessidade de técnicas de proteção do patrimônio público que abranjam não apenas o erário, sua dimensão pecuniária, mas que sejam capazes, ainda, de garantir proteção aos valores imateriais - dentre eles a moralidade administrativa - independentemente de dano pecuniário direto ou reflexo (NIMER, 2016, p. 88)

Cabe à moralidade pública realizar o controle do juízo ético-normativo dos atos administrativos e, subsequentemente, avaliar se estes se encontram de acordo com a sistemática jurídica, vez que o atendimento ao padrão juridicamente moral é necessário à manutenção da legitimidade político-estatal e, também, para a busca do bem comum

Para a concretização desses fins e controle dos atos administrativos sob o aspecto da moralidade, é essencial, então, que se utilizem parâmetros normativos, presentes no vasto campo de abrangência do ordenamento jurídico. Ou seja: os instrumentos de controle e de disciplina do atendimento ao interesse público e à dignidade da pessoa humana estão presentes na ordem jurídica estatal e a eles deve se reportar o exegeta quando se deparar, em um dado caso concreto, com a necessidade de aferição da ofensa à moralidade administrativa. (NIMER, 2016, p. 114)

O princípio tem como referência axiomas e padrões éticos vigentes na sociedade brasileira, que tiveram sua introdução na sistemática jurídica nacional não apenas por meio de lei em sentido estrito, mas por diversas outras fontes normativas, como princípios, jurisprudências, costumes e, especialmente no tema justiça de transição, tratados e convenções internacionais, de sorte que a juridicidade e a moralidade se interseccionam, mantendo, ainda, suas respectivas autonomias, para prover padrões e parâmetros de conduta ao administrador (NIMER, 2016).

É possível afirmar que estas ações também atuam como parâmetros e mecanismos de controle dinâmicos, capazes de se adequar às mais diversas problemáticas, como a exposta, inclusive por meios já normativamente estabelecidos, como a Ação Popular e a Ação Civil Pública, as quais tutelam atos lesivos contra o patrimônio público, seja por vício de legalidade e finalidade (no caso daquela), seja por danos morais e patrimoniais causados a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, assim como à ordem urbanística, ao patrimônio público e social e a qualquer interesse coletivo e difuso (no caso desta) (NIMER, 2016, p. 114).

Estes remédios constitucionais possuem o condão de garantir ao cidadão a possibilidade de controle social dos atos estatais, tanto na condição de autor (no caso da Ação Popular), quanto na condição de denunciante de uma possível ilicitude (no caso da Ação Civil Pública).

Para a garantia do exercício da cidadania enquanto controle, a própria Constituição Federal designou a ação popular como um instrumento, e também como um direito, de defesa da moralidade e do patrimônio público no próprio texto constitucional, o que, por sua vez, garante a esta ação o caráter de direito público subjetivo, pois gera obrigação de que o Estado se subsuma ao direito do particular que o invoca, garantindo a aplicação de um direito subjetivo a partir da aplicação da Constituição (BRITTO, 1992, p. 116).

A Lei da Ação Popular elenca alguns critérios para aferir a anulabilidade ou a nulidade do ato, respectivamente em seu artigo 3º e 2º:

Art. 3º **Os atos lesivos ao patrimônio** das pessoas de direito público ou privado, ou das entidades mencionadas no art. 1º, **cujos vícios não se compreendam nas especificações do artigo anterior, serão anuláveis**, segundo as prescrições legais, enquanto compatíveis com a natureza deles.

[...]

Art. 2º São **nulos** os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

[...]

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;

b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;

c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;

d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;

e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.
(BRASIL, 1965. Grifo nosso)

A lei elenca hipóteses taxativas de nulidade e, residualmente, atribui a sanção de anulabilidade aos atos ilícitos não contidos nesse rol. Sobre a nulidade por ilegalidade do objetivo, parte-se aqui da já fundamentada premissa de que os tratados internacionais ratificados pelo Brasil, independentemente do seu rito de internalização, são de observância obrigatória em razão de seu *status* jurídico de Emenda à Constituição, ou de norma supralegal, como também ocorre com sentenças exaradas por cortes internacionais, as quais possuirão natureza cogente, ou seja, aptas a serem exigidas no plano internacional e a gerar a adequação de conduta do Estado Brasileiro ao que por elas for determinado, desde que às cortes em questão seja reconhecida legitimidade para tal pelo Brasil. Conforme já mencionado, é vasta a normativa internacional ratificada pelo Estado brasileiro no sentido de coibir a tortura, bem como de garantir o tratamento digno do indivíduo e por reparar os danos causados à vítimas destas ações.

Cita-se, dentre a normativa internacional, a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, ratificada em 1991 por meio do Decreto nº 40/91, a qual dispõe em seu artigo 10, 1

Cada Estado Parte assegurará que o ensino e a informação sobre a proibição de tortura sejam plenamente incorporados no treinamento do pessoal civil ou militar encarregado da aplicação da lei, do pessoal médico, dos funcionários públicos e de quaisquer outras pessoas que possam participar da custódia, interrogatório ou tratamento de qualquer pessoa submetida a qualquer forma de prisão, detenção ou reclusão (BRASIL, 1991).

A normativa em questão torna incompatível, ainda que de forma mediata, a homenagem, no patrimônio público, a militares perpetradores de tortura, vez que a educação patrimonial constitui importante ferramenta na formação da memória coletiva, na completude da função social da propriedade e na própria justiça de transição. Uma das mais basais ações para assegurar o ensino e a informação sobre a proibição de tortura aos funcionários públicos,

em qualquer instância e não apenas no tratamento de pessoas submetidas a prisão, detenção ou reclusão, é a de não apenas impedir a homenagem pública a personalidades que se destacaram pela prática de tais atos, mas também evitar sua celebração, por meio de políticas e ações públicas que visem a educação, a informação e a preservação da história e da memória:

Face à questão, os esforços no sentido de reconhecer o direito à memória e à verdade configuram-se como formas de evitar que violações aos Direitos Humanos continuem acontecendo. Convém referir, que os desrespeitos à cidadania ocorridos durante a ditadura civil-militar brasileira feriram psicologicamente, emocionalmente e fisicamente muitos cidadãos. (PESSOA, DOS SANTOS, CARVALHO, 2017, p. 212)

Tanto a Convenção em comento, em seu artigo 14, 1, quanto a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em seu artigo 9,1, determinam que os Estados partes têm o dever de reparar, indenizar e compensar as vítimas da tortura pelas violações de direitos humanos sofridos.

A previsão específica pela compensação e pela reparação, por sua vez, preconizam a preocupação para além do âmbito pecuniário, denotando a necessidade de que outras medidas, dentre elas a garantia de que as personalidades responsáveis por tais atrocidades não sejam publicamente homenageadas, haja vista a notável contradição entre este ato e os valores protegidos pela ordem jurídica nacional e a ordem constitucional brasileira. É neste contexto que se avulta a importância da gestão da coisa pública direcionada à construção da memória social e da preservação da história, sendo esta, também, uma forma de reparação dos danos causados, ainda que de maneira mais difusa, e de demonstrar o posicionamento do Estado ante os fatos ocorridos, bem como seu reconhecimento e sua responsabilização:

A tortura vivenciada contribuiu para a desumanização do ser humano, para a perda do seu livre arbítrio e para o controle de sua vida e de sua morte pelo carrasco. Deste modo, deixar o sofrimento vivido no plano privado, individual, é também uma tática usada para o esquecimento e impunidade. **O silêncio é uma forma de indiferença, e ser indiferente assemelha-se com a cumplicidade.** (PESSOA, DOS SANTOS, CARVALHO, 2017, p. 212) (grifo nosso)

Configura-se contraditório que um Estado se comprometa internacionalmente a compensar as vítimas de crimes considerados imprescritíveis e, ao mesmo tempo, possua logradouros, pontes, monumentos e tantos outros bens nomeados em memória a pessoas que se notabilizaram pela prática de tais atos.

É possível que se entenda pela possibilidade de que seja pleiteada, em sede de Ação Popular, a nulidade de ato celebratório à memória de militares e colaboradores

envolvidos em crimes contra a humanidade, fazendo, para tanto, uso do patrimônio público, por violação à legalidade do objeto, conforme disposto no artigo 2º, parágrafo único, alínea c), vez que os tratados internacionais de direitos humanos detêm ou caráter jurídico de Emenda à Constituição ou de norma supralegal, enquadrando-se, em ambos os casos, como atos normativos.

A Ação Popular, no entanto, não pode ser utilizada como sucedâneo do controle concentrado de constitucionalidade, buscando questionar a constitucionalidade de norma em abstrato ou, nesse caso, declarar a inconstitucionalidade por omissão de norma que impeça determinada conduta, conforme entendeu o Superior Tribunal de Justiça, na ocasião do julgamento do Recurso Especial nº 1.870.470⁴⁵, proveniente do município de Niterói, no qual consta:

3. De acordo com a jurisprudência desta Corte Superior, "A ação popular é imprópria para o controle da constitucionalidade das leis pelo sistema concentrado. Admite-se, apenas, quando a declaração de inconstitucionalidade for incidenter tantum" (REsp 958.550/SC, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, Primeira Turma, DJE 24/4/2008).

4. No caso concreto, a ação popular é manejada, inegavelmente, para efetuar o controle de constitucionalidade da Lei n. 2.099/2003 do Município de Niterói, razão pela qual deve ser extinta, sem apreciação do mérito, por inadequação da via eleita.

5. Como ensina MARÇAL JUSTEN FILHO, "a ação popular não é meio para o controle em abstrato da constitucionalidade de atos legais" e, por isso, o "ato impugnado por meio de ação popular deve ter sido praticado por agente público no exercício de competência administrativa" (Curso de direito administrativo. 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018, p. 1196). 6. Recurso especial da municipalidade provido. (STJ, 2020)

Entende-se de forma pacífica e estabelecida que a inconstitucionalidade, tanto em normas positivadas, quanto por omissão de normas, não pode constituir a causa de pedir da ação, vez que usurparia do controle concentrado a sua função. Pode-se, no entanto, requerer a declaração de inconstitucionalidade pela via de exceção, caso a caso. O referido remédio constitucional, enquanto apto a ser manejado de modo isolado e casuístico, não é capaz de

⁴⁵RIO DE JANEIRO. Superior Tribunal de Justiça/RJ. Recurso Especial nº 1.870.470-RJ (2014/0033338-2). Direito Constitucional e Administrativo. Ação popular visando a suspensão da validade do Decreto nº 46.973 de 16 de março de 2020, Decreto nº 46.980 de 19 de março de 2020 e Decreto nº 47.027 de 14 de abril de 2020, até o julgamento final da ação, **determinando que o Estado do Rio de Janeiro** determine a reabertura dos comércios e empresas, mesmo que de forma gradativa, bem como se abstenha, por qualquer meio, de restringir, limitar ou proibir a locomoção, circulação ou transporte de qualquer pessoa e veículos em todo o território, sob pena de multa diária, nos moldes do art. 11 da lei nº 7347/1985, em valor não inferior ao de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), levando-se em consideração a relevância dos interesses afetados, bem como a capacidade financeira do Réu. Sentença que julgou extinto o feito, sem resolução do mérito, na forma do artigo 330, I, c/c artigo 485, I, e VI, do CPC. Impossibilidade de utilização da Ação Popular como meio de controle abstrato de constitucionalidade. Recorrente: Município de Niterói. Recorrido: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Sérgio Kukina, Julgamento: 22/09/2020, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 07/10/2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/busca?q=REsp+1870470%2FRJ>. Acesso em: 18 de jul. 2024.

suprir definitivamente a insuficiência de políticas públicas que visem à reversão da situação e à garantia dos direitos mencionados.

Essa limitação jurídica demonstra, em alguma medida, a inadequação da ação popular como forma de resolução generalista da problemática e impõe a necessidade de uma discussão sobre a necessidade de integração entre a gestão popular e democrática do espaço urbano e as políticas de justiça de transição para a garantia de um exercício mais efetivo da cidadania.

O referido ato lesivo, mencionado no artigo 1º, *caput*, da Lei da Ação Popular (Lei n. 4.717/1965), não necessariamente deve ser um ato que comprometa material ou financeiramente o erário público. O Supremo Tribunal Federal já se posicionou em conformidade ao entendimento anteriormente exposto⁴⁶, no Recurso Extraordinário com Agravo nº 824781⁴⁷

Não é condição para o cabimento da ação popular a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos, dado que o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal estabelece que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular e impugnar, ainda que separadamente, ato lesivo ao patrimônio material, moral, cultural ou histórico do Estado ou de entidade de que ele participe (BRASIL, 2015).

Observa-se não haver, quanto ao cabimento da ação, óbice à tentativa de controlar e suprimir as honrarias públicas conferidas com base na fundamentação da moralidade administrativa ou da legalidade, a partir dos tratados internacionais que versam acerca das medidas reparatórias às vítimas.

Além disso, a Ação Popular pode ter como fundamento a moralidade, valor jurídico aberto e também consagrado como princípio da Administração Pública pela Constituição Federal. Conforme já mencionado, a moralidade se relaciona fortemente com a finalidade pública, o que gera forte ligação com as alíneas “c”, “d” e “e” do artigo 2º, parágrafo único da Lei da Ação Popular (NETO, 1992, p. 7-8). É a partir deste entendimento, bem como da interpretação dos dispositivos legais referidos, que Diego Ribeiro (2013, p. 90) entende que, a partir da análise tanto da moralidade quanto da finalidade pública, é possível detectar os vícios contidos na discricionariedade do ato e, portanto, quando há atentado contra

⁴⁶CF. p. 77

⁴⁷BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo 824781. Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 5º, LXXIII, e 37 da Constituição Federal, a necessidade, ou não, da exigência de se demonstrar a lesividade ao patrimônio público como condição para o ajuizamento de ação popular. Recorrente: João Batista Benevides da Rocha. Recorrido: Município de Cuiabá. Relator: Ministro Dias Toffoli, 14/08/2014. DJe: 10/11/2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/servicos/dje/listarDiarioJustica.asp?tipoPesquisa=DJ=AP&numero=824781&classe=ARE>. Acesso em: 18 de jul. 2024.

o valor da moralidade administrativa, elencando os possíveis vícios de motivo que se relacionam com a moralidade

- a) inexistente – não pode suportar a realização de qualquer finalidade pública;
- b) insuficiente – dificilmente suporta a realização de qualquer finalidade pública;
- c) inadequado – inexistente a necessária correspondência entre o que deveria motivar o ato e a natureza categorial do seu objeto;
- d) incompatível – não guarda adequação com o objeto do ato; ou
- e) desproporcional – embora declinado verdadeiramente, é erroneamente estimado pelo agente para servir de fundamento para sua ação (a valoração deve ser razoável). (RIBEIRO, 2013, p. 90)

O vício de moralidade comporta também, no caso das condecorações públicas a militares envolvidos em crimes contra a humanidade, vícios de motivação, vez que a exaltação de tais condutas, assim como a figuras que apregoam valores antidemocráticos não guarda, por sua vez, qualquer compatibilidade com o interesse e a finalidade pública. Partindo do entendimento de que a finalidade do ato guarda relação com a moralidade, princípio constitucionalmente assentado, cabe explicitar que pode-se falar desta tanto em seu âmbito objetivo (representado pela boa-fé da Administração Pública) quanto em seu âmbito subjetivo (relacionado com o dever de probidade do administrador público).

Em seu aspecto objetivo, entende-se que a moralidade parte da própria estrutura do Estado e de seus valores axiológicos (como retidão, honestidade, lealdade), de sorte que independe da intenção e do administrador, conjugando-se com a “proteção da confiança que os cidadãos depositam nos governantes, nas regulações, nas instituições e servidores públicos, nos atos e em outras medidas adotadas pela Administração Pública” (RIBEIRO, 2013, p. 91).

O seu aspecto subjetivo, segundo Giacomuzzi (2002), é aquele que determina o dever do administrador agir de acordo com padrões de conduta baseados nos valores objetivos, como o caráter, a honestidade e a justiça. Frequentemente, como destacado por Antunes Rocha (1994), a vinculação da moralidade em seu aspecto subjetivo ocorre por interpretação *contrario sensu*, associando-se o que seria considerado imoral (atos de corrupção, por exemplo) para, em contraposição aferir-se o que seria moral. É nesse contexto que a Constituição Federal elenca a Ação Popular como remédio constitucional apto a sanar vícios de moralidade administrativa, inclusive de forma independente a qualquer dano ao erário público, como já anteriormente demonstrado a partir de entendimento do Supremo Tribunal Federal.

O embasamento do pedido processual de anulação ou nulidade apenas com base na moralidade administrativa poderia, por sua vez, levar à grande subjetivismo e, mesmo, desnecessidade de ações, fator que geraria grave insegurança jurídica, fator que deve ser

levado em consideração na utilização da ação popular para o controle destes atos:

Para o acolhimento da assertiva de ter sido violado o Princípio da Moralidade Administrativa, só prevalecem para os casos em que se pode alegar, no ato em que se impugna, algum vício de ilegalidade. O ato só pode ser anulável quando contenha algum defeito jurídico. Não basta ao autor popular afirmar que o ato atenta contra a Moralidade Administrativa; é preciso que se conjugue isso com a indicação de alguma infração à disposição de lei – lei em sentido lato, qualquer norma jurídica; do contrário, cairíamos aqui num subjetivismo total, evidentemente, não desejável, porque daria margem a aventuras jurídicas. Em sendo assim, para que se possa acolher o pedido em Ação Popular, fundamentado na violação ao referido princípio, deve haver o desatendimento de alguma regra escrita e, ainda, a demonstração do prejuízo efetivo ou potencial, ainda que presumido, sendo este último de forma clara e precisa. (RIBEIRO, 2013, p. 97)

A viabilidade jurídica em alguns casos nos quais a Ação Popular é embasada apenas na moralidade administrativa e, por conseguinte, na motivação e discricionariedade incompatíveis com o aspecto subjetivo desta é reconhecida em casos de flagrante violação em que “apesar de ser pequena a lesão, a Moralidade foi em muito violada, razão pela qual se justifica a interposição da ação” (RIBEIRO, 2013, p. 97). A inexistência de outro dano que não ao princípio da moralidade torna necessário discutir o conceito de lesividade, a qual não necessariamente deve ser definida com base apenas no dano ao erário ou no confronto com a legislação. A moralidade atua, nestes casos, como elemento necessário para a proteção de valores imateriais que integram a coisa pública, nela incluída a observância à moralidade administrativa (NIMER, 2016).

No contexto de erosão democrática brasileira apresentado por Tarcisio Junior (2022), onde a democracia liberal e a liberdade de expressão atuam como possíveis instrumentos retóricos para regimes e práticas de cunho autoritário, a fundamentação com base exclusiva na moralidade pode amplificar o subjetivismo do julgador e desnaturar o instituto da ação popular por meio de um empréstimo constitucional abusivo⁴⁸. Aventam-se duas possibilidades de problemas quanto a essa possibilidade: i) a ineficácia da utilização dessas ações, mesmo quando propostas por movimentos sociais organizados, em razão da existência de um autoritarismo processual e material, problema também enfrentado pelo Ministério Público Federal⁴⁹ e ii) o desencadeamento de um efeito rebote a partir da utilização do instituto como forma de ataques ao patrimônio que se encontre em conformidade com os valores constitucionais.

Ainda que relativamente remota a possibilidade, a abertura do judiciário a uma interpretação da moralidade poderia permitir a utilização de discursos apologéticos ao regime

⁴⁸ CF, p. 64

⁴⁹ CF, p. 67

militar e aos seus perpetradores em razão do desenvolvimento de movimentos reacionários que buscam se utilizar da legalidade aparente como forma de manifestação. O discurso conservador é fundamentado na defesa de valores familiares, na promoção de uma visão de ordem e disciplina e na perseguição a comportamentos considerados desviantes e é, também, frequentemente utilizado para atacar minorias em razão de credo, orientação sexual e ideológica, dentre outros critérios (LACERDA, 2019).

A possibilidade de maior subjetivismo no cabimento da referida ação e na decisão judicial, especialmente diante da dificuldade de o judiciário brasileiro reconhecer as problemáticas que circundam a ditadura militar tem o potencial de, ao invés de garantir a eventual retirada das homenagens em discussão, gerar mais um espaço para que o discurso reacionário populista venha a construir discursos antidemocráticos.

Ainda que não haja norma federal que regulamente a questão de forma expressa, já existem normas estaduais e municipais que permitem, sem qualquer óbice, a propositura de Ação Popular para controle e anulação de atos públicos de denominação e consagração de agentes envolvidos com violações aos direitos humanos, fazendo uso do patrimônio público. Ademais, mesmo na ausência de normativa proibitiva expressa de tal ação, parece possível fundamentar a anulação do ato com base em normativas internacionais das quais o Brasil é signatário, as quais, como já mencionado, contam com um *status* normativo supralegal ou de Emenda à Constituição.

A lesividade pode se dar nos planos da moralidade social, da violação aos valores democráticos, da dignidade da pessoa humana, da preservação da imagem, dentre outros sem, no entanto, confrontar diretamente uma lei. A possibilidade de que a Ação Popular venha a impugnar a violação à valores jurídicos abertos, especialmente tendo em conta a intrínseca relação entre o Direito Administrativo e o Direito Constitucional, pode ser utilizada como uma ferramenta para tornar mais abrangente a eficácia da fundamentação valorativa contida na Constituição Federal de 1988, bem como garantir maior densidade às normas lá contidas. Por outro lado, o elevado grau de subjetivismo pode vir a gerar uma série de decisões problemáticas e autoritárias, motivo pelo qual o controle a partir da legalidade e da convencionalidade parece mais adequado.

4.2 A Ação Civil Pública e o controle do Ministério Público

A Ação Civil Pública, de legitimidade precípua do Ministério Público, tem o poder jurídico, ainda que em tese, de exigir do Estado atos de conservação e de readequação

do patrimônio público, de modo que haja conformidade entre os bens tangíveis à disposição da população e os valores constitucionais previstos na Constituição Federal de 1988, considerados como valores intangíveis que delineiam a atuação do administrador público.

Para além de sua contundente atuação na consecução das medidas de justiça de transição, anteriormente mencionadas, o pronunciamento do Ministério Público Federal (MPF), por meio de sua Segunda Câmara Criminal, acerca da temática da apologia a elementos remetentes ao período ditatorial de 1964-1985 apresenta argumento de expressiva relevância recente no que concerne à temática em estudo. Instada a se manifestar, no ano de 2019, acerca do Projeto de Lei 980/15 e suas propostas apensas, as quais tratavam da “tipificação do crime de apologia ao regime da ditadura militar e à tortura, além de proibir as comemorações do golpe no âmbito da Administração Pública Federal”(BRASIL, 2019), a Câmara Criminal se manifestou no sentido de que tais condutas, de acordo com a Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7170/83) – a qual foi revogada pela Lei nº 14.197/21 –, seriam consideradas criminosas por força de seus artigos 22 e 23. Estes, por sua vez, definiam como crime a incitação à subversão da ordem política ou social, à animosidade entre as Forças Armadas ou entre estas e as classes sociais ou instituições civis.

O argumento do MPF assentou-se no fato de que, mesmo a liberdade de expressão encontra limites no Estado Democrático de Direito, vez que aquela é por este garantida e, por esta razão, não poderia contra ele se insurgir. O órgão também se baseou no fato de que na Alemanha e em outros dez países europeus já existem leis que criminalizam não apenas a apologia a regimes ditatoriais, mas também o negacionismo em relação ao Holocausto, consequência direta do totalitarismo.

Ainda que a referida lei haja sido revogada, é possível compreender, a partir da interpretação do órgão ministerial acerca dos limites da liberdade de expressão e da concordância pela opção legislativa dos referidos países europeus, que a homenagem e a negação da ditadura civil-militar brasileira, bem como dos crimes e atos cometidos por seus agentes e colaboradores, não se encontram em conformidade com o ordenamento jurídico. O posicionamento do órgão é reforçado pelo vasto arcabouço legislativo internacional de defesa dos direitos humanos do qual o Brasil é signatário, o que reforça o dever de o Estado Brasileiro impedir a manutenção de tais práticas.

A existência do instituto da Ação Civil Pública, a qual complementa a já mencionada Ação Popular, representa um outro instrumento que torna possível demandar do Estado a proteção a interesses difusos e coletivos, consubstanciados nos direitos à educação, à cultura, à gestão proba do patrimônio público de acordo com sua finalidade consentânea. A

Lei nº 7.347/85, responsável por regulamentar a ação, dispõe acerca de ações “de responsabilidade por danos morais e patrimoniais” (BRASIL, 1985). O artigo 129, III da Constituição Federal, expandiu o alcance da ação, tornando o rol elencado pela lei exemplificativo, na medida em que elenca, como função institucional do Ministério Público, “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;” (BRASIL, 1988).

A e doutrina a jurisprudência concordam que a Ação Civil Pública não deve ser intentada apenas objetivando a reparação ou o ressarcimento de danos, conforme a previsão original contida em sua lei instituidora, tendo em conta que as finalidades sociais, quais sejam, a defesa dos interesses difusos e metaindividuais, são mais abrangentes do que o ressarcimento do dano. Passou-se a entender que os direitos pelos quais o Ministério Público deve zelar nem sempre encontram titularidade certa, vez que este se encontra encarregado de defender os direitos coletivos *latu sensu*, sendo que estes “ocupam o topo da escala da indivisibilidade e falta de atributividade a determinado indivíduo ou grupo determinado, sendo a mais ampla síntese dos interesses de uma coletividade, verdadeiro amálgama de interesses em torno de um bem da vida” (LIMA, 2019).

O artigo 1º da Lei estabelece um rol que hoje entende-se meramente exemplificativo, que é cabível Ação Civil Pública, nos seguintes casos

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

[...]

III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico

IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

VI - à ordem urbanística.

VIII – ao patrimônio público e social. (BRASIL, 1985)

Tendo em conta a contradição representada pelas mencionadas homenagens e os valores sociais, constitucionais e legais em vigor, acresce-se a necessidade de preservação da coisa pública sob os ditames republicanos, em razão dos danos ao (des)interesse da coletividade na manutenção deste estado de coisas e, portanto, entende-se cabível o ajuizamento deste remédio constitucional. A sentença proferida terá eficácia apenas no território de competência da ação em que foi ajuizada, de sorte que, assim como a Ação Popular, trata-se de medida casuística e específica para lidar com a questão (LIMA, 2019). Apesar disso, o artigo 13 da lei regulamentadora aponta para a possibilidade de instituição de um fundo, a partir das condenações pecuniárias advindas de violações nela previstas, como forma de reconstituir os bens lesados:

Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados. (BRASIL, 1985)

Ainda que a condenação pecuniária como opção do legislador para a reparação dos bens públicos seja uma medida de difícil aferição de eficácia, é importante ressaltar dois aspectos: o primeiro trata do fato de que o referido dispositivo tem, em verdade, finalidade supletiva, na medida em que estabelece uma estrutura que força o ente público a não mais quedar-se inerte e, portanto, atuar na reversão da questão. O segundo, por sua vez, trata da possibilidade de o Ministério Público, enquanto *Custus Juris*, buscar articulação interinstitucional com órgãos do próprio *parquet* e das diversas instâncias de cada ente público, visando uma melhor destinação dos bens (LIMA, 2019) e a contenção dos diálogos interinstitucionais autoritários anteriormente mencionados.

Em diversos casos o órgão tem ampla atuação a partir do exercício de tais ações, objetivando a reforma da situação. Exemplo disso, o qual não busca esgotar o tema ou a atuação do órgão ministerial, é a atuação da Procuradoria da República em Pernambuco, a qual, a partir do Inquérito Civil nº 1.26.000.002978/2018-81, utilizou-se de uma Ação Civil Pública para contestar uma obra construída pelo Comando da 7ª Região Militar do Exército, a qual seria denominada “Edifício Marechal Castelo Branco”, e subvencionada por recursos federais.

Dentre os argumentos com os quais o pedido inicial foi instruído, encontram-se a inobservância da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o desrespeito ao valor jurídico do Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade e a manifestação do Grupo de Trabalho Memória e Verdade, da Procuradoria Federal (BRASIL, 2020). Além disso, a existência de normativa estadual específica, qual seja, a Lei nº 16.629, de 20 de setembro de 2019, também constituiu óbice à referida pretensão de nomeação, ao prever a proibição, pela Administração Pública estadual, de realizar qualquer tipo de homenagem ou exaltação ao golpe militar de 1964 e ao período ditatorial que se seguiu, o que também abrange vedação à nomeação de prédios, rodovias, repartições públicas e bens de qualquer natureza, assim como de pessoas que constem no Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade como violadoras de direitos humanos (PERNAMBUCO, 2019).

O pedido foi embasado nos resultados obtidos pela Comissão da Verdade estadual de Pernambuco, a qual recomendou a alteração de sítios públicos que se refiram a agentes ou

particulares que tenham se notabilizado por participação direta em atos ou violações de direitos humanos ocorridos durante a ditadura militar, conforme definido pela Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011, a qual instituiu a Comissão da Verdade em âmbito nacional. O relatório por ela produzido possui, conforme aduziu o Ministério Público Federal, ao referenciar Marlon Alberto Weichert, cogência legal, capaz de obrigar a adequação do mundo fático e jurídico a esta:

Assim, os resultados dessa Comissão não podem ser tratados como uma singularidade desconexa, desvinculados do sistema legal aos quais pertencem. Ao contrário, o Relatório emitido pela Comissão é um documento legal produzido para elucidar fatos que tinham versões conflitantes, e aos quais o Estado decidiu que uma versão oficial fosse determinada. Na medida em que a Comissão define que graves violações aos direitos humanos foram perpetradas e que tais atos constituem crimes contra a humanidade, essas conclusões inegavelmente possuem autoridade legal e devem ser levadas a sério pelo Poder Público. Qualquer recusa de seu conteúdo, impõe, no mínimo, um ônus argumentativo a quem pretendê-la, ou seja, os órgãos de governo para agirem contrariamente à conclusão do Relatório e às suas recomendações deverão necessariamente fundamentar sua decisão, expondo as razões de divergência e submetendo-as à aprovação das mais altas instâncias do governo. A verdade revelada pela CNV é a valoração oficial dos fatos – a expressão da ‘verdade estatal’ – a qual deve ser observada pelos demais órgãos da administração pública (BRASIL, 2020).

Com base no posicionamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos e na doutrina especializada, o órgão argumenta que a renomeação se afigura como fator essencial para a promoção da justiça de transição, vez que promove, em alguma medida, a reparação dos danos suportados pelas vítimas, a promoção da memória e a adoção de medidas destinadas a prevenir a repetição das violações no futuro, ressaltando, ainda, a necessidade de que a história seja mantida viva e lembrada como forma de evitar a repetição do passado, bem como o fato de que a não educação e a não preservação da memória geraram, no País, “versões fantasiosas e equivocadas” do que realmente ocorreu no país (BRASIL, 2020). Neste caso, o Ministério Público fundamentou sua legitimidade no artigo 129, da Constituição Federal, conforme anteriormente mencionado, invocando seu dever de guarda dos interesses difusos, coletivos e sociais, consubstanciados, no caso em comento, pela salvaguarda do regime democrático e pela defesa dos direitos da cidadania.

O posicionamento do Ministério Público Federal no estado de Minas Gerais, mais especificamente na Ação Civil Pública de número 1000944-36.2018.4.01.3800⁵⁰, também

⁵⁰ MINAS GERAIS. Ministério Público Federal. Ação Civil Pública nº 1000944-36.2018.4.01.3800. O juízo entendeu que “as recomendações da Comissão Nacional da Verdade não têm caráter vinculante e a recomendação referida nestes autos não goza da unanimidade do que pensam todos os Historiadores, relativamente ao papel do Marechal Humberto Alencar Castelo Branco no regime militar que se implantou no Brasil em março de 1964”. Autor: Ministério Público Federal. Réu: União Federal - 2ª Vara Federal - PE Francisco Alves dos Santos Júnior (Juiz Federal Titular). 01/12/2020. Disponível em: <https://www.jfpe.jus.br/images/stories/noticias/Decisao2VaranomeCasteloBrancoemprediodoExercito.pdf>. Acesso em: 18 de jul. 2024.

merece destaque. Na ação em questão, discute-se a nomeação de ruas localizadas em vila militar administrada pela Aeronáutica em homenagem aos ex-ditadores Médici, Castelo Branco e Costa e Silva. Nela, o Ministério Público alega que um dos gêneros de reparação dos danos suportados pela vítimas se consubstancia na espécie satisfatória, alegando que a mudança de nomes de vias cujos nomes homenageiam ex-presidentes daquele período é medida de reparação de natureza satisfatória, de substancial carga simbólica às vítimas do regime, e que denota a reprovação oficial do Estado brasileiro às violações perpetradas aos direitos humanos no período (BRASIL, 2019).

Em consonância ao que afirma o Ministério Público Federal em Pernambuco, na Ação Civil anteriormente mencionada, o órgão de Minas Gerais argumentou que a alteração de nomes e homenagens de bens públicos é importante instrumento na promoção da memória e da história nacional, uma vez que a manutenção da memória das atrocidades do passado é elemento importante para o fortalecimento democrático. A manutenção de tais homenagens banaliza os atos delitivos da ditadura militar, contribuindo para o ressurgimento de teses revisionistas (BRASIL, 2019).

Para um enriquecimento da discussão da temática, faz-se válida uma digressão de cunho historiográfico para que se possa compreender as perspectivas que permeiam o debate acerca da memória individual e a história oficial. A historiadora Heloísa M. Starling contribui com a explicação:

Meio século depois, neste que é, ainda, o mais extenso período de vigência da democracia no Brasil republicano, os historiadores descobriram perplexos que nem o golpe de 1964 nem a ditadura militar tinham se transformado em história; entre determinados setores da sociedade, não há sequer consenso de que ocorreu um golpe de Estado naquele período. Na realidade, e sem que ninguém se desse muita conta do que estava acontecendo, os historiadores esbarraram em algo semelhante a uma mutação: os anos de 1964-85 ganharam novos contornos e se transformaram numa espécie de memória viva, conforme observou José Murilo de Carvalho; a narrativa do que aconteceu naquele período passou a ser alimentada não pelo relato dos fatos, mas por um punhado de versões mais ou menos fantasiosas, nas quais as pessoas escolhem aquela mais conveniente ou mais eficaz para seus propósitos. A postura mental que essa escolha representa, além do falatório e da disputa feroz que ela desencadeou, foi parar no centro do debate das eleições gerais de 2018. (STARLING, 2019).

A dicotomia quando se disputa pela narrativa oficial no que concerne à memória e à história da ditadura cívico-militar brasileira, nos moldes do que já foi explicitado, se encontra presente de forma significativa inclusive em questões judiciais referentes ao patrimônio público. Embora o Estado brasileiro instituído em 1988 oficialmente repudie as práticas arbitrárias e atentatórias contra os direitos humanos daquele período, há parcelas da população brasileira que viveram o período e dele guardam saudosas lembranças, as quais se

baseiam em vivências individuais alimentadas por propagandas ufanistas e crença na condução econômica e na suposta defesa proporcionada pelas Forças Armadas contra a possibilidade de uma tomada de poder por forças alinhadas à União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e a seu pacto militar, o Pacto de Varsóvia.

Adiante se detalhará mais essa nuance, que representa um contraditório, ainda sustentado por grande parcela da população, em relação ao posicionamento oficial do Estado brasileiro em relação à memória daquele regime, o qual pode ser, de acordo com a definição de Reis (2022), definido como um discurso autoritário na medida em que nega a existência de um caráter ditatorial (ou afirma que houve uma “ditadura suave”) e faz apologia a este regime.

4.3 A memória do regime cívico-militar pela perspectiva contraposta à narrativa do Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade

Uma narrativa historiográfica oficial adotada por um Estado é um repertório constituído por meio de uma seleção de memórias, muitas vezes corroboradas por intermédio de documentos escritos, monumentos, relatos, entre outros elementos tangíveis e que, devido a uma vontade política, assume o primeiro plano na consciência nacional, uma vez que passa a ser a versão histórica ensinada nas escolas, consubstanciada na cultura nacional e passada às gerações seguintes. A história oficial, independentemente de qual seja o regime político no poder, não pode ser confundida com a noção abstrata e relativa de verdade, dado que na construção da subjetividade individual produz-se uma percepção do que seja verdade que dialoga exclusivamente com as crenças, valores e memórias de cada indivíduo. De acordo com o renomado historiador francês Pierre Nora:

Memória é vida. Seus portadores sempre são grupos de pessoas vivas, e por isso a memória está em permanente evolução. Ela está sujeita à dialética da lembrança e do esquecimento, inadvertida de suas deformações sucessivas e aberta a qualquer tipo de uso e manipulação. Às vezes fica latente por longos períodos, depois desperta subitamente. A história é a sempre incompleta e problemática reconstrução do que já não existe. A memória sempre pertence a nossa época e está intimamente ligada ao eterno presente: a história é uma representação do passado (NORA, 1984) (tradução nossa).

Pode-se depreender, a partir do pensamento do autor, que, diferentemente da história, que se trata de uma reconstrução que busca representar um passado que não mais existe, por meio de vestígios, a memória é componente intrínseca da existência presente do ser humano, compondo a sua experiência de vida pessoal e o modo como apreende, interpreta e reproduz a realidade, tendo como balizas sua educação, seu posicionamento de classe social,

suas afinidades e crenças religiosas, políticas, entre outros condicionantes. Eric Hobsbawm, um dos maiores historiadores sociais do século XX, assim se refere a esta delimitação entre a história e a memória:

Para todos nós há uma zona de penumbra entre a história e a memória; entre o passado como um registro geral aberto a um exame mais ou menos isento e o passado como parte lembrada ou experiência de nossas vidas. Para os seres humanos individuais essa zona se estende do ponto onde as tradições ou memórias familiares começam – digamos, da foto de família mais antiga que o familiar vivo mais velho pode identificar ou explicar – ao fim da infância, quando se reconhece que os destinos público e privado são inseparáveis e se determinam mutuamente [...]. A extensão dessa zona pode variar, bem como a obscuridade e a imprecisão que a caracterizam. Mas sempre há essa terra-de-ninguém no tempo. É a parte da história cuja compreensão é mais árdua para os historiadores, ou para quem quer que seja (HOBSBAWN, 2018, p.13).

A eterna dialética à qual a memória humana está submetida faz com que as experiências vividas estejam em constante processo de interpretação, reinterpretação, esquecimento, lembrança e distorção, sempre com base no que ocorre no presente, respondendo à necessidade psíquica do ser humano de encontrar sentidos naquilo com o que se depara, em contraste com o que carrega em si como experiências consolidadas. No que concerne à discussão pertinente à história e à memória do regime cívico-militar de 1964-1985, apesar de todo o exposto até aqui no sentido de delinear o posicionamento contrário do Estado brasileiro instituído por meio da Constituição de 1988, o qual repudia as violações contra os direitos humanos típicas do período, há parcelas da população brasileira que viveram o período ou o tiveram transmitido por seus ascendentes de forma positiva e saudosa, ressaltando pontos que consideram como positivos e ocultando ou pouco mencionando as atrocidades que o compunham.

Em sua coleção de cinco volumes a respeito da ditadura brasileira, o jornalista e historiador Élio Gaspari, no segundo volume, intitulado *A Ditadura Escancarada*, traz um capítulo com o título *O Milagre e a Mordança*, fazendo alusão à concomitância do estado de exceção com um cenário econômico de pujança econômica que passou a ser conhecido como “Milagre Econômico” e assim sumarizado pelo autor:

Vivia-se um ciclo de crescimento inédito na história nacional. Desde 1968 a economia mostrara-se não só revigorada, mas também reorientada. O ano de 1969 fechara sem deixar margem de dúvidas: 9,5% de crescimento do Produto Interno Bruto, 11% de expansão do setor industrial e inflação estabilizada pouco abaixo dos 20% anuais. Depois de quinze anos de virtual estagnação, as exportações chegaram a 1,8 bilhão de dólares, com um crescimento de 23% em relação ao ano anterior. A taxa de poupança bruta ficara em 21,3%, índice jamais atingido e jamais igualado. A indústria automobilística estava a pleno vapor, e a construção civil entrara em tal atividade que faltou cimento. Os números do primeiro semestre de 1970 indicavam que a prosperidade prosseguiria (fechou o ano com um crescimento de 10,4%). O Brasil tornara-se a décima economia do mundo, oitava do Ocidente, primeira do

hemisfério sul (GASPARI, 2014, p.212).

O autor complementa, ainda, que o fato de o Brasil ter sido campeão na Copa do Mundo de 1970 foi aproveitado pelo regime para a veiculação de uma propaganda ufanista de progresso em marcha, conotando que aquele regime trazia ao país vigor e uma energia inéditos, em particular, por meio de motes como: “Noventa milhões em ação, pra frente, Brasil do meu coração. [...] Salve a seleção” (GASPARI, 2014, p.211). O governo militar incutia no imaginário popular um sentimento de que o preço do progresso vinha acompanhado de um regime recrudescido, que deixava de lado as liberdades individuais para que pudesse alcançar o progresso econômico.

É possível compreender como a memória de parcelas da população brasileira associou aquele regime ao progresso, até mesmo porque a máquina de propaganda e censura ocultavam de forma enfática as torturas, os desaparecimentos e as demais violações aos direitos humanos. Durante a vigência do AI-5 (1968-1979), período comumente apelidado de “Anos de Chumbo”, a Comissão Nacional da Verdade estima em 434 o número de pessoas mortas ou desaparecidas por motivos políticos, além de pelo menos 8.350 casos documentados de tortura (a queima de arquivos, no fim do regime, impossibilita que se saiba a cifra real da incidência de tortura nos “porões da ditadura”) (CNV, 2014).

A euforia econômica deu lugar à recessão provocada pelos dois choques do petróleo, em 1973 e em 1979, em decorrência de questões geopolíticas no Oriente Médio. Com isso, o regime perdia grande parte de sua legitimidade e a população passava a perceber mais os efeitos do estado de exceção. Em 1979, diante desta conjuntura, no governo do General Geisel (1974-1979), inicia-se a chamada “transição lenta, gradual e segura”, que resultou na já mencionada Lei de Anistia, de 1979, verdadeira ferramenta para que os perpetradores do regime pudessem se eximir de responsabilidade pelas atrocidades cometidas a título de manter um regime que trazia o progresso material, ao mesmo tempo que afastava do Brasil o propalado risco de uma revolução no modelo cubano e adesão ao bloco da URSS (GASPARI, 2014).

O modo como o desmonte do regime cívico-militar ocorreu, sendo em parte orquestrado pelo próprio poder despótico, que via suas bases de sustentação se erodindo, gerou esta chamada “zona de penumbra” (conforme o termo de Hobsbawm), a qual representa a antítese de uma justiça de transição, uma vez que esta, à semelhança do Tribunal de Nuremberg, pós-Segunda Guerra Mundial, simboliza uma transição definitiva, culminando em responsabilizações e penalizações aos agentes envolvidos na máquina estatal arbitrária.

No caso do Brasil, a ausência deste rito possibilitou e permanece possibilitando a muitos dos que viveram a euforia do Milagre e da doutrinação pela propaganda ufanista, a manutenção de uma memória de que aquele era o rumo certo para o país, que os males do presente são resultado de uma suposta “falta de firmeza” de governos civis, corroborando a tese de Pierre Nora da constante dialética da memória, que confronta o presente com base em um passado, sem que necessariamente haja uma correspondência fática deste passado armazenado na memória individual com o passado tal qual ocorreu.

Uma outra contribuição acadêmica de Pierre Nora foi o conceito de lugar de memória, o qual define como: “toda unidade significativa, de ordem material ou ideal, que a vontade dos homens ou o trabalho do tempo converteu em elemento simbólico do patrimônio memorial de uma comunidade qualquer” (GONÇALVES, 2012). Para Nora, os lugares de memória são, antes de tudo, restos, nos quais, entretanto, ocorre uma sobredeterminação recíproca entre a dimensão história e a dimensão memória, ou seja, ora uma dimensão se sobrepõe, ora a outra, e o fator que determina essa conformação é a decisão política, que, ainda nos termos do autor, atribui àquele lugar uma “vontade de memória”, ou uma “intenção de memória”, baseada no ânimo de corroborar ou não uma narrativa pretendida que represente uma história ou uma memória oficial de Estado (GONÇALVES, 2012).

Quando esta “vontade de memória” é politicamente atribuída a um componente do patrimônio público, como vias, logradouros, mausoléus, estátuas, entre outros, o Poder Público contribui, de forma institucional, para a formação de uma subjetividade coletiva direcionada ao seu posicionamento. Dentro do escopo desta pesquisa, que se refere à compatibilidade de concessões de homenagens a perpetradores de crimes contra a humanidade, no regime cívico-militar, assim como a escravocratas, por intermédio do patrimônio público, face ao enquadramento constitucional de 1988, o conceito de lugares de memória assume expressiva relevância.

Apesar de a livre expressão da pluralidade de visões político-ideológicas estar garantida pelo artigo 5º, IX, da Constituição Federal, o que se vê Brasil desde o início do século XXI, e de modo mais acentuado na última década, é uma erosão mais agravada de consensos que costumavam manter a coesão e a concórdia sociais em níveis toleráveis. Em entrevista concedida ao Estadão, em abril de 2019, ainda sob a repercussão da tentativa do governo federal de então de celebrar o 1º de abril como aniversário da “revolução de 1964” (termo condizente com a visão ideológica daquele governo), o historiador Marcos Napolitano, autor de obras relevantes sobre o Brasil republicano, entre elas “1964: história do regime

militar brasileiro”, chama atenção para a perda de força de um consenso que vigeu desde o pós-guerra nas sociedades ocidentais, conforme o qual a crítica à desigualdade social, ao subdesenvolvimento, ao colonialismo, ao nacionalismo exacerbado, ao totalitarismo, ao genocídio, de algum modo mantinha os mais variados espectros de direita e esquerda minimamente alinhados (ESTADÃO, 2019, online). Segundo o autor, ainda:

Acho que a primeira manifestação de crise deste consenso mínimo internacional foi na América Latina, nos anos 1970, quando algumas ditaduras militares recuperaram explicitamente os valores e métodos de extrema direita. Ainda assim, enfrentaram forte resistência nas sociedades civis e no contexto internacional foram isoladas, pois havia um consenso em torno dos Direitos Humanos como chave fundamental da legitimidade política nacional e internacional. O que ocorreu, na minha opinião, foi que, a partir do século XXI, os valores antidemocráticos começaram a ganhar força nos países centrais do capitalismo liberal-democrático, cujas elites até então defendiam um globalismo politicamente correto, embora o fosso econômico entre as nações e classes sociais tenha se aprofundado. Isto se traduz na xenofobia, no nacionalismo integrista, no populismo de direita, no fundamentalismo religioso, no racismo dos supremacistas brancos. São estes grupos que exigem e reivindicam uma outra narrativa da história, ultraconservadora às expensas da realidade social e das evidências científicas, mesmo com nuances nacionais e políticas importantes, mas com muitos pontos em comum. A meu ver, o que os move é o medo do “outro”, aliado a uma sensação de perda de valores sociais e culturais (ESTADÃO, 2019, online) (grifo do autor).

A liberdade de afiliação política e a liberdade de expressão estão intimamente vinculadas à formação e à manutenção de memórias as quais geram narrativas históricas. No entanto, essas narrativas encontram limites nos delineamentos constitucionais do Estado Democrático de Direito, o qual não pode ser conivente com a corroboração de memórias enviesadas que relativizam um passado marcado pela supressão do mínimo existencial, em termos de direitos humanos, em prol de uma narrativa segundo a qual aquele regime agia legitimamente e deve ser celebrado, uma vez que defendeu o país de supostos inimigos externos e deu ao país determinada condução econômica. A atuação do Ministério Público Federal, diante da “vontade de memória” direcionada a elementos que remetam de forma positiva a personalidades pertencentes ao período escravocrata ou ao regime cívico-militar, é essencial para que estas sejam contrapostas, em respeito aos valores e princípios constitucionais em vigor desde a Constituição Federal de 1988.

4.4 Projetos de Lei acerca do tema: tentativas de conter a problemática

Apesar da já referida falta de informações exatas acerca da eficácia fática da Lei 12.781/13 - a qual proíbe a homenagem, na esfera federal, no patrimônio público, a pessoas que tenham se notabilizado pela exploração escravidão - é importante ressaltar, noutro plano, que este ato normativo restringiu-se, meramente, a proibir essas nomeações.

É possível analisar as atuais proposições legislativas que versam especificamente acerca das proibições a homenagens por nomeações no patrimônio público de agentes e responsáveis por graves violações contra os direitos humanos e compará-las à legislação que proíbe homenagem a escravocratas, de modo a buscar uma melhor sistematização não apenas da forma de coibir essas condutas, mas também de promover a efetivação da função social e educativa do patrimônio público. No plano federal, o Projeto de Lei (PL) 2301/2019, proposto pela deputada Natália Bonavides (PT/RN), é objeto de análise comparada com a legislação anterior.

O primeiro ponto a se ter em conta é que a Lei 12.781/13 demonstra-se excessivamente sucinta. Não define escravidão, critérios do que seria a notabilização que impediria eventual homenagem, dentre outras questões. O PL federal de 2019, por sua vez, define taxativamente o conceito de agentes públicos responsáveis e de praticantes de atos de graves violações aos direitos humanos, bem como o de golpe militar. Delimita os sujeitos e os períodos históricos abrangidos pelas disposições, bem como o controle de sua aplicação por parte de órgãos e instituições responsáveis para fazê-lo.

Entretanto, a proposição legislativa ainda se utiliza do termo “notoriamente” para restringir a possibilidade de nomeação no caso de agentes públicos. Conquanto a atitude seja louvável, é imperioso destacar que nem sempre o fato notório configura-se verdadeiro, de sorte que, em não havendo ao menos indícios ou provas concretas acerca do fato, poder-se-ia gerar indevido prejuízo à imagem de determinados sujeitos, o que evidencia a necessidade de que eventuais diplomas legislativos posteriores determinem critérios mais objetivos para aferir a impossibilidade de nomeação, dirimindo eventuais obscuridades.

Quanto aos praticantes de tais atos que não atuaram como agentes públicos, o proposto é que estes sejam impedidos nas nomeações apenas com base no Relatório Final emitido pela Comissão Nacional da Verdade, órgão da Casa Civil da Presidência da República e que possui procedimento interno próprio para levantamento e apuração desses fatos, o que garante maior concretude, certeza e confiabilidade, de sorte a reduzir o perigo de danos indevidos à imagem, demonstrando-se a possibilidade de adoção de critérios com base em pesquisas historiográficas dotadas de técnica e estrutura certificada pelo Estado.

Além disso, o Projeto prevê, em seu artigo 4º, §1º e seguintes, penalidade expressa e taxativa para a conduta em questão, ampliando ainda seu escopo para englobar o uso de qualquer bem ou recurso:

Art. 4º. Fica proibido o uso de bens ou recursos públicos de qualquer natureza para

fins de comemoração ou exaltação ao golpe militar, aos Atos Institucionais produzidos pelo Poder Executivo do regime militar, aos praticantes de atos de graves violações de direitos humanos e aos agentes públicos responsáveis por graves violações de direitos humanos.

§1º. A autorização ou utilização de bens ou recursos públicos de qualquer natureza para os fins especificados no caput desse artigo por qualquer agente público constitui ato de improbidade violador da lealdade às instituições que atenta contra os princípios da administração pública.

§2º A punição do ato de improbidade previsto no §1º do presente artigo seguirá o procedimento estabelecido pela Lei nº 8.429/1992.

§3º Se aplica ao ato de improbidade previsto no § 1º do presente artigo a penalidade prevista no art. 12, III da Lei nº 8.429/1992. (BRASIL, 2019)

Por sua vez, a possibilidade de responsabilização nos termos da Lei de Improbidade Administrativa, garante maior segurança jurídica, aqui entendida principalmente como a possibilidade de aferir a probabilidade no plano concreto de aplicação de uma norma a partir de um dado evento fático, na aplicação dos instrumentos de controle anteriormente mencionados, como a Ação Popular e a Ação Civil Pública, na medida em que define, de plano, não apenas a ilegalidade da conduta, mas também a sua respectiva penalização, de maneira que, a respeito destes dois pontos, não deve haver divergência acerca de sua possível caracterização e enquadramento.

Tal ponto, inclusive, é abordado na justificção do próprio PL, segundo o qual “no núcleo da identidade da ordem constitucional forjada pela Constituição Federal está o repúdio à ditadura que se depunha com o movimento constituinte que fundou a Nova República” (BRASIL, 2019), sendo considerado como dever e meta estatal a eliminação de quaisquer homenagens ao regime ditatorial de exceção, responsável por estabelecer, junto de seus agentes, uma política institucionalizada e sistemática de violação à direitos humanos.

A proposta não trata de qualquer meio, forma ou tipo de cerceamento de acesso à informação ou à censura, mas sim de promover a função social do espaço público a partir da educação em direitos humanos, inclusive em conformidade com o Programa Nacional de Direitos Humanos - citando-se novamente como exemplo o Memorial da Resistência de São Paulo -, bem como o de evitar o recrudescimento de movimentos antidemocráticos, adequando a denominação do patrimônio público ao eixo VI do PNDH, anteriormente citado, e de promover uma justiça de transição.

Por fim, o artigo 7º, do Projeto de Lei, institui um período de transição de um ano para que a Administração Pública e toda e qualquer entidade subvencionada ou auxiliada por ela desfaçam as referidas homenagens, com fins de regularizar-se à nova situação. A problemática do dispositivo, por sua vez, encontra-se no plano fático: apesar de haver maior

densidade normativa neste PL quando comparado à Lei 12.781/13, não há qualquer menção à um esforço sistemático para o acompanhamento e a fiscalização das mudanças a serem realizadas ou previsão de que determinado órgão ou entidade realizará o controle de tal situação, de sorte que, tal qual a lei federal já mencionada, o controle tenderá a ser feito apenas em concreto e de modo heterogêneo, como já vem sendo feito, mediante ações judiciais, atuações do Ministério Público e da Sociedade Civil.

No âmbito estadual, por sua vez, é possível identificar que alguns estados da federação já possuem leis, ou Projetos de Lei, específicos acerca do tema, visando coibir a referida conduta. É o caso, por exemplo, da Lei Estadual nº 16.832/19 do Ceará, de iniciativa do Deputado Estadual Renato Roseno (PSOL/CE), a qual dispõe:

Art. 1º Fica vedado, a partir da publicação desta Lei, atribuir a prédios, rodovias e repartições públicas, e bens de qualquer natureza pertencente ou sob gestão da Administração Pública Estadual direta e indireta, nome de pessoa que conste no Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade de que trata a Lei Federal nº 12.528, de 18 de novembro de 2011, como responsável por violações de direitos humanos, assim como agente público, ocupante de cargo de direção, chefia, assessoramento ou assemelhados e pessoas que notoriamente tenham praticado ou pactuado, direta ou indiretamente, com violações de direitos humanos, notadamente durante o período da ditadura militar. (CEARA, 2019)

A normativa estadual cearense também se ampara no Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade para delimitar quais são as pessoas impedidas de serem homenageadas, incluindo, em semelhança ao que o PL Federal fez, o critério de notoriedade na prática ou pactuação com atos de violações a direitos humanos. A diferença reside, apesar disso, no termo “notadamente”, sendo possível interpretar, sistematicamente com a Constituição e os Tratados Internacionais de Direitos Humanos, que quaisquer personalidades envolvidas e que tenham sido notabilizadas por tais atos não devem ser homenageadas. No entanto, conforme explicou Stella Maris em entrevista ao site de notícias G1, esta legislação vale apenas para impedir novas homenagens. Não prevê, portanto, a mudança em casos que já existiam (G1, 2023).

Movimentações legislativas semelhantes, no sentido de proibir homenagens a escravocratas, militares ou violadores de direitos humanos em geral, podem ser encontradas em outros estados e municípios da federação, como é o caso do município do Rio de Janeiro, que aprovou, em 2023, o Projeto de Lei nº 608-A/2021, o qual proíbe as reverências não apenas a escravocratas e violadores da dignidade da pessoa humana, mas também a eugenistas, a pessoas que perpetraram atos contrários aos valores democráticos, à liberdade religiosa, ao respeito à diversidade, e que tenham praticado atos de natureza racista:

Art. 1º. Fica vedado, no âmbito do Município do Rio de Janeiro, manter ou instalar monumentos, estátuas, placas e quaisquer homenagens que façam menções positivas e/ou elogiosas a:

I - escravocratas;

II - eugenistas; e

III - pessoas que tenham perpetrado atos lesivos aos direitos humanos, aos valores democráticos, ao respeito à liberdade religiosa e que tenham praticado atos de natureza racista.

Parágrafo único. As homenagens referidas no *caput* e seus incisos já instaladas em espaço público deverão ser transferidas para ambiente de perfil museológico, fechado ou a céu aberto, e deverão estar acompanhadas de informações que contextualizem e informem sobre a obra e seu personagem. (RIO DE JANEIRO, 2021)

A referida norma inova ao abranger maior número de atitudes incompatíveis com a ordem jurídica e social vigente, bem como por prever a remoção das homenagens já instaladas em espaço público para ambientes museológicos, determinação que demonstra a preocupação com a utilização do patrimônio público como meio de educação e com a conformação do que já se encontra posto ao instituto da função social da propriedade pública⁵¹. Ao prever a retirada das homenagens já existentes e a sua destinação para projetos informativos, a norma permite não apenas a prevenção de discursos autoritários e apologéticos, mas também fornece um meio do qual o administrador pode se valer para evitar a manutenção daqueles que já se encontram postos.

No entanto não se reporta, assim como a Lei 12.781/13, a qualquer critério ou modo de controle para afirmar de forma categórica e objetiva a impossibilidade de determinada personalidade ser ou não homenageada publicamente. Importante ressaltar, ainda, que malgrado tais diplomas legislativos busquem uniformizar a impossibilidade de tais atos, sua aprovação dificilmente é votada por unanimidade.

Os argumentos contrários, como o do Vereador do Rio de Janeiro Rogério Amorim (PTB), revolvem ao redor principalmente da necessidade de prova historiográfica do envolvimento das personalidades, especialmente as que já encontram-se no patrimônio público, para fins de evitar que a legislação “sirva como uma porteira aberta para incendiar monumentos” (Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 2023).

Tal argumentação se faz plenamente válida, pois outros diplomas normativos prevêm critérios objetivos para a proibição de homenagens com vistas à garantia da

⁵¹cf, p. 69-70

segurança jurídica. No caso do Projeto de Lei carioca há, por sua vez, ainda a possibilidade de que o Poder Executivo Municipal regulamente a referida Lei no que couber, conforme expresso em seu artigo 2º, o que faz com que, mesmo parcialmente omissos quanto aos critérios impossibilitadores, o Projeto de Lei não parece padecer de vício insanável.

Ressalta-se o caso do Projeto de Lei Ordinária nº 03/2022 do Município de Vitória da Conquista, localizado no Estado da Bahia. Apesar de o enfoque principal tratar de escravocratas e defensores de escravistas, no tocante à proibição, o PL a estende a “pessoas que tenham sido condenadas com sentenças transitadas em julgado pela prática de crimes contra direitos humanos, exploração do trabalho escravo, racismo e injúria racial” (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2022), conforme seu artigo 2º. Apesar da crítica anteriormente mencionada, parâmetros de controle e segurança, como relatórios oficiais - à exemplo do Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade - ou decisões transitadas em julgado - ainda que meramente declaratórias - podem atuar como formas de impedir o abuso e a arbitrariedade de tais diplomas normativos.

Além disso, o PL do município em questão dispõe acerca da criação de meios de acompanhamento quantitativo para averiguar qual parcela do patrimônio se encontra ou não adequada à proposição legislativa:

Artigo 6º — O município de Vitória da Conquista criará comissão permanente, composta pelos poderes legislativo, executivo, pelo Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial, bem como pela sociedade civil organizada, para realizar a análise consubstanciada das nomeações dos prédios públicos, áreas públicas e logradouros municipais, monumentos, estátuas e bustos pertencentes ao Município.

§ 1º - Prioritariamente, a comissão deve ser composta por órgãos, grupos de trabalhos e representantes que atuam com a temática das relações raciais, história da escravidão, promoção da igualdade racial, enfrentamento ao racismo e patrimônio público.

§ 2º - A comissão produzirá parecer consubstanciado sobre todos os bens públicos analisados, com recomendação de alteração de nome, ou retirada do bem.

§ 3º - Os relatórios serão publicizados em meio eletrônico (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2022)

Esta iniciativa pode, caso ampliada, delinear métodos para promover o acompanhamento eficiente de dispositivos legais, tanto já aprovados quanto os que futuramente o vierem a ser, nos três níveis da federação, de modo a suprir a ausência de dados e informações demonstrada pela Secretaria do Patrimônio da União e a garantir aplicação efetiva do conteúdo legislativo.

A Lei Municipal nº 6.193/2021, do município de Olinda, localizado no estado de Recife, a qual veicula proibição de nomeações e homenagens a escravistas e pessoas

constantes no Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade como responsável por violações aos direitos humanos. Segundo informou o Vereador Vinicius Castello, do Partido dos Trabalhadores, ao portal de notícias G1, foi realizado um levantamento no qual, pelo menos 13 logradouros públicos foram mapeados, e encontram-se passíveis de mudança segundo os critérios da nova Lei.

Apesar de não constar explicitamente na legislação em questão que deve haver acompanhamento e fiscalização do Poder Legislativo acerca da aplicação de suas normas, é pacífico o entendimento de que este possui a competência de fazê-lo, de sorte que o acompanhamento da concretização normativa pode se dar, também, por parte das Câmaras Legislativas estaduais e municipais, de modo a suprir o aparente problema de ausência de controle encontrado a partir do relato da SPU. O controle parlamentar, aqui entendido como “a atividade que o poder legislativo exerce para fiscalizar o Poder Executivo e a burocracia” (FROIS, 2006, p. 29), especialmente no que diz respeito à implementação das decisões tomadas pelo próprio Legislativo.

As instâncias federal, estaduais e municipais também detêm os instrumentos necessários para, no caso de aprovação de uma legislação específica, coibir a conduta de homenagens, por meio de nomeações, no patrimônio público a militares envolvidos em crimes contra a humanidade, realizar o controle tanto da adequação do patrimônio existente à eventual norma, por meio de pedidos de informações e estudos sobre o tema, quanto de investigar e reprimir eventuais violações à norma aprovada, por meio de Comissões Parlamentares de Inquérito (FROIS, 2006. p. 30-31).

4.5 Reconhecimento judicial de responsabilidade estatal por crimes na Ditadura e proibição das homenagens: possibilidade

Além dos mecanismos internos de controle, os quais fazem parte da ordem constitucional nacional, deve-se, igualmente, levar em conta os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário como mecanismos externos de controle, para que estas modalidades de homenagens indevidas sejam repudiadas, em especial aquelas direcionadas a militares e colaboradores que tiveram papel ativo na prática de tortura e outros crimes contra a dignidade da pessoa humana, uma vez que, no âmbito nacional, tais homenagens são consideradas inconstitucionais e, no âmbito internacional, violadoras dos tratados de proteção aos direitos humanos aos quais o Brasil se vinculou.

É importante destacar o dever de obediência às decisões que provenham da Corte

Interamericana o qual é, segundo a Convenção Americana de Direitos Humanos, expressamente disposto no próprio instrumento jurídico, conforme se apercebe do excerto seguinte. Este prevê, inclusive, normas referentes a indenizações materiais e de sua respectiva execução:

ARTIGO 68

1. Os Estados-Partes na Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes.
2. A parte da sentença que determinar indenização compensatória poderá ser executada no país respectivo pelo processo interno vigente para a execução de sentenças contra o Estado.

O Decreto nº 678/92, o qual promulga a referida Convenção para o ordenamento jurídico brasileiro, dispõe, logo em seu artigo 1º:

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), celebrada em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, apenas por cópia ao presente Decreto, **deverá ser cumprida tão inteiramente como nela se contém** (BRASIL, 1992) (grifo nosso).

Em termos jurídicos há o entendimento de que, em decorrência da ratificação e da incorporação desses tratados à ordem constitucional vigente, o Estado brasileiro submete-se à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, vez que reconhece a competência contenciosa desta de modo análogo ao que faz com o Poder Judiciário nacional, embora este último faça parte da soberania nacional enquanto a jurisdição da CIDH não pode ultrapassar os limites da soberania nacional (COELHO, 2007, p.155).

Posicionamento contíguo a este pode ser encontrado no já anteriormente mencionado RE nº 466.343⁵², julgado pelo Supremo Tribunal Federal, no qual este não apenas reconheceu a obrigatoriedade da subsunção às decisões exaradas pela Corte Interamericana, mas também a possibilidade de que estas decisões, as quais detêm fundamento na Convenção Americana, sejam utilizadas como parâmetro de controle do ordenamento jurídico interno.

Tendo ciência da importância de respeito às normativas internacionais, o Conselho Nacional de Justiça publicou a recomendação nº 123, de 07 de janeiro de 2022, a qual recomenda aos órgãos do Poder Judiciário:

I – a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil e a utilização da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), bem como a necessidade de controle de convencionalidade

⁵²CF, p. 29

das leis internas.

II – a priorização do julgamento dos processos em tramitação relativos à reparação material e imaterial das vítimas de violações a direitos humanos determinadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em condenações envolvendo o Estado brasileiro e que estejam pendentes de cumprimento integral. (CNJ, 2022).

Tratando da obrigatoriedade de que os juízes têm de seguir a referida recomendação, Fonseca (2023) argumenta que esta pode ser considerada cogente em razão de seu caráter formalmente normativo, o que a torna norma jurídica. Segundo o autor, a ausência de sanção não implica no esvaziamento do caráter de juridicidade do dispositivo, representando apenas um “modo mais suave de se determinar o comportamento alheio” (FONSECA, 2023, p. 74), o qual nem sempre requer uma sanção. Esse posicionamento encontra respaldo no entendimento de Norberto Bobbio (2003), para o qual a inexistência de sanção não afasta o caráter de juridicidade da norma ou mesmo sua função de direcionamento para determinados comportamentos.

A cogência da norma também advém, segundo o autor, do exercício do poder regulamentar do CNJ, o qual encontra fundamento numa abordagem constitucional-administrativa do direito, mais especificamente no artigo 103-B, §4º, I da CRFB/88, o qual garante ao órgão o poder de “expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências” (BRASIL, 1988). Ainda que haja discussão acerca da finalidade deste poder⁵³, Werner (2015) defende, no que aqui se considera um estudo mais acertado, que a função e a finalidade do poder regulamentar é a de uniformizar soluções para diversos tribunais.

Existem diversas críticas à regulamentação promovida pelo CNJ e aos limites desta, como a possibilidade de usurpação de função do poder legislativo ou mesmo o desrespeito ao princípio da legalidade. A doutrina elenca dois limites essenciais a esse poder, sendo um deles a inviabilidade de atos gerais e abstratos que entrem em confronto com a reserva legal e a impossibilidade de ingerência em direitos e garantias fundamentais dos cidadãos (WELSCH, 2013).

A Recomendação em questão tem fundamento nos dispositivos constitucionais que versam sobre a dignidade da pessoa humana e a prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais (art. 1, III, C/C, 3, 4, CF) bem como no Código de Processo Civil, em seu artigo 8º, o qual dispõe que, no exercício da atividade jurisdicional, “o juiz atenderá aos

⁵³ Garcia (2007) entende que o poder regulamentar decorre da necessidade de padronização e uniformização dos atos do poder judiciário, enquanto Robl Filho (2017) encontra, em sua finalidade, a adequação dos atos judiciários à mudanças sociais e tecnológicos, em posicionamento que parece adentrar na competência do poder legislativo.

fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência” (BRASIL, 2015).

Além da validade decorrente do ato de ratificação e incorporação dos tratados, estes também encontram validade em dispositivos materiais e que veiculam, no ordenamento jurídico interno, valores axiológicos e diretrizes do sistema jurídico nacional, especialmente em privilégio da dignidade da pessoa humana. A norma internacional incorporada ao ordenamento retira sua validade tanto da ordem jurídica externa quanto da interna, motivo pelo qual se levanta a possibilidade de utilizá-la enquanto parâmetro de controle para atos e leis posteriores, como a aqui estudada denominação do patrimônio público em homenagem a militares envolvidos em crimes contra a humanidade.

A Convenção de Viena, de 1969, ratificada pelo Brasil em 2009, por meio do Decreto nº 7.030/2009, dispõe acerca da obrigatoriedade de cumprimento dos tratados, invocando, em seu artigo 26, o princípio *pacta sunt servanda*, princípio geral de direito que preconiza o dever das partes - *in casu*, o Brasil, demais países que assinem a referida Convenção e os órgãos internacionais a ela vinculados - inclusive ressaltando que o cumprimento das obrigações daqueles decorrentes devem ser cumpridas de boa-fé. Em seu artigo 27, ao tratar do direito interno e da aplicação de tratados, dispõe que um Estado não pode invocar o direito interno para se eximir do adimplemento de um tratado. Tais dispositivos, além de internamente ratificados e, portanto, juridicamente eficazes e em vigor, encontram também guarida, ainda que com escrita diferente, na recomendação exarada pelo Conselho Nacional de Justiça acima mencionada, que busca reforçar o teor normativo deste tratado.

De acordo com o apresentado a partir do Caso Gomes Lund anteriormente, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, bem como de outros dois casos relacionados à ditadura militar julgados por esta Corte, a qual condenou o Brasil pela violação aos direitos humanos em todos os julgamentos mencionados, é explícito o entendimento de que a Lei da Anistia apresenta óbice à reparação dos danos e à uma justiça de transição efetiva. Tais decisões e condenações internacionais, por sua vez, esbarram na referida Lei e no entendimento do Supremo Tribunal Federal exarado na ADPF nº 153, por meio do qual este se posicionou contrário à revisão da referida norma.

No julgamento do referido caso, a Corte Interamericana de Direitos Humanos decidiu pela invalidade, ante o direito internacional, de leis que concedem anistia em casos de crimes contra a humanidade. Segundo o órgão regional, essas legislações impedem o Estado

de exercer seu dever de punir as violações de direitos humanos e de proporcionar proteção judicial e direito à verdade aos perseguidos (CIDH, 2010, §§ 134-182). Ruti Teitel (2024) ressalta a mudança de paradigma que o caso trouxe na responsabilização dos atos estatais:

Isso foi uma mudança significativa na compreensão da responsabilidade: mesmo quando os estados não são os perpetradores diretos dos crimes, eles ainda podem ser considerados responsáveis em termos de sua obrigação contínua de investigar os delitos e de buscar o paradeiro das pessoas que foram desaparecidas, entre outras responsabilidades⁵⁴. (TEITEL, 2024, p. 477-478)

Ainda que as condenações nos casos Gomes Lund e no caso Fazenda Brasil Verde digam respeito ao controle de convencionalidade em procedimentos do qual o Estado brasileiro fez parte, o judiciário brasileiro demonstra inocuidade em relação às sentenças internacionais - especialmente a primeira - em diversos casos a partir da recusa da realização do controle de convencionalidade da Lei de Anistia e da interpretação equivocada do precedente internacional, o que caracteriza uma maneira de autoritarismo processual de acordo com a definição aqui utilizada (FERREIRA, 2022).

Para além da problemática interpretação e aplicação dos precedentes internacionais, o negacionismo em relação ao caso da Guerrilha do Araguaia constitui recorrentemente violação aos direitos à memória e à verdade. Consta-se a existência de ao menos decisão que duvidava da existência de vítimas do Major Sebastião Curió⁵⁵ (BRASIL, 2020) no caso Gomes Lund⁵⁶, o fato que “representa um exercício claro de autoritarismo judicial, já que o negacionismo, especialmente o histórico, é uma das marcas centrais de posturas antidemocráticas” (FERREIRA, 2022, p. 157).

Na análise monocrática da apelação do caso, o desembargador relator reformou a sentença e concedeu o pedido liminar pleiteado com base, dentre outros, em alguns

⁵⁴ “*This was a significant shift in the understanding of accountability: Even where states may not be the direct perpetrators of the crimes, they can still be found accountable in terms of their ongoing obligation to investigate the offenses and to search for the whereabouts of those who had disappeared, among other duties.*”, no original em Inglês Britânico.

⁵⁵ A decisão ocorreu na ação n. 5010000-84.2020.4.03.6100, proposta perante o Tribunal Regional Federal da Terceira Região e tinha como objeto o direito de resposta em face da homenagem realizada pelo então Presidente da República, Jair Bolsonaro, a Sebastião Curió.

⁵⁶ Como fundamento para tal postura, argumentou, inicialmente, que havia fundadas dúvidas acerca dos fatos narrados e da possibilidade de eles gerarem ofensa às partes autoras, pressuposto para incidência da Lei 13.188/2015. O Juiz chegou a duvidar, até mesmo, acerca da existência de supostas “vítimas do Major Curió”. Em seguida, e de modo contraditório, sustentou que, na verdade, a publicação não ostentava qualquer cunho ofensivo, limitando-se a indicar evento histórico sem citar nominalmente seus participantes. O material publicado seria, ainda, superficial, circunstância que, diante da complexidade de fatos “que mesmo após décadas ainda carecem de esclarecimentos convincentes”, (BRASIL, 2020r2) constituiria óbice para aplicação da mencionada lei. (FERREIRA, 2022, p. 157)

fundamentos que merecem destaque: (i) a homenagem se encontrava em contradição com a Lei 9.140/95⁵⁷ e com publicações da Presidência da República, como o livro “Direito à Memória e à Verdade”, no qual constam as condutas da figura em questão; (ii) a utilização da sentença do caso Gomes Lund como versão histórica válida e oficial do que de fato ocorreu e (iii) a homenagem violava o direito difuso à memória e à verdade. (FERREIRA, 2022).

O fundamento da decisão apresenta exceção ao padrão frequente encontrado no judiciário a respeito do tema, especialmente por valorizar a legislação que trata do reconhecimento da responsabilidade estatal e da tutela dos direitos à memória e à verdade. Em especial, a utilização e a interpretação correta do julgamento da CIDH para a realização do controle de convencionalidade figura como um marco jurisprudencial.

A problemática relativa ao direito internacional não diz respeito ao vácuo normativo. Conforme discutido, o Brasil é signatário de diversos tratados que visam a promoção dos direitos humanos, bem como a ONU e a Corte Interamericana de Direitos Humanos possuem ampla atuação na produção de recomendações e jurisprudenciais. A questão gira em torno, principalmente, da resistência dos tribunais internos em aplicar a normativa internacional de forma sistemática, a qual pode ser atribuída, em partes, ao autoritarismo processual no julgamento de questões relativas aos direitos humanos e à justiça de transição.

Outro fator importante a ser levantado é o fenômeno do *backlash* na aplicação do direito internacional. A série de crises político-econômicas vividas nos últimos anos foram responsáveis por gerar críticas aos órgãos responsáveis pela integração comercial e proteção aos direitos humanos em razão de suas tentativas de proteção a grupos vulneráveis. O fenômeno não se restringe ao Brasil e diz respeito à própria legitimidade - a qual se encontra abalada - dos órgãos internacionais, que constantemente recebem manifestações de repúdio e vão de encontro a estratégias jurídicas pensadas para arrefecer sua capacidade de atuação (REIS, 2019). O autor aponta que o desinteresse no cumprimento das sentenças é encontrado particularmente naquelas relacionadas à investigação e julgamento em casos de crimes de direitos humanos:

Quanto mais politicamente sensível é a temática objeto de discussão no órgão e o teor da ordem enviada ao Estado envolvido no litígio, maiores as chances de testemunhar-se um movimento de *backlash* contra a legitimidade e/ou a autoridade da instância internacional o que comumente vem acompanhado do desinteresse no cumprimento das suas sentenças. (REIS, 2019, p. 172, *apud*, SOLEY;

⁵⁷ A qual reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências.

STEININGER, 2018)

Outra dificuldade levantada na integração entre normativa internacional e sua aplicação interna nos Estados, também válida para o Brasil, é a postura das Cortes Internacionais quanto à normativa internacional. A legislação e os órgãos encarregados de julgar questões à nível internacional assumem uma igualdade entre os Estados e atores e requer sua colaboração de forma uniforme e homogênea, desconsiderando as diferenças radicais entre cada situação e, por consequência, aos esforços demandados de cada Estado para alcançar o que foi determinado. Essa postura generalista busca uma uniformização que tende a ignorar diferenças estruturais e contextos locais, o que dificulta a implementação de suas normativas e decisões (TEITEL, 2024).

A postura impositiva e unilateral da Corte Interamericana também é apontada como um dos dificultadores de integração e aceitação por parte do Supremo Tribunal Federal e de outros tribunais latino-americanos, pois “quando a CorteIDH ordena que um Estado tome medidas dessa natureza sem ao menos estabelecer um diálogo aberto com a jurisdição constitucional em questão, é fácil entender o porquê da resistência oposta” (REIS, 2019, p. 174). Especialmente em contextos sensíveis política e socialmente, como a justiça de transição e as medidas dela decorrentes, a repreensão de um órgão jurisdicional estrangeiro com o qual não se estabelece uma relação dialógica é fator responsável por gerar a resistência na aceitação das decisões e dos diplomas normativos (REIS, 2019).

Essas distensões e discordâncias direcionadas aos órgãos internacionais favorecem a tolerância do judiciário brasileiro à manutenção de argumentações tolerantes ao regime militar⁵⁸ na medida em que têm como consequência a não aplicação de normas e decisões protetivas de direitos humanos e que visam a promoção da justiça transicional. A realização do controle de convencionalidade, a qual abrangeria a argumentação do Ministério Público Federal que demanda a “alteração dos nomes de monumentos que referem-se a agressores, como forma de respeitar a memória e a verdade ao não se promover tais tipos de homenagens” (FERREIRA, 2022, p. 66) , acaba por ser comprometida.

Ainda que não haja consenso entre o Supremo Tribunal Federal e a Corte Interamericana de Direitos Humanos acerca da extensão e da validade da Lei da Anistia, é possível mencionar um ponto de congruência entre ambas as instâncias, o que se encontra melhor expresso no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3738/ES, julgada em 2020.

⁵⁸ CF, p. 67

No julgamento em questão, analisou-se a constitucionalidade da Lei nº 5.751/1998 do Estado do Espírito Santo, a qual responsabiliza o estado federado pelas violações físicas e psicológicas causadas à pessoas presas ou detidas, por motivos lícitos ou não, durante o período de 02 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, desde que o cerceamento tenha se dado por conta de razões inerentes ao exercício profissional (ou, como reconheceu o Ministro Marco Aurélio, motivações políticas). Tal responsabilização, bem como o diploma legislativo como um todo, foi declarada constitucional pelo STF, para o qual, segundo o voto do Ministro Relator Marco Aurélio, o dispositivo legal encontra-se em conformidade com o artigo 37, §6º, da Constituição Federal, que estabelece a responsabilidade objetiva do Estado na reparação de danos:

Art. 37. [...]

[...] § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (BRASIL, 1988).

Além disso, a normativa em questão prevê, em seu artigo 1º, §2º, que “o pagamento de eventual indenização pela União Federal fundada em iguais motivos, não inibe o recebimento da que ora se estabelece” (ESPÍRITO SANTO, 2020), bem como cria uma Comissão Especial e procedimento específico, por meio de seu artigo 2º e seguintes, para a garantia de indenizações ou pensões como indenizações pelos atos ocorridos durante as prisões e detenções. Reconhece a existência e a possibilidade de danos físicos e psicológicos, e entende que estes são geradores de incapacidade laboral.

À declaração de constitucionalidade se opuseram os ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes, vez que a lei estadual ultrapassaria os limites estabelecidos pelo Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias, bem como da Lei de Anistia. Pontuaram, também, a desarrazoabilidade ao direito de dupla indenização (por parte da União e do Estado) por atos praticados pelo Estado no período de exceção.

Apesar do dissenso minoritário, o caso em questão demonstra que o Supremo Tribunal Federal entende, apesar das disposições de anistia, ser possível responsabilizar o Estado brasileiro, inclusive em caráter duplice, por violações cometidas no período da ditadura militar, ponto no qual seu entendimento converge com a Corte Interamericana de Direitos Humanos e, em alguma escala, com os ditames do que fora proferido na sentença desta contra o Brasil. Demonstra, ainda, o reconhecimento, por parte do STF, de que as violações decorrentes do regime militar ainda não foram inteiramente reparadas, bem como

que o Estado brasileiro deve, por sua vez, buscar políticas reparatórias para aqueles que foram lesados no referido período.

Ainda que não haja condenação expressa contra o Estado brasileiro em decorrência das abundantes homenagens a pessoas associadas a crimes contra a humanidade no período ditatorial no patrimônio público, é possível depreender, das condenações exaradas e da axiologia nela contidas, do Programa Nacional de Direitos Humanos e da posição do Brasil enquanto Estado aderente de tratados com este teor, a ilicitude de tais homenagens, tanto no plano jurídico interno, quanto no externo, bem como pela possibilidade de sanção e controle dos órgãos internacionais competentes.

A título de comparação, vale ressaltar que o Supremo Tribunal de Justiça de Portugal já teve a oportunidade de decidir, no bojo do processo 48/12.2YREVR.S1, acerca da ilegalidade de discursos que visam a promoção ou a negação do Holocausto, vez que, em decorrência do conteúdo exarado, estes não se encontram albergados pela liberdade de expressão

X- Existem duas formas de encarar a maneira de combater o negacionismo: ou no campo das ideias do debate livre, e aberto, ou na valorização do bem jurídico fundamental que está em causa, tutelando-o com o recurso à criminalização. Tal dualidade está bem patente na circunstância de o negacionismo do Holocausto ser explícita ou implicitamente ilegal em dezasseis países, mas não criminalizado noutros países. (PORTUGAL, 2012)

Tratando, ainda, da fundamentação desta própria negação aos crimes cometidos, a Suprema Corte portuguesa firmou entendimento no sentido de que negar o Holocausto e toda a sua estrutura é, também, e ainda que de modo indireto, negar a existência de todo o aparato estatal nazista e de sua perseguição étnico-política

IX- Fundamental na negação do Holocausto é a rejeição do facto de ter existido uma política de perseguição, e extermínio, dos judeus, elaborada pelo estado nacional-socialista alemão, com a finalidade de sua exterminação enquanto povo; que mais de cinco milhões de judeus foram sistematicamente mortos pelos nazistas e seus aliados; e que o genocídio foi realizado em campos de extermínio recorrendo a formas de extermínio em que prevalece a utilização de ferramentas de assassinato em massa, tais como câmaras de gás. (PORTUGAL, 2012)

A partir deste raciocínio, concluiu a Suprema Corte Portuguesa pela constitucionalidade de medidas que venham a criminalizar condutas que, ainda indiretamente e de forma mediata, venham a incitar ou provocar a discriminação, o ódio, a violência, conforme o artigo 240 do Código Penal Coimbrese (PORTUGAL, 2012). Este, por sua vez, dispõe, em inciso 2 e alíneas seguintes acerca do mandato de proibição de condutas que visem à divulgação, notadamente a partir de apologia, negação ou banalização de crimes de

genocídio, crimes de guerra, crimes contra a paz e crimes contra a humanidade (PORTUGAL, 1995).

No Brasil, percebe-se um movimento legislativo, representado pelo Projeto de Lei 192/22, para criminalizar a apologia a crimes contra o Estado de Direito e contra a humanidade, tais como o nazismo, os seus símbolos e ao Holocausto, em conformidade com a legislação europeia. Mesmo que se tratem de eventos históricos diferentes e com amplitude incomparável, é certo o fato de que a ditadura civil-militar brasileira perpetrou e institucionalizou a perseguição político-partidária, uma miríade de crimes contra a humanidade e contra o Estado de Direito.

No movimento legislativo brasileiro para promover o reconhecimento de tais crimes, bem como de proibir sua exaltação, há, ainda, o Projeto de Lei nº 2.140/2020, o qual criminaliza as condutas de apologia à tortura ou a torturadores e à instauração de regime ditatorial, ruptura constitucional, bem como prevê o agravamento da pena nas hipóteses de o crime ter sido cometido por agente político, membro do Poder Judiciário ou do Ministério Público, ou por meio da utilização de perfis falsos de redes sociais. A proposição deste Projeto, o qual se encontra atualmente na Comissão de Segurança Pública do Senado, reforça a tese aqui proposta de que as condutas de homenagem pública a agentes públicos responsáveis por tortura, crimes contra a humanidade e contra o Estado Democrático de Direito não se coadunam com a ordem jurídica brasileira, conforme se extrai da justificativa do Projeto

Existem diferenças imprescindíveis entre liberdade de expressão e apologia ao crime. A liberdade de expressão é um direito fundamental previsto na Constituição de 1988, a conhecida “Constituição Cidadã”. De fato, numa democracia plena, limitar a fala pode cruzar uma linha tênue e configurar o cerceamento da liberdade de se expressar. No entanto, existem crimes que podem ser cometidos através da palavra como, por exemplo, o crime de racismo, de injúria. A palavra tem peso não apenas de ofensa, mas de cooptação de grupos radicais que difundem discurso de ódio travestidos de liberdade de pensamento. Então sim, deve haver liberdade de expressão, por outro lado, ela deve ser extremamente diferenciada da apologia à tortura e à instauração do regime ditatorial no Brasil. Afinal, que liberdade é essa que ameaça cercear as demais liberdades? O presente Projeto de Lei tem como objetivo garantir, num momento de crise política, o que há de tão valioso para nós, brasileiros, que custou a vida de tantos dos nossos: a nossa jovem Democracia (com D maiúsculo como forma de respeito) (BRASIL, 2020).

O referido projeto busca expandir o artigo 280 do Código Penal, o qual atualmente versa ser proibido “Fazer, publicamente, apologia de fato criminoso ou de autor de crime” (BRASIL, 1940). O PL em questão objetiva expandir o tipo penal, incluindo a apologia em ambiente virtual e passando a abranger, também, a apologia ao ato de tortura e de

seus autores, bem como da instauração de regime ditatorial ou de ruptura institucional (BRASIL, 2020). De acordo com a nova redação proposta, a proibição de apologia à figura ou fato se configura independentemente de haver constituição de crime, bastando que o fato seja comprovado, de sorte que homenagens e exaltações públicas a tais figuras não mais poderão se valer da não criminalização das condutas quando da postura em vigor da Lei da Anistia, como forma de buscar a manutenção destes discursos e atos, o que possibilitaria uma reconstituição histórica com maior fidelidade à realidade dos fatos, da qual derivariam o aprimoramento da educação cidadã e o direito à memória e à verdade.

A promulgação de diploma legal explicitando a proibição da realização de uma determinada nomeação a equipamentos públicos constitui meio possível de dirimir dúvidas acerca da juridicidade de nomeação de militares e de colaboradores diretamente envolvidos em crimes contra a humanidade, os quais se assemelham aos dispostos na Lei em questão, na medida em que contrariam os ideais de proteção à pessoa humana. Apesar da existência do princípio da legalidade administrativa (ou da juridicidade), é fato que a existência de disposição legislativa expressa acerca de um tema, tais como as limitações ao administrador público no ato de nomear um determinado patrimônio, atua de modo mais enfático e explícito no sentido de coibir interpretação *contra legem* e mesmo contra o sistema jurídico como um todo, afigurando-se como passo essencial e primeiro na contraposição da conduta em debate.

Passa-se a entender, a partir do julgamento do Supremo Tribunal Federal e da extensa normativa, tanto nacional quanto internacional, que mediante provocação, juízes e tribunais possuem amplo arcabouço jurídico para, embasados em direitos e princípios fundamentais, reconhecer a impossibilidade e a incompatibilidade de homenagens a figuras que tenham, historicamente, se notabilizado pela prática de tais atos.

Não se questiona a validade e a legitimidade da Lei de Anistia, ou mesmo a ausência de persecução penal aos agentes responsáveis por tais atos, tendo em conta que o Supremo Tribunal Federal, em decisão plena sobre o tema, se pronunciou favoravelmente à sua legalidade. O que se busca evidenciar é a manifesta incompatibilidade entre uma série de normativas constitucionais – as quais garantem e valorizam o direito à cultura, à educação, à função social da propriedade, à dignidade da pessoa humana, dentre outros –, e a exaltação, no patrimônio público, dos mencionados perpetradores dos crimes contra a humanidade.

A incompatibilidade, seja pelo prisma do Direito interno, seja pelo prisma dos tratados internacionais recepcionados pelo Brasil, do uso do patrimônio público como *locus* de veiculação de homenagens públicas a figuras notabilizadas pelo cometimento de atentados contra a dignidade da pessoa humana no contexto do estado de exceção inaugurado em 1964,

resta assim evidente.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou analisar a questão das homenagens a agentes públicos da ditadura militar no Brasil a partir de uma abordagem do direito constitucional, fundamentada na dignidade da pessoa humana e na axiologia da Constituição Federal de 1988, e do direito internacional, fundamentada principalmente na justiça de transição e na atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Foi verificado que a justiça de transição brasileira não é um processo que se encontra completo e que a anistia “ampla, geral e irrestrita”, ainda que tenha aberto as portas em algum grau para a consecução da justiça transicional, impediu sua consecução integral e uma reforma institucional. A manutenção de resquícios do militarismo na estrutura do Estado, inclusive na atuação do judiciário, e da Constituição são elementos que o conservadorismo brasileiro se utiliza para propugnar homenagens, apologias e exaltações ao regime anterior, às suas violações e aos agentes por elas responsáveis, em especial no patrimônio público, como escolas, pontes, monumentos, dentre outros.

O autoritarismo institucional, refletido principalmente na atuação tolerante ou negacionista do judiciário e de outros órgãos, e as manifestações de grupos de extrema direita acabam muitas vezes por se contrapor à atuação de grupos sociais que buscam remover essas homenagens e garantir a funcionalização do patrimônio público de acordo com os valores da democracia. A partir disso, se percebe o espaço e os bens públicos como um espaço de disputa simbólica, responsável por propagar a memória histórica.

A manutenção de símbolos e homenagens que exaltam figuras responsáveis por crimes contra a humanidade não apenas compromete a integridade do patrimônio público, mas também desafia os esforços de construção de uma memória coletiva justa e educativa.

Promover um ambiente de respeito aos direitos humanos, onde o reconhecimento e a reparação dos erros históricos são essenciais por meio de políticas e ações públicas. A atuação do Ministério Público Federal e da Comissão Nacional da Verdade são de elevada importância na reversão da problemática e na consecução de uma justiça de transição plena. Traçou-se a conclusão de que as homenagens apologéticas se encontram incompatíveis com o Estado de Direito.

Concluiu-se que a defesa de um espaço público que reflete os valores de uma democracia consolidada é não somente um imperativo moral, mas também um requisito para a manutenção da legitimidade democrática. Foram apontadas possibilidades, sem pretensão de exaurir o tema, para que o Estado e a sociedade civil trabalhem na garantia de que o patrimônio público seja uma expressão dos valores de justiça, dignidade humana e respeito pelos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

ABE, Nilma de Castro. **Gestão do patrimônio público imobiliário**. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

ABE, Nilma de Castro. **Notas sobre a inaplicabilidade da função social à propriedade pública**. Revista Brasileira de Direito Constitucional, n. 11, jun. 2008. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/34731>>. Acesso em: 30 outubro. 2023.

ABRÃO, Paulo. In: **Entrevista com Paulo Abrão**. Somos os que foram: Coletivo Aparecidos Políticos: 10 anos. - Fortaleza: Editora reticências, 2021. p. 19-22.

ACUNHA, Fernando José Gonçalves; BENVINDO, Juliano Zaiden. **Juiz e historiador, direito e história: uma análise crítico-hermenêutica da interpretação do STF sobre a lei de anistia**. Revista NEJ – Eletrônica, [S.l.], v. 17, n. 2, mai./ago. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.14210/nej.v17n2.p182-205>. Acesso em: 06 de jan. 2024.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, Marcelo Pereira de; BYRRO, Carolina de Carvalho. **A ação popular no controle da administração pública sob o parâmetro da convencionalidade // The popular action at the control of public administration under the parameter of conventionality**. Conhecimento & Diversidade, v. 11, n. 23, p. 28-44, 16 jul. 2019.

ARAÚJO, Maria Paula. **Passado criminoso: de volta à democracia, o Brasil ainda não sabe o que fazer com o passado obscuro da ditadura militar**. 2008. Disponível em: <http://www.revistadehistoria.com.br/secao/capa/passado-criminoso>. Acesso em: 25 de 2024.

ARENDT, Hannah. **Responsabilidade e julgamento**. Tradução Jerome Kohn. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ARNS, Paulo Evaristo. **Brasil Nunca Mais**. 1991. São Paulo: Vozes.

AZEVEDO, Antônio Junqueira. **Caracterização jurídica da dignidade da pessoa humana**, in: Revista dos Tribunais, vol. 797, março de 2002, p. 12

BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BATISTA, Gustavo Barbosa de Mesquita. **Justiça de Transição: dificuldades brasileiras e perspectivas críticas**. In: TOSI, Giuseppe; FERREIRA, Lucia de Fátima Guerra (Orgs.). Ditaduras militares, estados de exceção e resistência democrática na América Latina. João Pessoa: CCTA, 2016, p. 39-75.

BENJAMIN, W. **Sobre o conceito da história**. In: BENJAMIN, Walter. **Magia e técnica, arte e política - ensaios sobre literatura e história da cultura** – Obras escolhidas I. 7.ed. Tradução de Sérgio Paulo Rouanet. São Paulo: Brasiliense, 1994. [Obras Escolhidas; v. 1]. P. 225.

BERTONCINI, Eduardo Junqueira. **O Direito real de laje na Administração Pública: ocupação sustentável e eficiente do espaço urbano e prestígio da função social e econômica dos bens públicos**. Orientador, José Sérgio da Silva Cristovam, coorientador, André Saddy, 2021. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós Graduação em Direito, Florianópolis, 2021. 154 p.

BIDART, German J. Campos. **El Derecho de la Constitución y su Fuerza Normativa**. Buenos Aires: Ediar, 1995. pág. 264

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. 2.ed. Bauru: EDIPRO, 2003

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. Imprensa: São Paulo, Malheiros, 2008.

BRAGATO, Fernanda; PAULA, Luciana Araujo. **A memória como direito humano**. Relatório Azul, 2011, p. 129-141.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Plenário). **ADPF 153**. Acórdão. Relator: Min. Eros Grau, 06 ago. 2010. Brasília, 2010b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612960>. Acesso em: 10/07/2024

BRASIL. **Ato Institucional Número 1, de 1º de abril de 1964**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm. Acesso em: 16/07/2024.

BRASIL. **Comissão Nacional da Verdade**. Relatório / Comissão Nacional da Verdade, v. 1 e 3. Brasília : CNV. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30/09/2023

BRASIL. **Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0040.htm. Acesso em: 25/03/2024

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 14/03/2024

BRASIL. **Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm. Acesso em: 08/10/2023

BRASIL. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm. Acesso em: 15/03/2024

BRASIL. **Decreto n. 88.777, de 30 de setembro de 1983**. Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Brasília, DF, set. 1983. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d88777.htm. Acesso em: 10/07/2024

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2848, de 07 de dezembro de 1940**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 15/03/2024

BRASIL. **Estatuto da Cidade, Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 08/10/2023

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos. **Censo Demográfico 2022 Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos - CNEFE, notas metodológicas n. 4**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=210209>. Acesso em: 24/06/2024

BRASIL. **Lei da Anistia, Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6683.htm#:~:text=1%C2%BA%20%C3%89%20concedida%20anistia%20a,de%20funda%C3%A7%C3%B5es%20vinculadas%20ao%20poder. Acesso em: 08/10/2023

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1966**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 03/10/2023

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm. Acesso em: 21/03/2024

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de junho de 1985.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm. Acesso em: 25/06/2024

BRASIL. **Lei nº 12.781/2013.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12781.htm. Acesso em: 17/11/2023

BRASIL. **Parecer de Prisão Preventiva para Extradicação n. 696.** Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: https://anistiapolitica.org.br/abap3/wp-content/uploads/2013/10/ppe_696.pdf. Acesso em: 22/07/2024

BRASIL. **Parecer na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 320.** Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/2ed9f5488d3b613fb7364d2008a0c3a1.pdf>. Acesso em: 29 abril, 2024.

BRASIL. **Projeto de Emenda à Constituição nº70/2023.** Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/161755> Acesso em: 31/07/2024

BRASIL. **Projeto de Lei 2301/2019.** Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1733420&filename=PL%202301/2019. Acesso em: 07/03/2024

BRASIL. **Projeto de Lei 2140/2020.** Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141685>. Acesso em: 25/06/2024

BRASIL. Ministério da Justiça - Comissão de Anistia. **Requerimento de Anistia nº 013.01.71959. Requerente: Maria Cristina Vannucchi Leme. Anistiando Político post mortem: Alexandre Vannucchi Leme.** Relator: Conselheiro José Carlos Moreira da Silva Filho.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Ação Civil Pública 0812782-58.2020.4.05.8300/PE.** 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Ação Civil Pública 1000944-36.2018.4.01.3800/MG.** 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Apologia à ditadura militar é crime segundo a legislação brasileira, defende Câmara Criminal do MPF**. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/apologia-a-ditadura-militar-e-crime-segundo-a-legislacao-brasileira-defende-camara-criminal-do-mpf>>. Acesso em: 24/06/2024

BRASIL. Ministério Público Federal. **Crimes da ditadura militar: relatório sobre as atividades de persecução penal desenvolvidas pelo MPF em matéria das graves violações a DH cometidas por agentes do Estado durante o regime de exceção**. Brasília: MPF, 2017.

BRASIL, Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. **Relatório de Atividades: Procuradoria Federal dos direitos do Cidadão**. Brasília: MPF, 2013.

BRASIL, Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. **Relatório de Atividades: Procuradoria Federal dos direitos do Cidadão**. Brasília: MPF, 2016.

BRASIL. Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional de Direitos Humanos PNDH-3**. Brasília: SEDH/PR, 2009. PDF. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/NHRA/Brazil2009_portuguese.pdf. Acesso em: 21 de jul. 2024.

BRASIL. Senado Federal, Radio Senado. 8 de janeiro - Democracia Restaurada, reportagem especial. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/reportagem-especial/2024/01/04/8-de-janeiro-democracia-restaurada>. Acesso em: 24/07/2024

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Seção Judiciária do Distrito Federal. (6. Vara Federal Cível). **Ação Civil Pública n. 1007756-96.2019.4.01.3400. Celebração do golpe de estado de 1964**. Brasília, 2019g1. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 31/07/2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. **Ação n. 5010000-84.2020.4.03.6100. Direito de resposta em face de homenagem ao Major Sebastião Curió**. São Paulo, 2020r2.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quinta Região. (Terceira Turma). **Agravo de instrumento 0804364-05.2020.4.05.0000**. Relator: Rogério Fialho Moreira, 2020. Recife, 2020w1

BRITTO, Carlos Ayres. **Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 189, p. 114-122, jul./set. 1992

BULOS, Uadi Lammego. **Curso de Direito Constitucional** - 12 ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CABRAL, Gustavo César Machado. **Conservadorismo no pensamento político brasileiro: notas introdutórias**. In: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado (orgs.). Diálogo ambiental, constitucional e internacional. Vol. 6. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016a. p. 331-348

CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. **Aprovado projeto que proíbe homenagem a escravocratas, eugenistas e violadores dos direitos humanos**. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.camara.rio/comunicacao/noticias/1836-aprovado-projeto-que-proibe-homenagem-a-escravocratas-eugenistas-e-violadores-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 09/03/2024

CAMMAROSANO, Márcio. **O princípio constitucional da moralidade e o exercício da função administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

CANDAU, Vera Maria F. **Educação em direitos humanos: desafios atuais**. In: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy et al. Educação em direitos humanos: fundamentos teórico-metodológicos. João Pessoa: Editora Universitária, 2007. p. 399-412.

CANDAU, Vera Maria F.;SACAVINO, Susana B. (2013). **Educação em direitos humanos e formação de educadores**: Educação (Porto Alegre, impresso), v. 36, n. 1, p. 59-66, jan./abr. 2013, p. 59-66.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CARVALHO, Maria Elizete G. **Direitos humanos e educação: formação docente como um direito**. In: FLORES, Elio Chaves et al (Orgs.). Educação em direitos humanos e educação para os direitos humanos. João Pessoa: Editora UFPB, 2014. p. 173-201.

CEARÁ (Estado). **Lei Estadual nº 16.832/19**. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/denominacao-de-equipamentos-publico/s/item/8268-lei-n-16-832-de-14-01-19-d-o-15-01-19#:~:text=1%C2%BA%20Fica%20vedado%2C%20a%20partir,trata%20a%20Lei%20Federal%20n%C2%BA>. Acesso em: 08/03/2024

CEARÁ (Estado). **Conjunto Palácio da Abolição e Mausoléu Castelo Branco**. Disponível em: <<https://mapacultural.secult.ce.gov.br/espaco/227/>>. Acesso em: 22/04/2024

CHALHUB, Melhim Namem. **Função Social da Propriedade**. Revista da Emerj, Rio de Janeiro, v. 6, n. 24, p. 305-317, 2003. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista24/revista24_305.pdf. Acesso em: 30 outubro. 2023.

CIDH. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **CASO ALMONACID ARELLANO E OUTROS VS. CHILE**. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_73_por.pdf.

CIDH. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **CASO GOMES LUND E OUTROS (“GUERRILHA DO ARAGUAIA”) VS. BRASIL**. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf. Acesso em: 12/03/2024

CIDH. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **CASO OLMEDO BUSTOS E OUTROS (“A ÚLTIMA TENTATIVA DE CRISTO”) VS. CHILE**. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_73_por.pdf. Acesso em: 23/07/2024

CIDH. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **CASO TRABALHADORES DA FAZENDA BRASIL VERDE VS. BRASIL**. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf. Acesso em: 23/07/2024

COELHO, Paulo Magalhães da Costa. **Os movimentos sociais e a função social dos bens públicos**. In: Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura, São Paulo, ano 20, nº 47, p. 233-239, Janeiro-Fevereiro/2019.

COELHO, Rodrigo Meirelles Gaspar. **Proteção internacional dos direitos humanos: a Corte Interamericana e a implementação de suas sentenças no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2008.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. CNJ. **Recomendação Nº 123 de 07/01/2022**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4305>. Acesso em: 15/03/2024.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Administração pública democrática e supremacia do interesse público: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes**. Curitiba: Juruá, 2015.

CUEVA, Eduardo González. **Where are truth commissions headed?**. In: Transitional justice handbook for latin america. REATÉGUI, Félix (editor). Brasília: Brazilian amnesty

comission, ministry of justice; New York: International center for transitional justice, 2011. p. 315-330.

DANTAS, Fabiana Santos. **Direito fundamental à memória**. Curitiba: Juruá, 2010.

D'ARAÚJO, Maria Celina. **O estável poder de veto Forças Armadas sobre o tema da anistia política no Brasil**. *Varia História*, Belo Horizonte, v. 28, n. 48, p.573-597, jul/dez. 2012.

DA SILVA, Elvaristo Alves; DE MELO, Severino Elias; DE CASTRO, Milton Soares; JOÃO, Higino. **Dos filhos deste solo**. 1ª ed. Boitempo Editorial:2008

DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA. **Conferência Mundial sobre Direitos Humanos**. Disponível em: <www.cedin.com.br>. Acesso em: 20 ago. 2016.

DIMOULIS, Dimitri. **Positivismo Jurídico: teoria da validade e da interpretação do direito**. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

DI LORENZO, Wambert Gomes. **Teoria do Estado de solidariedade: da dignidade da pessoa humana aos seus princípios corolários**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Uso privativo de bem público por particular**. 2 ed. São Paulo:Atlas, 2012

DUARTE, Geni Rosa. **CIDADE E PATRIMÔNIO: O DIREITO À MEMÓRIA E À HISTÓRIA**. Texto integrante dos Anais do XVIII Encontro Regional de História – O historiador e seu tempo. ANPUH/SP – UNESP/Assis, 24 a 28 de julho de 2006. Cd-rom.

DULITZKY, Ariel E. **An Inter-American Constitutional Court? The Invention of the Conventionality Control by the Inter-American Court of Human Rights**. *Texas International Law Journal*, vol. 50, n. 01, pp. 45-93, 2015. Disponível em: <https://law.utexas.edu/faculty/publications/2015-An-Inter-American-Constitutional-CourtThe-Invention-of-the-Conventionality-Control-by-the/download>. Acesso em: 31/07/2024.

EDELWEISS, Roberta Krahe. **CIDADE CONTEMPORÂNEA, MEMÓRIA E PRESERVAÇÃO PATRIMONIAL: UMA INTERPRETAÇÃO A PARTIR DAS PREEXISTÊNCIAS CULTURAIS**. *Oculum Ensaios*, v. 13(1), fls. 153-162, 2016, DOI: <https://doi.org/10.24220/2318-0919v13n1a3220>.

EMERY, Wanalyse Angélica Pontes. **Memorial da Resistência de São Paulo : o tecer narrativo entre temporalidades**. 2018. 165 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Instituto de Ciências Sociais e Aplicadas, Universidade Federal de Ouro Preto, Mariana, 2018.

ENDO, Paulo César. **O debate sobre a memória e o corpo torturado como paradigma da impossibilidade de esquecer e do dever de lembrar**. In: SANTANDER, Ugo Carlos (Org.). *Memória e direitos humanos*. Brasília: LGE, 2010. p. 15-22.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei estadual 5.751/1998**. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI57511998.html> Acesso em: 18/03/2024.

ESTADÃO. **Como se construíram a memória e a história da ditadura militar brasileira?** 2019. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/cultura/renato-prelorenzou/como-se-construiram-a-memoria-e-a-historia-da-ditadura-militar-brasileira/>. Acesso em: 21 de abr. 2024.

FERREIRA, Emanuel de Melo. **A difusão do autoritarismo e resistência constitucional**. 2022. 405 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022.

FONSECA, Vitor. **Por que os juízes devem se preocupar com a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos: Recomendação CNJ n. 123/2022**. Revista CNJ, Brasília, v. 7, n. 1, p. 73–84, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/revista-cnj/article/view/438>. Acesso em: 15 jul. 2024.

FERREIRA, J.; DELGADO, L. A. N. **O Brasil republicano – O tempo da experiência democrática**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. v. 3.

FRAENKEL, Ernst. **O Estado Dual: uma contribuição à teoria da ditadura; tradução Pedro Davoglio**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2024.

FREITAS, Juarez. **Discricionabilidade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2007.

FREITAS, Juarez. **O controle social do orçamento público**. Revista Interesse Público, Sapucaia do Sul, ano 3, n. 11, p. 13-26, jul./set. 2001.

FRÓIS, César Plotz. **A função fiscalizadora do Poder Legislativo : a utilização do requerimento de solicitação de informação a Secretário de Estado e a autoridade estadual pela Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais como instrumento de**

controle. 2006. 54 f. Monografia (Especialização em Poder Legislativo)- Escola do Legislativo, Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais; Instituto de Educação Continuada, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

GARCIA, Emerson. **Poder normativo primário dos Conselhos Nacionais do Ministério Público e de Justiça: a gênese de um equívoco.** Revista da EMERJ, Rio de Janeiro, v. 10, n. 39, p. 260-274, 2007.

GASPARI, Elio. **A ditadura envergonhada.** São Paulo: Companhia das Letras, 2002a.

_____. **A ditadura escancarada.** 2.ed. - Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

GIACOMUZZI, José Guilherme. **A moralidade administrativa e a boa fé da administração pública – o conteúdo da moralidade administrativa.** São Paulo: Malheiros, 2002.

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. **How to save a constitutional democracy.** Chicago: The University Of Chicago Press, 2018.

GLOBO, O. **Após Lula vetar manifestações do governo sobre 60 anos do golpe, ministro participa de ato contra a ditadura.** Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2024/03/28/apos-lula-vetar-manifestacoes-do-governo-sobre-60-anos-do-golpe-ministro-participa-de-ato-contr-a-ditadura.ghtml>. Acesso em: 24/07/2024

GLOBO, O. **Brasil tem 727 logradouros que homenageiam presidentes militares.** Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/brasil-tem-727-logradouros-que-homenageiam-presidentes-militares-12032700>>. Acesso em: 11/04/2024

GOMES, A. A PONTE MONUMENTAL DE NIEMEYER: **narrativa e Imaginário como campos de disputas por meio de uma nomenclatura.** Revista Espacialidades, [S. l.], v. 18, n. 2, p. 316–341, 2022. DOI: 10.21680/1984-817X.2022v18n2ID28252. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/espacialidades/article/view/28252>. Acesso em: 3 out. 2023.

GONÇALVES, H. C. A. R. **Justiça de transição e ministério público: o papel do ministério público federal brasileiro no debate do controle de convencionalidade sobre a lei de anistia.** Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/11834>>. Acesso em: 23 abr. 2024.

GONÇALVES, Janice. **Pierre Nora e o tempo presente: entre a memória e o patrimônio cultural.** *Historiae*, Rio Grande, 3 (3): 27-46, 2012. PDF. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/hist/article/download/3260/1937/9120>. Acesso em: 22 de abr. 2024.

A ordem econômica na Constituição de 1988: (interpretação e crítica) / Eros Roberto Grau. Imprensa: São Paulo, Malheiros, 2012. Descrição Física: 382 p. Referência: 2012.

GREGOTTI, V. **Território da arquitetura.** São Paulo: Perspectiva, 1975. São Paulo: Perspectiva, 1975.

GUERRA, Maria Pia. **Polícia e Ditadura: a arquitetura institucional da segurança pública de 1946 a 1988.** – Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, 2016.

GRUPO TORTURA NUNCA MAIS. **Grupo Tortura Nunca Mais. Página Inicial.** Disponível em: <https://www.torturanuncamais-rj.org.br/>. Acesso em: 26/06/2024.

G1 Ceará. **Além do mausoléu, homenagens a Castelo Branco em escolas, ruas e prédios públicos levantam debates.** Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2023/09/13/alem-do-mausoleu-homenagens-a-castelo-branco-em-escolas-ruas-e-predios-publicos-levantam-debates.ghtml>. Acesso em: 27/06/2024

G1 Pernambuco. **Olinda proíbe homenagens a escravocratas e autoriza mudança de nomes de ruas e espaços públicos.** Pernambuco. Disponível em: <https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2022/02/17/olinda-proibe-homenagens-a-escravocratas-e-autoriza-mudanca-de-nomes-de-ruas-e-espacos-publicos.ghtml>. Acesso em: 09/03/2024

G1 São Paulo. **Câmara Municipal de SP aprova projeto que troca nome rua da Zona Oeste de “Sérgio Fleury” para “Frei Tito”.** Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/08/26/camara-municipal-de-sp-aprova-projeto-que-troca-nome-rua-da-zona-oeste-de-sergio-fleury-para-frei-tito.ghtml>.

HÄBERLE, Peter. **A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal.** In: *Dimensões da Dignidade, ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional.* SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

HALBWACHS, Maurice. **A memória coletiva.** São Paulo: Centauro, 2006.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição: Die normative Kraft der Verfassung.** Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Imprensa: Porto Alegre, S. A. Fabris, 1991.

HOBBSAWM, Eric J. **A era dos impérios, 1875-1914**. 25ª ed.– Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2018.

ISTOÉ. **Brasil tem 918 locais com nomes de presidentes da ditadura 60 anos depois do golpe**. Disponível em:

<<https://istoedinheiro.com.br/brasil-tem-918-locais-com-nomes-de-presidentes-da-ditadura-60-anos-depois-do-golpe/>>. Acesso em: 23 abr. 2024.

JERÔNIMO, Josie. **Por que o Brasil deve rever a Lei da Anistia?** In: Revista Isto é, Ano 38, nº 2315 de 09/04/2014. p. 36-43.

JÚNIOR, Francisco Tarcísio Rocha Gomes. **O constitucionalismo como árvore viva de Wil Waluchow: entre emergência e autoritarismo**. 2022. 232 f.: Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2022.

KLEIN, L.; FIGUEIREDO, M. **Legitimidade e coação no Brasil pós-1964**. Rio de Janeiro: Forense universitária, 1978.

LACERDA, Danilo Moura. **O princípio da proteção à confiança legítima como limite à anulação dos atos administrativos**. 2018. 138 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2018. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/jspui/handle/riufal/3204> . Acesso em: 20/11/2023

LACERDA, Marina Basso. **O novo conservadorismo brasileiro: de Reagan a Bolsonaro**. Porto Alegre, RS: Zouk, 2019.

LARENZ, Karl. **Metodologia da Ciência do Direito**. 2. ed. Trad. José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 1989.

LEMONS JÚNIOR, Ageu Cavalcante. **A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA**. 2013. 105 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação STRICTO SENSU em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia - GO.

LIMA, Ana Clara Viana Soares. **Ação popular como instrumento da cidadania**. 2019. 87 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.

LÔBO, Paulo. **Direito Civil: volume 1: parte geral**. 9 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. 440.

LOMEU, Gustavo Soares. **A função social da propriedade pública e a desafetação de bem público**. In: Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, Brasília, v.2, n.1, p. 158-178. 2016.

LOPES, Ana Maria D'Ávila; CHEHAB, Isabelle Maria Campos Vasconcelos. **Bloco de constitucionalidade e controle de convencionalidade: reforçando a proteção dos direitos humanos no Brasil /Block of constitutionality and control of conventionality: strengthening the protection of human rights**. Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, v. 12, n. 2, p. 82-94, dez. 2016. ISSN 2238-0604. Disponível em: <https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1367/1053>. Acesso em: 15/03/2024. doi:<https://doi.org/10.18256/2238-0604/revistadedireito.v12n2p82-94>.

LUÑO, Antonio-Henrique Pérez. **La seguridad jurídica**. Barcelona: Editora Ariel, 1994.

MALARINO, Ezequiel. **Acerca de la Pretendida Obligatoriedad de la Jurisprudencia de los Órganos Interamericanos de Protección de Derechos Humanos para los Tribunales Judiciales Nacionales**. In: GRUPO LATINOAMERICANO DE ESTUDIOS SOBRE DERECHO PENAL INTERNACIONAL. Sistema Interamericano de Protección de Los Derechos Humanos y Derecho Penal Internacional. – Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, pp. 435-455, 2011. Disponível em: <http://www.cedpal.unigoettingen.de/data/investigacion/GLEDPI/publicaciones/Sistema%20interamericano-II.pdf>. Acesso em: 31/07 2024

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Direito Administrativo e seus paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 99

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

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MENDES, G. F. **A dignidade da pessoa humana na Constituição Federal de 1988 e sua aplicação pelo Supremo Tribunal Federal**. Observatório da Jurisdição Constitucional, [S. l.], n. 2, p. 83-97 2013. Disponível em:

<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/view/915>. Acesso em: 23 out. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Apologia à ditadura militar é crime segundo a legislação brasileira, defende Câmara Criminal do MPF**. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/apologia-a-ditadura-militar-e-crime-segundo-a-legislacao-brasileira-defende-camara-criminal-do-mpf>>.

MORAES, Maria Celina. **Na Medida da Pessoa Humana. Estudos de Direito Civil-Constitucional**. Renovar, 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/215668558_Na_Medida_da_Pessoa_Humana_Estudos_de_Direito_Civil-Constitucional. Acesso em: 17/07/2024

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Moralidade administrativa: do conceito à efetivação**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 19 out./dez. 1992.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 16

MÜLLER, Jan-Werner. **Populism and constitutionalism**. In: OSTIGUY, Pierre et al (ed.). *The Oxford Handbook of Populism*. Oxford: Oxford University Press, 2017. p. 590-606.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

NIMER, Beatriz Lameira Carrico. **Ação popular como instrumento de defesa da moralidade administrativa**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. doi:10.11606/D.2.2016.tde-20062016-175724. Acesso em: 2023-12-04.

NORA, Pierre. *Les lieux de la mémoire*. vol. I, *La République* (Paris, 1984), p. XIX.

OLIVEIRA, David Barbosa de. **Análise de discurso crítica da anistia política de militares no Brasil: a disputa por sentidos que ampliam ou restringem os direitos dos militares anistiados**. Tese de Doutorado, 313 f. Recife, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/17385> Acesso em: 01/08/2024

OLIVEIRA, David Barbosa de. **(DES)ACERTOS NO JULGAMENTO DA LEI DE ANISTIA DE 1979: O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS SOBRE**

AUTOANISTIA. 2017. *Revista de Direito Brasileira*, 19(8), 382-394. doi:<https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2018.v19i8.3183>

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **A constitucionalização do direito administrativo: o princípio da juridicidade, a releitura da legalidade administrativa e a legitimidade das agências reguladoras.** 2^a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 71

OSMO, C. **O Caráter Sistemático da Tortura na Ditadura Brasileira segundo o Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade.** [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<https://proex.ufes.br/sites/proex.ufes.br/files/field/anexo/01.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2024.

PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e Repressão: o autoritarismo e o Estado de Direito no Brasil, no Chile e na Argentina.** Tradução Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. – São Paulo: Paz e Terra, 2010.

PESSOA, Ana Danielly L. B.; DOS SANTOS, Auristela R.; CARVALHO, Maria E. Guimarães. **A educação em direitos humanos para a efetivação do direito à memória e à verdade.** *Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos (RIDH)*, Bauru, SP, v. 5, n. 1, p. 207-224, jan./jun, 2017.

PIEROTH, Bodo e SCHLINK, Bernhard. **Grundrechte II.** Heidelberg: C.F. Müller, 2008.

PINTO, S. **Direito à memória e à verdade:** comissões de verdade na América Latina. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 128-143, jan.-jun. 2010.

PIOVESAN, Flávia. **A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E OS TRATADOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS.** *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, v. 6, n. 6. 1996. Disponível em: <https://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista3/rev6.htm>. Acesso em: 11/03/2024

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2010.

PIOVESAN, Flávia. **Direito Internacional dos direitos humanos e lei de anistia: o caso brasileiro.** In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Org.). *O que restada ditadura: a exceção brasileira.* São Paulo: Boitempo, 2010. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000146&pid=S2316...lng. Acesso em: 22 de nov. 2018.

POLLAK, Michael. **Memória, esquecimento e silêncio. Estudos Históricos.** Rio de Janeiro: Cpdoc/FGV, v. 2, n. 3, 1989.

PORTUGAL, Supremo Tribunal de Justiça. **Processo 48/12.2YREVR.S1.** Julgado em: 05/07/2012. Disponível em: <https://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/727e7cfb94eb21b080257a45002f6679?OpenDocument>. Acesso em: 26/06/2024

POVO, O. **Mausoléu Castelo Branco: projeto de homenagem aos abolicionistas está em elaboração.** Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/politica/2023/11/24/mausoleu-castelo-branco-projeto-de-homenagem-aos-abolicionistas-esta-em-elaboracao.html>. Acesso em: 22 abr. 2024.

PRADO, Gladis Helena Jorgens. **Os valores supremos no Estado Democrático de Direito.** 2014. 217 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. 2014.

RAMÍREZ, Sergio García. **The Relationship Between Inter-American Jurisdiction and States (National Systems): Some Pertinent Questions.** Notre Dame Journal of International & Comparative Law, vol. 05, n. 01, pp. 115-151, 2015. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r35062.pdf>. Acesso em: 31/07/2024.

REIS, João Emilio de Assis. **A função social da propriedade e sua aplicabilidade sobre bens públicos.** XXI Encontro Nacional do CONPEDI, 2012, Uberlândia. Anais do XXI Encontro Nacional do CONPEDI. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. p. 13094-13118. Disponível em: . Acesso em: 12 set. 2020.

REIS, Ulisses Levy Silvério dos. **Justiça militar e direitos humanos no Brasil: uma análise da competência para o julgamento de crimes cometidos por militares contra civis a partir dos parâmetros constitucionais e internacionais.** 2019. 293 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2019.

RIBEIRO, Diego Coelho Antunes. **EM DEFESA DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA – O PAPEL DA AÇÃO POPULAR NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.** Revista Ágora, [S. l.], n. 17, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/agora/article/view/6084>. Acesso em: 26 mar. 2024.

RICOEUR, Paul. **A memória, a história, o esquecimento.** Campinas: Unicamp, 2007.

RIO DE JANEIRO. **Projeto de Lei nº 608-A/2021.** Disponível em: <https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro2124.nsf/ab87ae0e15e7dddd0325863200569395/36fcd44b1783740203258a4d0045c213?OpenDocument>. Acesso em: 09/03/2024

ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Conselho Nacional de Justiça: uma análise após uma década de sua existência e a partir da jurisdição constitucional**. In: LEITE, George Salomão et al. (coords.). Crises dos Poderes da República: Judiciário, Legislativo e Executivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **O princípio da dignidade da pessoa humana e a exclusão social**. texto mimeografado, em palestra proferida na XVI Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, Rio de Janeiro, 29 de agosto a 2 de setembro de 1999.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROSINA, Jéssica Fernandes. **A função social da propriedade e a possibilidade da usucapião de bem público**. In: Revista de Artigos Científicos dos Alunos da EMERJ, 1º Semestre 2015. v.7 n.1 2015, p. 867-881.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **Constitucionalidade e convencionalidade da Lei de Anistia brasileira**. Rev. direito GV, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 681-706, Dec. 2013.

SANTIN, Janaína Rigo. **Direito administrativo e princípio da participação**. Revista Populus, Salvador, n. 4, p. 39-71, jun. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de direito constitucional**. – 9. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988** / Ingo Wolfgang Sarlet. 9. ed. rev. atual. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

SARMENTO, Daniel. **Supremacia do interesse público? As colisões entre os direitos fundamentais e os interesses da coletividade**. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; SILVA, J. C. e .; RODRIGUES, L. R. S. . **A gestão democrática das cidades: perspectivas e desafios da realidade brasileira**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU, Belo Horizonte: Fórum, v. 4, n. 6, p. 45–64, 2018. DOI: 10.55663/rbdu.v4i6.574. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/574>. Acesso em: 19 jul. 2024.

SOARES, Ana Cecília; MOURÃO, Alexandre; MARIANA, Aspásia. Organizadores. **Somos os que foram: Coletivo Aparecidos Políticos: 10 anos**. - Fortaleza: Editora reticências, 2021.

STARLING, Heloísa M. **“O passado que não passou”**, in AA.VV. Democracia em Risco?: 22 ensaios sobre o Brasil de hoje, 1ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2019, pp. 337-354.

STRECK, Lênio. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: Uma exploração hermenêutica da construção do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SILVA FILHO, J. C. M. da. **O anjo da história e a memória das vítimas: o caso da ditadura militar no Brasil**. Veritas (Porto Alegre), [S. l.], v. 53, n. 2, 2008. DOI: 10.15448/1984-6746.2008.2.4466. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/veritas/article/view/4466>. Acesso em: 2 out. 2023.

STF - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI nº 595/ES, julgada em 18 de fevereiro de 2002**. Disponível em: <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14815695/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-595-es-stf>>. Acesso em: 09 abr. 2016.

STF. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3738**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345623102&ext=.pdf> Acesso em: 18/03/2024

STF. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 85.988-MC**. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 10 junho de 2005.

STF. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 466343/SP – SÃO PAULO**. Relator: Min. Cezar Peluso. DJ, 3 dez. 2008. Diário da Justiça Eletrônico, 5 jun. 2009.

STF. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1010606/RJ - RIO DE JANEIRO**. Relator: Min. Dias Toffoli. DJ, Diário da Justiça Eletrônico 28 mai. 2021.

STJ. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº **REsp 1870470 /RJ - RIO DE JANEIRO**. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:superior.tribunal.justica;turma.1:acordao;resp:2020-09-22;1870470-1991022>. Acesso em: 25/03/2024. Diário da Justiça Eletrônico, 7 out. 2020.

SWENSSON JUNIOR, Lauro Joppert. **“Ao Julgar a Justiça, te enganas” Apontamentos Sobre a Justiça da Justiça de Transição no Brasil**. Revista Anistia Política e Justiça de Transição. Brasília, n. 4, p. 78-107, jul/dez. 2011. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29979.pdf>. Acesso em

TAVARES, Selma. **Educar em direitos humanos**. In: SILVEIRA, Rosa Maria G, et al. (Orgs.). Educação em direitos humanos: fundamentos teórico-metodológicos. João Pessoa: Editora Universitária, 2007. p. 487-503.

TEITEL, Ruti; WEIS, Valeria Veigh. **Transitional Justice and Human Rights**. In: Duve, Thomas, and Tamar Herzog, eds. **The Cambridge History of Latin American Law in Global Perspective**. Cambridge: Cambridge University Press, 2024, p. 460-484.

TOSI, Giuseppe, SILVA, Jair Pessoa de Albuquerque e. **A justiça de transição no Brasil e o processo de democratização**. In: TOSI, Giuseppe...et al. (Org.). **Justiça de Transição: direito à justiça, à memória e à verdade**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014. 41-62 p. Disponível em: http://www.cchla.ufpb.br/ncdh/wpcontent/uploads/2015/12/justica_de_transicao.pdf. Acesso em: 13 abr. 2018.

VALADÉS, Diego. **Conversas acadêmicas com Peter Häberle**. Série IDP Saraiva. São Paulo: Saraiva, 2009.

VIANA, Fernando Antônio Campos. **DEMOCRACIA E CONSTITUIÇÃO: O PROCESSO DE ABERTURA DEMOCRÁTICA E A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA**. 2007. Tese (Mestrado em Direito Constitucional) - Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2007.

VITÓRIA DA CONQUISTA (Município). **Projeto de Lei Ordinária do Legislativo nº 03 de 2022**. Disponível em: <https://sapl.vitoriaaconquista.ba.leg.br/materia/11730>. Acesso em: 09/03/2024.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Estado de Direito**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/78/edicao-1/estado-de-direito>

VILAR, S. A. DE Q. **A atuação do STF no reconhecimento dos “crimes de lesa-humanidade” e a justiça de transição**. Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/19105>>. Acesso em: 11 abr. 2024.

WALDRON, Jeremy. **“Dignity and Rank”**, in: *European Journal of Sociology* (2007).

WELSCH, Gisele Mazzoni. **O poder normativo do CNJ: possibilidade de criação, modificação e restrição de direitos fundamentais**. *Revista de Processo*, v. 38, n. 218, abr. 2013.