

Gabriela Natacha Bechara  
Horácio Wanderlei Rodrigues  
Leilane Serratine Grubba

# CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA



**EDITORA REPENSAR**

**CONSELHO EDITORIAL**

Prof. Dr. Carlos André Birnfeld

Prof. Dr. Felipe Franz Wienke

Prof. Dr. José Ricardo Caetano Costa

Prof. Dr. Hector Cury Soares

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues

Prof<sup>a</sup>. Dra. Liane Francisca Hüning Pazinato

Prof<sup>a</sup>. Dra. Sheila Stolz



**CONSTITUIÇÃO**  
**JURISDIÇÃO**  
**CIDADANIA**

**Copyright**© 2025 by Editora Repensar  
Projeto livrosparaomundo.com  
Editor Responsável:Mara Vahl  
Projeto Gráfico e Diagramação: Mara Vahl  
Revisão português: autores e autoras dos textos  
Normas Técnicas(ABNT): autores e autoras dos textos  
Capa: Mara Vahl

As ideias e opiniões expressas neste livro são de exclusiva responsabilidade dos autores, não refletindo, necessariamente, a opinião desta Editora, que não as aprova, nem reprova.

*É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, físico ou digital, inclusive quanto às características gráficas e/ou editoriais, sem autorização da editora.*

*Nos termos do projeto @livrosparaomundo.com, desde que mantida a absoluta integralidade da obra, fica excepcionalmente autorizada a reprodução e distribuição em caráter não comercial, em formato digital PDF, sendo permitida, também, independentemente de autorização específica, a inclusão da obra em quaisquer repositórios institucionais, de quaisquer instituições de ensino.*

A violação de direitos autorais constitui crime, sujeitando quem praticá-la à sanções penais, busca e apreensão e indenização pelos danos morais e materiais. Todos os direitos desta edição e de reprodução, em formato físico ou digital, reservados à Editora Repensar conforme respectivos termos de cessão e o projeto livrosparaomundo.com.

Gabriela Natacha Bechara  
Horácio Wanderlei Rodrigues  
Leilane Serratine Grubba

**CONSTITUIÇÃO  
JURISDIÇÃO  
CIDADANIA**

Pelotas  
Editora  
**REPENSAR**  
2025

**DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)**

B391 Bechara, Gabriela Natacha.

Constituição Jurisdição Cidadania. Gabriela  
Natacha Bechara, Horácio Wanderlei Rodrigues e  
Leilane Serratine Grubba. - Pelotas: Editora  
Repensar, 2025

**LIVRO DIGITAL:**

2.200 KB; PDF

ISBN: 978-65-83766-05-2

Inclui Bibliografia

1. Constituição. 2. Jurisdição. 3. Cidadania.

I. Rodrigues, Horácio Wanderlei.

II. Grubba, Leilane Serratine. III. Título.

CDD: 341.46

CDU: 347.9

## SUMÁRIO

**SOBRE OS AUTORES.....9**

**APRESENTAÇÃO.....12**

**A DIGNIDADE HUMANA COMO LIMITE AO  
PODER CONSTITUINTE ORIGINÁRIO.....15**

1 INTRODUÇÃO.....15

2 A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.....17

3 A DIGNIDADE HUMANA SEGUNDO O DIREITO INTERNACIONAL. .26

4 O PODER CONSTITUINTE.....36

5 A LIMITAÇÃO DO PODER CONSTITUINTE PELO PRINCÍPIO DA  
DIGNIDADE HUMANA.....48

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....61

REFERÊNCIAS.....63

**PODER JUDICIÁRIO E ATOS INSTITUCIONAIS  
NA DITADURA MILITAR BRASILEIRA.....67**

1 INTRODUÇÃO.....67

2 O PERÍODO PRÉ-GOLPE E O ESTABELECIMENTO DA DITADURA  
MILITAR.....70

3 O REGIME DOS ATOS INSTITUCIONAIS.....80

4 SUPREMACIA DO EXECUTIVO E O PODER JUDICIÁRIO.....99

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....110

REFERÊNCIAS.....112

# **A COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE COMO DESDOBRAMENTO DA ADPF 153 E DA SENTENÇA DA CORTE INTERAMERICANA NO CASO ARAGUAIA.....117**

|                                                         |     |
|---------------------------------------------------------|-----|
| 1 INTRODUÇÃO.....                                       | 117 |
| 2 A ADPF 153.....                                       | 121 |
| 2.1 Parecer da AGU.....                                 | 129 |
| 2.2 Decisão do Supremo Tribunal Federal.....            | 133 |
| 2.3 Embargos de Declaração.....                         | 140 |
| 2.4 Parecer da AGU sobre a decisão da corte.....        | 142 |
| 3 DECISÃO DA CORTE INTERAMERICANA NO CASO ARAGUAIA..... | 143 |
| 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....                             | 158 |
| REFERÊNCIAS.....                                        | 160 |

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

### GABRIELA NATACHA BECHARA



Doutora e Mestra em Direito pela UFSC. Graduada em Direito pelo CESUSC e em Sistemas de Informação pela UFSC. Professora do Curso de Direito da UNIPAMPA, campus de São Borja, RS, em exercício na ANPD – Autoridade Nacional de Proteção de Dados. Realizando Estágio de Pós-Doutorado no PPGDJS/FURG. Atualmente tem como temas centrais de pesquisa: Direito Digital e Transformação Digital e Direito.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7257472134199915>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9694-1275>

E-mail: [gbechara@gmail.com](mailto:gbechara@gmail.com)

Gabriela Natacha Bechara, Horácio Wanderlei Rodrigues,  
Leilane Serratine Grubba

## HORÁCIO WANDERLEI RODRIGUES

Doutor e Mestre em Direito pela UFSC. Especialista em Metodologia do Ensino do Direito e graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela UNISC. Estágios de Pós-Doutorado em Filosofia/UNISINOS e em Educação/UFRGS. Professor Permanente do PPGDJS/FURG. Professor Colaborador do PPGD/UPF.



Professor Titular (aposentado) do DIR/UFSC. Sócio fundador do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) e da Associação Brasileira de Ensino do Direito (ABEDi). Membro do Instituto Iberomericano de Derecho Procesal (IIDP). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Autor, dentre outros, dos livros: *Teoria Geral do Processo* (2023, 7 ed.), *Pesquisa Jurídica Aplicada* (2023), *Educação remota em tempos de pandemia* (2022), *Projeto Pedagógico do Curso de Graduação em Direito* (2021, 3 ed.), *Diretrizes Curriculares do Curso de Direito* (2021) e *Educação Jurídica Ativa* (2021, 2 ed.). Atualmente tem como temas centrais de pesquisa: Acesso à Justiça, Educação para a Cidadania, Educação Jurídica e Epistemologia e Metodologia da pesquisa.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1611197174483443>

Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-2887-5733>

E-mail: [horaciowr@gmail.com](mailto:horaciowr@gmail.com)

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

### LEILANE SERRATINE GRUBBA



Doutora e Mestre em Direito pela UFSC; Mestre em Ciências Humanas pela UFFS. Estágio de Pós-Doutorado em Direito na UFSC. Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da ATITUS Educação (Mestrado e Doutorado em Direito). Professora da Escola de Direito (ATITUS Educação). Coordenadora do Centro de Conhecimento em Direito, Democracia e Tecnologia da Atitus. Coordenadora de Extensão da Escola de Direito da Atitus. Pesquisadora da Fundação IMED (Meridional). Coordenadora do Projeto de Pesquisa Biopolítica, Gênero e Direito (CNPq). Membro da Diretoria da Associação Brasileira de Ensino do Direito (ABEDi). Membro da Comissão para a Mulher e da Comissão da Diversidade Sexual e Gênero da OAB Passo Fundo (RS). Atualmente tem como temas centrais de pesquisa: Epistemologia, Direitos Humanos e Estudos de Gênero.

E-mail: [lsgrubba@hotmail.com](mailto:lsgrubba@hotmail.com)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2294306082879574>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0303-599X>

Gabriela Natacha Bechara, Horácio Wanderlei Rodrigues,  
Leilane Serratine Grubba

## APRESENTAÇÃO

Em um tempo marcado por tensões institucionais, retrocessos democráticos e disputas pela memória coletiva, a presente obra — *Constituição Jurisdição Cidadania* — propõe uma rápida reflexão sobre os fundamentos do Estado Constitucional de Direito e os caminhos possíveis para sua reconstrução crítica. O mundo assiste, com perplexidade, ao recrudescimento de discursos autoritários, à erosão de garantias fundamentais e ao enfraquecimento de instâncias de controle, o que exige da comunidade acadêmica um posicionamento vigoroso e comprometido com os valores civilizatórios conquistados com tanto custo.

Reunindo três ensaios independentes, porém harmonicamente integrados, os autores Gabriela

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

Natacha Bechara, Horácio Wanderlei Rodrigues e Leilane Serratine Grubba abordam três temas centrais à consolidação da cidadania e à salvaguarda da democracia brasileira.

No primeiro capítulo, “A dignidade humana como limite ao poder constituinte originário”, examina-se a crescente aceitação — tanto doutrinária quanto jurisprudencial — de que nenhum poder, nem mesmo o fundacional, pode se sobrepor ao valor da dignidade humana. O texto articula fundamentos jurídicos e históricos, posicionando a dignidade como cláusula axiológica central em qualquer projeto constitucional legítimo.

O segundo ensaio, “Poder Judiciário e atos institucionais na ditadura militar brasileira”, revisita o papel da magistratura durante o regime de exceção, questionando os limites da independência judicial e refletindo sobre as heranças autoritárias que ainda persistem na cultura jurídica nacional. O texto é um convite à memória, à autocrítica e à responsabilidade institucional.

Por fim, “A Comissão Nacional da Verdade como desdobramento da ADPF 153 e da sentença da

Gabriela Natacha Bechara, Horácio Wanderlei Rodrigues,  
Leilane Serratine Grubba

Corte Interamericana no caso Araguaia” analisa a tensão entre o dever estatal de promover a verdade histórica e a resistência jurídica em consolidar um regime de responsabilização por graves violações de direitos humanos. O capítulo destaca a importância da justiça transicional em uma democracia que ainda se vê desafiada por pactos de silêncio e narrativas incompletas.

Em seu conjunto, a obra se apresenta como uma contribuição necessária aos debates constitucionais contemporâneos, convocando o leitor ao exercício crítico da cidadania, da memória e da justiça. Que este livro inspire não apenas o estudo, mas o compromisso ético com a dignidade da vida humana, fundamento maior de toda ordem jurídica legítima.

Florianópolis, julho de 2025.  
Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues  
Professor do PPGDJS/FURG

## A DIGNIDADE HUMANA COMO LIMITE AO PODER CONSTITUINTE ORIGINÁRIO<sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

A história da humanidade parece ser a história da luta pela vida comunitária e pela limitação do poder, fruto do pensamento humano que, diante da necessidade de coexistência, adotou, ao longo do tempo, diferentes formas de governo e de organização da vida. Os primeiros agrupamentos humanos, especialmente os primitivos, deram origem à vida em

---

<sup>1</sup> Versão atualizada do artigo publicado como: RODRIGUES, Horácio Wanderlei; BECHARA, Gabriela Natacha; GRUBBA, Leilane Serratine. A dignidade da pessoa humana como limite ao poder constituinte originário. *In*: MIRANDA, Jorge (coord.); CAÚLA, Bleine Queiroz et al. (orgs.). **Diálogo ambiental, constitucional e internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. v. 3, t. II, p. 289-319. Disponível em: <https://dialogoaci.com.br/publicacoes/>

sociedade, a qual, por sua vez, proporcionou novos contornos e complexidades à existência humana.

Na contemporaneidade, os Estados democráticos ocidentais caracterizam-se, com base em sua estrutura jurídico-normativa, como Estados Constitucionais de Direito. Esse modelo — o Estado Constitucional — reflete a transição de um Estado absolutista para um Estado de Direito, demonstrando a evolução do pensamento jurídico atual. Tal evolução ocorreu, principalmente, a partir das revoluções americana e francesa, bem como da crise do início do século XX, deflagrada pela Primeira Guerra Mundial e, logo em seguida, pela Segunda Guerra Mundial, a qual impulsionou novas formas de pensar e valorizar o ser humano, culminando na criação da Organização das Nações Unidas, por meio da Carta da ONU de 1945, e na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

As reflexões sobre os crimes contra a humanidade cometidos e sobre o papel do Direito na sociedade conferem renovado fôlego à discussão em torno dos direitos humanos, inspirando constituições

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

que instituem mecanismos de proteção à dignidade da pessoa humana. Considerando a importância atribuída à dignidade como valor inerente ao ser humano e sua proteção no Direito Internacional, este artigo tem por objeto a análise da dignidade humana como limite ao poder constituinte originário.

No desenvolvimento do objeto proposto, o artigo, em um primeiro momento, analisa a dignidade da pessoa humana e sua proteção internacional. Em seguida, investiga o poder constituinte originário, seu histórico, sua conceituação e características. Por fim, debate-se a possibilidade de se compreender a dignidade humana como limite ao exercício do poder constituinte originário.

## 2 A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

No reino dos fins, tudo tem ou um preço ou uma dignidade. Quando uma coisa tem preço, pode ser substituída por algo equivalente; por outro lado, a coisa que se acha acima de todo preço, e por isso não admite qualquer equivalência, compreende uma dignidade. (KANT, 2004, p. 65).

A maioria dos Estados democráticos contemporâneos passou a reconhecer, em suas constituições, em maior ou menor grau, núcleos mínimos de garantia e proteção aos direitos e às liberdades individuais. Essa transformação nas constituições atuais têm como fundamento o princípio da dignidade da pessoa humana, desenvolvido a partir da evolução da concepção jusnaturalista, segundo a qual o ser humano, pelo simples fato de existir, é titular de determinados direitos naturais inalienáveis, que, uma vez positivados, tornam-se direitos fundamentais.

O jusnaturalismo sustenta a existência de um direito natural, fundado na própria natureza humana, o qual pode ser positivado sob a forma de normas jurídicas. Nesse sentido, o direito positivado — especialmente os direitos humanos — deriva (ou deveria derivar) de um núcleo imutável e natural: o direito natural.

Segundo Norberto Bobbio, o jusnaturalismo parte da hipótese de um estado de natureza, no qual os direitos são poucos e essenciais, buscando justificar

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

racionalmente certas exigências que se ampliam progressivamente. Conforme afirma o autor:

O estado de natureza era uma mera ficção doutrinária que devia servir para justificar, como direitos inerentes à própria natureza do homem (e, como tais, invioláveis por parte dos detentores do poder público, inalienáveis pelos seus próprios titulares e imprescritíveis por mais longa que fosse a duração da violação ou alienação), exigências de liberdade provenientes dos que lutavam contra o dogmatismo das Igrejas e contra o autoritarismo dos Estados (BOBBIO, 1992, p. 74).

A discussão acerca da proteção à dignidade humana e sua positivação nas constituições só ganhou relevo definitivo com o fim da Segunda Guerra Mundial. O período do pós-guerra constituiu uma fase de transição, durante a qual o mundo jurídico passou a refletir sobre as consequências da adoção de um modelo que prega a obediência a normas e leis independentemente de seu conteúdo moral.

Conforme essa perspectiva — que se pode identificar com o positivismo jurídico —, em face da existência de pluralismo e relativismo moral, não seria

possível estabelecer critérios de validade do direito com base em seu conteúdo, mas apenas com base em sua forma.

Para George Marmelstein, com o propósito<sup>2</sup> de superar tanto o modelo jusnaturalista quanto o positivismo jurídico tradicional, surge o pós-positivismo — também denominado positivismo ético —, cujo principal objetivo é inserir a dimensão dos valores no mundo jurídico, a fim de atender às complexidades da vida moderna. Segundo o autor:

Tudo levaria a crer que o desprestígio do positivismo faria renascer as doutrinas baseadas no direito natural: se o direito positivo não foi suficiente para garantir o justo e evitar a legalização do mal, o direito natural seria a solução. Mas não foi assim. Na verdade, o que houve foi uma releitura ou reformulação do direito positivo clássico. Ao invés de se pensar um direito acima do direito estatal (direito natural), trouxeram-se os valores, especialmente o valor dignidade da pessoa humana, para dentro do direito

---

<sup>2</sup> Como consequência desse novo posicionamento, surgem na Europa os primeiros Estados de bem-estar social.

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

positivo, colocando-os no topo da hierarquia normativa, protegidos de maiorias eventuais. O direito natural, na verdade, positivou-se. (MARMELESTEIN, 2013, p. 10).

O Estado renasce, portanto, com um novo propósito, tendo como fundamento máximo o princípio da dignidade da pessoa humana — princípio em torno do qual gravita toda a estrutura legal hodierna. Esse princípio relaciona-se à autonomia da vontade e à integridade física e moral do indivíduo, valores essenciais à vida digna em sociedade. Segundo o professor Fábio Konder Comparato:

[...] parte mais bela e importante de toda a História: a revelação de que todos os seres humanos, apesar das inúmeras diferenças biológicas e culturais que os distinguem entre si, merecem igual respeito, como únicos entes no mundo capazes de amar, descobrir a verdade e criar a beleza. É o reconhecimento universal de que, em razão dessa radical igualdade, ninguém — nenhum indivíduo, gênero, etnia, classe social, grupo religioso ou nação — pode afirmar-se superior aos demais. (COMPARATO, 2003, p. 1).

Com efeito, segundo o professor Fábio Konder Comparato, há cinco fases na elaboração do conceito de pessoa.

A primeira inicia-se com o surgimento da escrita e, posteriormente, com sua vinculação ao aspecto religioso, tendo Deus como modelo de pessoa para todos os homens.

A segunda ocorre no início do século VI, quando os escritos de Boécio influenciam Santo Tomás de Aquino, culminando em uma concepção medieval de pessoa como substância composta de espírito e corpo, a qual viria a influenciar a formulação do princípio da igualdade entre os seres humanos.

A terceira fase advém da filosofia kantiana, que estabelece uma oposição ética entre pessoas e coisas, atribuindo ao ser humano a condição de fim em si mesmo — e não de meio. O ser humano, dotado de vontade racional, possui autonomia e dignidade, e não preço, como as coisas.

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

A quarta fase relaciona-se à descoberta do mundo dos valores, no qual o homem, por meio de sua autonomia, realiza escolhas valorativas.

Por fim, a quinta e última fase ocorre no século XX, com a filosofia da vida e o pensamento existencialista, os quais acentuam o caráter único, inigualável e irreprodutível da personalidade individual. (COMPARATO, 2003, p. 12–27).

O caráter único e insubstituível de cada ser humano, portador de um valor próprio, veio demonstrar que a dignidade da pessoa existe singularmente em todo indivíduo; e que, por conseguinte, nenhuma justificativa de utilidade pública ou reprovação social pode legitimar a pena de morte. (COMPARATO, 2003, p. 31).

Enfatizando sua origem religiosa e sua relação com a filosofia kantiana, Luís Roberto Barroso argumenta que a dignidade da pessoa humana constitui o valor e o princípio subjacente ao grande mandamento — de origem religiosa — do respeito ao próximo. Segundo a exposição de Barroso (2010, p. 250), todas as pessoas são iguais, possuem dignidade e têm direito a um tratamento igualmente digno.

Ante o exposto, parece plausível considerar a dignidade humana sob duas perspectivas. A primeira relaciona-se ao jusnaturalismo, que a entende como um direito inerente a todos os seres humanos pelo simples fato de serem humanos. A segunda perspectiva compreende a dignidade como um direito consensualmente acordado pelos países que integram a Organização das Nações Unidas (ONU), refletindo a noção de que se trata de um valor construído em determinado tempo e espaço.

Corroborando essa forma de compreender a dignidade humana, Bobbio esclarece que:

Trata-se, certamente, de um fundamento histórico e, como tal, não absoluto: mas esse fundamento histórico do consenso é o único que pode ser factualmente comprovado. A Declaração Universal dos Direitos do Homem pode ser acolhida como a maior prova histórica até hoje dada do *consensus omnium gentium* sobre um determinado sistema de valores. (BOBBIO, p. 27).

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

A construção de um consenso acerca da importância da proteção à dignidade da pessoa humana remete ao monismo defendido por Hans Kelsen em sua obra *Teoria Pura do Direito*, ao apontar para a unidade existente entre o Direito Internacional e o Direito estatal (interno). Kelsen se opunha à concepção dualista, segundo a qual o Direito Internacional e o Direito Interno seriam ordens distintas e independentes entre si, considerando tal visão insustentável, uma vez que tanto as normas internas quanto as internacionais são igualmente válidas (KELSEN, 2006, p. 364).

Outrossim, independentemente da perspectiva adotada quanto à origem da dignidade humana como fundamento do direito contemporâneo, é evidente a relevância que sua proteção adquiriu nas últimas décadas no cenário internacional, influenciando um vasto corpo normativo de proteção jurídica que, conforme se demonstrará a seguir, apresenta elevada densidade.

### **3 A DIGNIDADE HUMANA SEGUNDO O DIREITO INTERNACIONAL**

“Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos.”  
(Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. 1º).

As atrocidades cometidas contra os seres humanos durante a Segunda Guerra Mundial elevaram a preocupação com a dignidade humana a um novo patamar. Genocídios, assassinatos em massa, discriminações raciais generalizadas, extermínio étnico de milhões de pessoas<sup>3</sup>, torturas e execuções de prisioneiros de guerra, violência sexual contra mulheres, bem como o lançamento de bombas atômicas sobre as cidades japonesas de Hiroshima e Nagasaki, entre outros crimes, evidenciaram a fragilidade da condição humana.

Ao emergir da 2 Guerra Mundial, após três lustros de massacres e atrocidades de toda sorte, iniciados com o fortalecimento do totalitarismo estatal

---

<sup>3</sup> Estima-se que foram 11 milhões de mortos, majoritariamente judeus (6 milhões) e em menor medida contra ciganos, povos eslavos e pessoas com deficiência física e/ou mental.

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

nos anos 30, a humanidade compreendeu, mais do que em qualquer outra época da História, o valor supremo da dignidade humana. O sofrimento como matriz da compreensão do mundo e dos homens, segundo a lição luminosa da sabedoria grega, veio aprofundar a afirmação histórica dos direitos humanos. (COMPARATO, 2003, p. 55).

Do confronto com a real possibilidade de extinção, emerge o consenso acerca da necessidade de proteger e garantir a existência humana. Inicia-se, assim, a construção de um movimento histórico de ampliação e aprofundamento de direitos, transformando a consciência ética coletiva dos envolvidos.

O legado do Holocausto para a internacionalização dos direitos humanos, portanto, consistiu na preocupação que gerou na consciência coletiva mundial da falta que fazia uma arquitetura internacional de proteção desses direitos, com vistas a impedir que atrocidades daquela monta jamais viessem a novamente ocorrer no planeta. Viram-se os Estados obrigados a construir toda uma normatividade internacional eficaz em que o respeito

aos direitos humanos encontrasse efetiva proteção. O tema, então, tornou-se preocupação de interesse comum dos Estados, bem como um dos principais objetivos da sociedade internacional. (MAZZUOLI, 2013, p. 862).

Dessa maneira, com o fim da Segunda Guerra Mundial, inaugura-se um movimento de proteção internacional que transforma a dignidade da pessoa humana no princípio norteador do Estado de Direito, retirando do direito interno a exclusividade na tutela da pessoa humana. As Nações Unidas foram constituídas com o propósito de proteger a dignidade inerente ao ser humano e promover a paz mundial. Tal intenção é expressa no preâmbulo da Carta das Nações Unidas, de 26 de junho de 1945:

Nós, os povos das nações unidas, resolvidos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla. (NAÇÕES UNIDAS, 1945).

Com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, e a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 10 de dezembro de 1948, pela Assembleia Geral da ONU, em Paris, França, teve início a proteção internacional dos direitos básicos do ser humano, ensejando a celebração de inúmeros tratados e pactos internacionais. Com a Declaração de 1948, o valor da dignidade da pessoa humana passou a ter especial justificação, uma vez que respaldado por um consenso internacional.

Os princípios previstos na Declaração, ainda que desprovidos de obrigatoriedade jurídica formal — revestindo-se apenas de caráter recomendatório —, adquiriram o status de direito internacional costumeiro. Em seu preâmbulo, a Declaração reconhece que o respeito à dignidade inerente a todos

os membros da família humana, bem como aos seus direitos iguais e inalienáveis, constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo.

Em seu artigo inaugural, a Declaração dispõe: *“Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.”* (NAÇÕES UNIDAS, 1948).

Retomando os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade da Revolução Francesa, a Declaração reconhece internacionalmente tais princípios, revelando um esforço genuíno na preservação da própria raça humana. Ela elenca dois grandes grupos de direitos: os direitos civis e políticos, e os direitos econômicos, sociais e culturais, prevendo, entre outros, a proteção das liberdades individuais, a melhoria das condições de vida, a proteção do trabalho, o direito de asilo e a proteção das minorias étnicas e religiosas.

A Declaração de 1948 foi precedida, por apenas um dia, pela adoção da Convenção para a Prevenção e

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

Repressão do Crime de Genocídio, em 9 de dezembro de 1948, a qual entrou em vigor em 12 de janeiro de 1951. Tal Convenção expressa de modo explícito a preocupação internacional com a repressão ao crime de genocídio.

Considerando que a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, na sua Resolução n.º 96 (I), de 11 de dezembro de 1946, declarou que o genocídio é um crime de direito dos povos, que está em contradição com o espírito e os fins das Nações Unidas e é condenado por todo o mundo civilizado;

Reconhecendo que em todos os períodos da história o genocídio causou grandes perdas à humanidade;

Convencidas de que, para libertar a humanidade de um flagelo tão odioso, é necessária a cooperação internacional;

Acordam no seguinte:

Artigo 1.º As Partes Contratantes confirmam que o genocídio, seja cometido em tempo de paz ou em tempo de guerra, é um crime do direito dos povos, que desde já se comprometem a prevenir e a punir. (NAÇÕES UNIDAS, 1948b).

Dezoito anos após a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 16 de dezembro de 1966, com o objetivo de assegurar os direitos nela previstos, foram finalmente aprovados dois importantes instrumentos internacionais: o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos.

Outros exemplos relevantes de documentos internacionais incluem: a Convenção de Genebra de 1949 sobre a Proteção das Vítimas de Conflitos Armados; a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, de 1950; a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969 (Pacto de San José da Costa Rica); a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1972; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979; a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Direitos dos Povos, de 1981; a Convenção contra a Tortura e

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984; a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982; e a Convenção sobre a Diversidade Biológica, de 1992, entre outras.

O sistema global de proteção — composto por documentos internacionais que tratam tanto de direitos de caráter geral quanto específico — articula-se com sistemas regionais de proteção, pertencentes aos âmbitos americano, europeu e africano, formando um arcabouço jurídico voltado à salvaguarda da dignidade humana.

Estabelece-se, assim, uma tendência internacional em torno da proteção da dignidade da pessoa humana. Tal tendência parece refletir um novo conjunto de valores, nos quais a centralidade do ser humano adquire protagonismo. Desse modo, o sistema de proteção aos direitos humanos se expande, se acumula e se fortalece, com o Direito Internacional atuando em conjunto com o Direito Interno para promover a tutela da dignidade humana.

[...] o direito internacional e o direito interno longe de operarem de modo estanque ou compartimentalizado, se

mostram em constante interação, de modo a assegurar a proteção eficaz do ser humano. Como decorre de disposições expressas dos próprios tratados de direitos humanos, e da abertura do direito constitucional contemporâneo aos direitos internacionalmente consagrados, não mais cabe insistir na primazia das normas do direito internacional ou do direito interno, como na doutrina clássica, porquanto o primado é sempre da norma – de origem internacional ou interna – que melhor proteja os direitos humanos [...]. (TRINDADE, 2003, p. 40).

Cançado Trindade (2003, p. 41–43) defende que os direitos não são mais estáticos nem compartimentalizados, havendo, atualmente, uma coincidência de propósitos entre o Direito Interno e o Direito Internacional. O autor destaca a natureza complementar de todos os direitos e, ao sustentar o fortalecimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos, posiciona-se no sentido de que este:

[...] tem se desenvolvido nas últimas cinco décadas e meia a partir das premissas básicas de que os direitos

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

humanos são inerentes ao ser humano, e como tais antecedem a todas as formas de organização política, e de que sua proteção não se esgota – não pode se esgotar - na ação do Estado. No presente domínio deste *direito de proteção*, as normas jurídicas são interpretadas e aplicadas tendo sempre presentes as necessidades prementes de proteção das supostas vítimas. Trata-se de uma interpretação *pro homine*, orientada à condição das vítimas, e que reclama a humanização dos postulados tanto do direito internacional como do direito público interno. (TRINDADE, 2003, p. 45).

Cançado Trindade defende a existência de um “núcleo básico de direitos inderrogáveis” (2003, p. 81), fundamentado na elevação da condição humana como um direito inerente e inalienável. Para o autor, há uma crença coletivamente sedimentada na dignidade inerente à pessoa humana (2003, p. 37), a qual se consolida como denominador comum no atual estágio evolutivo da proteção internacional dos direitos humanos.

## 4 O PODER CONSTITUINTE

O poder constituinte estará sempre condicionado pelos valores sociais e políticos que levaram à sua deflagração e pela ideia de Direito que traz em si. (BARROSO, 2010, p. 115)

A história das Constituições é uma história de limitação do poder, de proteção dos direitos individuais frente ao poderio do Estado. A história constitucional tem importantes momentos como a concessão da Magna Carta em 1215, a *Petition of Rights* de 1628, a Constituição norte-americana de 1787, a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 e a Constituição Francesa de 1791, que apesar de efêmera, inaugura o movimento constitucional europeu que se espalha, a partir daí, para outros continentes.

Nesse sentido, é a Revolução Francesa que dá azo ao desenvolvimento da teoria do poder constituinte<sup>4</sup>. Inspirado nos ideais liberais e traduzindo

---

<sup>4</sup> Nesse sentido, importante a distinção que faz Paulo Bonavides quando alerta que não se deve confundir poder constituinte com a sua teoria. Para o constitucionalista, “Poder constituinte sempre

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

a esperança dos revolucionários, o abade de Chartres, Emmanuel Joseph Sieyès, em sua obra *Que é o Terceiro Estado?*,<sup>5</sup> lança manifesto contra a ordem de privilégios em vigor na França absolutista, alçando o povo a um novo patamar de legitimidade política, uma vez que confere ao povo a titularidade do poder constituinte, retirando do domínio monárquico e clerical a legitimidade de estabelecer a ordem jurídica.

O poder constituinte pode ser conceituado como um poder fundante, uma potência criadora que estabelece uma nova ordem jurídica fundamental sobre o qual repousará todo o ordenamento jurídico

---

houve em toda sociedade política. Uma teorização desse poder para legitimá-lo, numa de suas formas ou variantes, só veio a existir desde o século XVIII, por obra da sua reflexão iluminista, da filosofia do contrato social, do pensamento mecanicista antihistoricista e antiautoritário do racionalismo francês, com sua concepção de sociedade.” (BONAVIDES, p. 141)

<sup>5</sup> O livro foi lançado em 1788, transformando o Abade Sieyès no arauto teórico da Revolução Francesa (1789). Nele o autor, influenciado pela doutrina do direito natural, se insurge contra uma ordem de privilegiados (clero e a nobreza) em defesa do que chama de Terceiro estado, ou seja, todas as demais pessoas. Mais informações em: SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A constituinte burguesa: que é o Terceiro Estado?* 3. ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1986.

do Estado<sup>6</sup>. Tem a finalidade, portanto, de elaborar as regras da nova Constituição.

Para Paulo Gustavo Gonet Branco, o poder constituinte originário “[...] é a força política consciente de si que resolve disciplinar os fundamentos do modo de convivência na comunidade política.” (BRANCO, 2011, p. 117). É através do poder constituinte originário que é criada a Constituição que servirá como parâmetro para todas as normas infraconstitucionais.

É a partir dele que se definem as regras de organização da nova sociedade, se estabelece o regime político do Estado, seu sistema de Governo, a instituição dos demais poderes, a criação dos principais órgãos da administração pública, entre outros. A respeito da ocorrência do exercício do poder constituinte originário, de acordo com Goffredo Telles Junior:

A elaboração e promulgação de uma Constituição se verifica em dois casos,

---

<sup>6</sup> A doutrina estabelece uma distinção entre o poder constituinte originário, objeto do presente trabalho, e poder constituinte derivado ou de reforma, sobre o qual não nos debruçaremos aqui.

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

a saber: 1) no caso de abolição do absolutismo, e consequente instalação do Estado de Direito; 2) no caso de rompimento com as estruturas constitucionais de um Estado de Direito vigente, e consequente criação de novas estruturas constitucionais.” (2006, p. 134).

No mesmo sentido Celso Ribeiro Bastos adverte:

O Poder Constituinte só é exercido em ocasiões excepcionais. Mutações constitucionais muito profundas marcadas por convulsões sociais, crises econômicas ou políticas muito graves, ou mesmo por ocasião da formação originária de um Estado, não são absorvíveis pela ordem jurídica. Nesses momentos, a inexistência de uma Constituição (no caso de um Estado novo) ou a imprestabilidade das normas constitucionais vigentes para manter a situação sob a sua regulação fazem eclodir ou emergir este Poder Constituinte, que, do estado de virtualidade ou latência, passa a um momento de operacionalização do qual surgirão novas normas constitucionais. (2002, p. 27).

As principais características do poder constituinte originário são: seu caráter inicial, sua autonomia jurídica (ou ilimitabilidade) e sua natureza incondicionada. Diz-se que ele é **inicial** porque dá origem a uma nova ordem constitucional, da qual deriva toda a ordem jurídica subsequente — que só passa a existir a partir dele. É **autônomo** por não se subordinar a nenhum outro poder, sendo regido exclusivamente por si mesmo. É **incondicionado** porque não depende de condições prévias nem está sujeito a regras formais anteriores; ou seja, sua atuação não está vinculada a qualquer limitação externa.

É inicial, porque está na origem do ordenamento jurídico. É o ponto de começo do Direito. Por isso mesmo, o poder constituinte não pertence à ordem jurídica, não está regido por ela. Decorre daí a outra característica do poder constituinte originário — é ilimitado. Se ele não se inclui em nenhuma ordem jurídica, não será objeto de nenhuma ordem jurídica. O Direito anterior não o alcança nem limita a sua atividade. Pode decidir o

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

que quiser. De igual sorte, não pode ser regido nas suas formas de expressão pelo Direito preexistente, daí se dizer incondicionado. (BRANCO, 2011, p. 118-119).

Estabelece-se, ainda, que o titular do poder constituinte originário é o povo. No entanto, sua titularidade não deve ser confundida com o exercício efetivo desse poder, o qual é realizado por meio de representantes, em nome do próprio povo.

Corroborando esse entendimento, Uadi Lammêgo Bulos afirma que o poder constituinte originário é um poder de fato, de natureza metajurídica ou extrajurídica.

[Ele brota] [...] das relações *político-sociais*, porque seu fundamento reside nas necessidades econômicas, culturais, antropológicas, filosóficas e, até, da vida em sociedade.

O poder constituinte originário não tem como referencial nenhuma norma jurídica que o precedeu. Posta-se acima do plano legislativo; afinal, é a produção legiferante do Estado que se lastreia nele. Resultado: o ordenamento jurídico nasce a partir do momento em que ele cria a constituição.

Então o poder constituinte originário é um poder preexistente à ordem jurídica, sendo desnecessário haver preceitos normativos para regulamentá-lo. (BULOS, 2012, p. 397).

Sem embargo, posicionamentos mais recentes têm refutado o caráter juridicamente ilimitado do poder constituinte originário, afastando sua concepção onipotente e sustentando a existência de limites ao seu exercício, de modo que ele não seria totalmente descompromissado.

Nesse sentido é que se alude ao respeito à situação histórica da comunidade política, aos ideais de Justiça, ao Direito Internacional, a um Direito Natural, a grupos de pressão (presentes em toda Assembleia Constituinte), a crenças ou a uma realidade social subjacente limitadora (normalidade na teoria do jurista HERMANN HELLER), ou a princípios superiores de convivência humana. (TAVARES, 2006, p. 40).

A Constituição retira seu fundamento da sociedade em que está inserida. Nesse sentido, o poder constituinte originário, por meio da Assembleia

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

Constituinte — convocada com a finalidade de elaborar uma nova Constituição —, deve obedecer aos anseios dessa sociedade, sendo inspirado pelos ideais que motivaram sua convocação. A esse respeito, destaca-se o importante ensinamento de Goffredo Telles Junior, ao sustentar:

[...] a Assembleia é convocada para o fim de elaborar uma Constituição. Mas a Constituição que a Assembleia Constituinte deve produzir não é *qualquer* Constituição. É, isto sim, uma Constituição conforme aos anseios da coletividade, ou seja, uma Constituição consagradora das concepções atuais dominantes de normalidade. (2006, p. 137-138).

Dessa forma, alguns doutrinadores, como José Joaquim Gomes Canotilho e Luís Roberto Barroso, vêm rejeitando a concepção do poder constituinte originário como ilimitado e juridicamente desvinculado. É o que ensina o constitucionalista português Canotilho, ao afirmar:

A doutrina actual rejeita esta compreensão. Desde logo, se o poder constituinte se destina a criar uma constituição concebida como organização e limitação do poder, não

se vê como esta “vontade de constituição” pode deixar de condicionar a vontade do criador. Por outro lado, este criador, este sujeito constituinte, este povo ou nação, é estruturado e obedece a padrões e modelos de conduta espirituais, culturais, éticos e sociais radicados na consciência jurídica geral da comunidade e, nesta medida, considerados como “vontade do povo”. Além disso, as experiências humanas vão revelando a indispensabilidade de observância de certos princípios de justiça que, independentemente da sua configuração (como princípios suprapositivos ou como princípios supraleais, mas intra-jurídicos) são compreendidos como limites da liberdade e onipotência do poder constituinte. Acresce que um sistema jurídico interno (nacional, estadual) não pode, hoje, estar out da comunidade internacional. Encontra-se vinculado a princípios de direito internacional (princípio da independência, princípio da autodeterminação, princípio da observância de direitos humanos). (CANOTILHO, 2003, p. 81).

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

Paulo Gustavo Gonet Branco sustenta que o caráter ilimitado do poder constituinte originário deve ser compreendido com ressalvas, pois “haverá limitações políticas inerentes ao exercício do poder constituinte” (BRANCO, 2011, p. 119).

Se o poder constituinte é a expressão da vontade política da nação, não pode ser entendido sem a referência aos valores éticos, religiosos, culturais que informam essa mesma nação e que motivam as suas ações. Por isso, um grupo que se arrogue a condição de representante do poder constituído originário, se se dispuser a redigir uma Constituição que hostilize esses valores dominantes, não haverá de obter o acolhimento de suas regras pela população, não terá êxito no seu empreendimento revolucionário como poder constituinte originário. Afinal, só é dado falar em atuação do poder constituinte originário se o grupo que diz representá-lo colher a anuência do povo, ou seja, se vir ratificada a sua invocada representação popular. Do contrário, estará havendo apenas uma insurreição, a ser sancionada como delito penal. Quem tenta romper a ordem constitucional para instaurar

outra e não obtém a adesão dos cidadãos não exerce poder constituinte originário, mas age como rebelde criminoso. (BRANCO, 2011, p. 119).

Luís Roberto Barroso também sustenta que o poder constituinte, embora seja de natureza política e não subordinada, não é ilimitado nem incondicionado. Segundo o autor: “Pelo contrário, seu exercício e sua obra são pautados tanto pela realidade fática como pelo Direito, âmbito no qual a dogmática pós-positivista situa os valores civilizatórios, os direitos humanos e a justiça.” (BARROSO, 2010, p. 111).

Se a teoria democrática do poder constituinte se assenta na sua legitimidade, não há como imaginá-lo como um poder ilimitado. O poder constituinte estará sempre condicionado pelos valores sociais e políticos que levaram à sua deflagração e pela ideia de Direito que traz em si. Não se trata de um poder exercido em um vácuo histórico, nem existe norma constitucional autônoma em relação à realidade. O poder constituinte, portanto, é também um *poder de Direito*. Ele está fora e acima do Direito posto preexistente, mas é limitado pela

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

cosmovisão da sociedade – suas concepções sobre ética, dignidade humana, justiça, igualdade, liberdade – e pelas instituições jurídicas necessárias à sua positivação. Fora daí pode haver dominação e outorga, mas não constitucionalismo democrático. (BARROSO, 2010, p. 115).

Dessa forma, o poder constituinte originário, embora represente o fundamento maior de validade da ordem jurídica, não é, na prática, ilimitado. Existem limites ao seu exercício que decorrem de diferentes aspectos: sociológicos, filosóficos, religiosos, políticos, econômicos, culturais, entre outros. Assim, ainda que em certa medida em desconformidade com a teoria originalmente proposta, o poder constituinte originário deve considerar as ideologias, os anseios e os valores predominantes em sua sociedade.

Por derradeiro, importa salientar o relevo das inúmeras transformações pelas quais o Direito tem passado, incorporando, em seu escopo, diversas garantias internas e externas, especialmente por meio da adesão a tratados internacionais de direitos humanos. Ademais, o fenômeno da abertura constitucional – pelo qual a Constituição passa a

assimilar as complexidades das relações sociais, políticas e econômicas contemporâneas – mostra-se cada vez mais presente e deve ser respeitado, sob pena de comprometimento da legitimidade da própria lei maior.

## **5 A LIMITAÇÃO DO PODER CONSTITUINTE PELO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA**

[...] mesmo se a ideia de Direito é de democracia pluralista, o órgão encarregado de fazer a Constituição formal não goza de uma margem de liberdade plena [...]. (MIRANDA, 2009, p. 212).

Diante dos acontecimentos que conferiram novo alcance à proteção da dignidade da pessoa humana, tal ideia, enquanto princípio, consolida-se como o valor norteador das Constituições contemporâneas. Corroborar esse entendimento a definição de Constituição elaborada por Dalmo de Abreu Dallari, ao afirmar:

A Constituição é a declaração da vontade política de um povo, feita de

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

modo solene por meio de uma lei que é superior a todas as outras e que, visando a proteção e a promoção da dignidade humana, estabelece os direitos e as responsabilidades fundamentais dos indivíduos, dos grupos sociais, do povo e do governo. (DALLARI, 1984, p. 21-22).

Enfatizando a importância da dignidade humana, Dalmo de Abreu Dallari defende uma concepção mais abrangente, completa e precisa de Constituição, a qual deve, em virtude de sua evolução, ultrapassar suas origens históricas e seus objetivos iniciais. Para o autor:

O respeito pela dignidade da pessoa humana deve existir sempre, em todos os lugares e de maneira igual para todos. O crescimento econômico e o progresso material de um povo têm valor negativo se forem conseguidos à custa de ofensas à dignidade de seres humanos. O sucesso político ou militar de uma pessoa ou de um povo, bem como o prestígio social ou a conquista de riquezas, nada disso é válido ou merecedor de respeito se for conseguido mediante ofensas à dignidade e aos direitos fundamentais dos seres humanos (DALLARI, 1998, p. 9).

Dessa forma, Dallari sustenta que a finalidade mais importante de uma Constituição é a proteção e a promoção da dignidade humana, a qual deve ser igualmente resguardada para “[...] impedir que uns dominem os outros e para evitar que existam desigualdades sociais profundas e permanentes. A dignidade de cada ser humano é um valor supremo [...]” (DALLARI, 1984, p. 25).

Observa-se, portanto, que o Direito Constitucional adquire novos contornos com a elevação do princípio da dignidade da pessoa humana a valor máximo, conferindo às constituições contemporâneas uma elevada carga axiológica — evidentemente como resposta lógica aos horrores vivenciados durante a Segunda Guerra Mundial. Conforme afirma Bonavides:

A dignidade da pessoa humana desde muito deixou de ser exclusiva manifestação conceitual daquele direito natural metapositivo, cuja essência se buscava ora na razão divina ora na razão humana, consoante professavam em suas lições de teologia e filosofia os pensadores dos períodos clássico e

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

medieval, para se converter, de último, numa proposição autônoma, do mais subido teor axiológico, irremissivelmente presa à concretização constitucional dos direitos fundamentais. (BONAVIDES, 2003, p. 231).

Em sua defesa da dignidade humana, Paulo Bonavides argumenta que esse princípio constitui o valor fundamental do Estado Democrático de Direito, sendo o ponto de partida e o fundamento último de toda a ordem constitucional. Para o autor, a dignidade da pessoa humana representa o eixo axiológico em torno do qual gravitam os direitos fundamentais e os demais valores constitucionais, funcionando como limite ao poder estatal e como garantia da realização da justiça social.

[...] nenhum princípio é mais valioso para compendiar a unidade material da Constituição que o princípio da dignidade da pessoa humana.

Quando hoje, a par dos progressos hermenêuticos do direito e de sua ciência argumentativa, estamos a falar, em sede de positividade, acerca da unidade da Constituição, o princípio que urge referir na ordem espiritual e

material dos valores é o princípio da dignidade da pessoa humana.

A unidade da Constituição na melhor doutrina do constitucionalismo contemporâneo só se traduz, compreensivelmente, quando tomada em sua imprescritível bidimensionalidade, que abrange o formal e o axiológico, a saber, forma e matéria, razão e valor. (BONAVIDES, 2003, p. 233).

Por sua vez, Cançado Trindade, ao tratar do fenômeno da abertura constitucional, sustenta que:

Já não mais se justifica que o direito internacional e o direito constitucional continuem sendo abordados de forma estanque ou compartimentalizada, como o foram no passado. Já não pode haver dúvida de que as grandes transformações internas dos Estados repercutem no plano internacional, e a nova realidade neste assim formada provoca mudanças na evolução interna e no ordenamento constitucional dos Estados afetados. (TRINDADE, 2003, p. 508).

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

Em continuidade, Cançado Trindade afirma que:

É alentador que as conquistas do direito internacional em favor da proteção do ser humano venham a projetar-se no direito constitucional, enriquecendo-o, e demonstrando que a busca de proteção cada vez mais eficaz da pessoa humana encontra guarida nas raízes do pensamento tanto internacionalista quanto constitucionalista. (TRINDADE, p. 514).

Trata-se de uma reaproximação do Direito com os valores predominantes na sociedade, ensejando o fenômeno da abertura constitucional. Acompanhando essa nova perspectiva, verifica-se o processo de reconstitucionalização na Europa, o qual redefiniu o papel da Constituição e ampliou a influência do Direito Constitucional sobre as instituições contemporâneas.

A essa aproximação entre as ideias de constitucionalismo e democracia foram atribuídas diferentes denominações, como “Estado Democrático de Direito” e “Estado Constitucional de Direito”. A principal referência desse movimento de reconstitucionalização na Europa é a Lei Fundamental de Bonn — a Constituição alemã de 1949 —, seguida

pela criação do Tribunal Constitucional Federal em 1951. Destacam-se ainda a Constituição italiana de 1947 e a instalação de sua Corte Constitucional em 1956, bem como a redemocratização e reconstitucionalização de Portugal (1976) e da Espanha (1978), que reforçaram a força normativa das constituições e superaram a visão obsoleta da Constituição como um documento predominantemente político, subordinado às vontades do Parlamento e da Administração. (BARROSO, 2010, p. 245–246).

Dessa forma, estabeleceu-se uma tendência, consagrada pela Constituição italiana de 1947 e pela Lei Fundamental alemã de 1949, de priorização da dignidade da pessoa humana, as quais se consolidaram como modelos paradigmáticos para os textos constitucionais pós-positivistas.

Nas últimas décadas, a dignidade humana tornou-se um dos maiores exemplos de consenso ético do mundo ocidental, sendo mencionada em incontáveis documentos internacionais, em constituições nacionais, leis e decisões judiciais. No plano abstrato,

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

poucas ideias se equiparam a ela na capacidade encantar o espírito e ganhar adesão unânime. (BARROSO, 2012, p. 129).

Por conseguinte, consubstanciadas às exigências fáticas das realidades em que se inserem, as constituições passam a incorporar demandas específicas, em consonância com a proteção da dignidade da vida humana, estabelecendo direitos e garantias voltados à prevenção de lesões sistemáticas futuras. A norma constitucional passa, então, a refletir valores de forte carga ideológica — valores estes que se projetam tanto na esfera interna quanto na esfera internacional:

A Constituição, como lei básica, é princípio formal a que todo cidadão pode e deve recorrer. Por isso, a Carta Magna não pode ser apenas um espelho da sociedade e de suas relações, mas deve expressar as aspirações e os ideias dos cidadãos, deve apontar sempre para o que o conjunto dos indivíduos encara como o objetivo último da vida em comum. Todos temos o direito de nos rebelar contra qualquer espécie de coerção e abuso de poder, em qualquer instância em que se manifestem: nossa arma chama-se Constituição. Ela é a

resposta à exigência também de Montesquieu, há mais de dois séculos: “Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder. (BONAVIDES; ANDRADE, 2006, p. 487).

Assim, considerando que o surgimento de uma Constituição historicamente reflete determinados direitos consolidados, a incorporação do princípio da dignidade da pessoa humana como valor estruturante do Estado Constitucional de Direito implica, como consequência, na limitação do poder constituinte originário. Em outras palavras, se admitirmos que a dignidade humana inerente é um valor fundamental do Estado Constitucional de Direito, então tal dignidade configura-se como um limite material ao exercício do poder constituinte originário.

Essa limitação se manifesta no momento da instituição de uma nova ordem jurídica, a qual deve se harmonizar com os direitos e garantias conquistados ao longo das últimas décadas.

Dessa forma, a Assembleia Constituinte, ao responder aos anseios e demandas de sua população,

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

deve também atuar em consonância com o cenário internacional, fundamentado no respeito e na proteção dos direitos humanos. Conforme expõe Luís Roberto Barroso:

Uma última limitação que a doutrina passou a reconhecer de maneira praticamente unânime nos últimos tempos decorre dos princípios do direito internacional e, especialmente, dos direitos humanos. Após a Segunda Guerra Mundial, notadamente com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, passou-se a reconhecer aqueles direitos como um patamar mínimo a ser observado por todos os Estados na organização do poder e nas suas relações com seus cidadãos. A face virtuosa da globalização é a difusão desses valores comuns, o desenvolvimento de uma ética universal. Uma das questões cruciais do Direito, na atualidade, é equacionar, de maneira equilibrada, a tensão entre o universalismo – isto é, o reconhecimento de que há um conjunto mínimo de direitos universais, que devem proteger as pessoas contra a violência e a opressão – e o multiculturalismo, que procura resguardar a diversidade dos povos e

impedir a hegemonia das culturas que se tornaram mais poderosas em determinada quadra histórica. (BARROSO, 2010, p. 115-116).

Ao dissertar sobre a matéria, o ilustre constitucionalista português Jorge Miranda (2009, p. 213) sustenta que “[...] a ideia de Direito precede a regra de Direito, o valor comanda a norma [...]”. O autor defende que o poder constituinte:

Não é poder soberano absoluto - tal como o povo não dispõe de um poder absoluto sobre a Constituição – e isso tanto à luz de uma visão jusnaturalista ou na perspectiva do Estado de Direito como na perspectiva da localização histórica concreta em que se tem de pronunciar o órgão nele investido. O poder constituinte está sujeito a limites. (MIRANDA, 2009, p. 233).

Para Miranda (2009, p. 234), o poder constituinte está sujeito a “[...] padrões e modelos de conduta espirituais, culturais, éticos e sociais radicados na consciência jurídica geral da comunidade [...]”. Ao distinguir categorias de limites materiais ao poder constituinte, Jorge Miranda identifica, entre os

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

limites transcendent<sup>7</sup>, os direitos fundamentais diretamente relacionados à dignidade da pessoa humana. Normas que os violassem seriam inválidas ou ilegítimas, pois “[...] negar a sujeição do poder constituinte a determinados valores jurídicos equivaleria a destruir as bases éticas e convivenciais da própria comunidade. E, para o reconhecer, nem é necessário sequer apelar ao Direito natural.” (MIRANDA, 2009, p. 235).

Portanto, ainda que teoricamente concebido como ilimitado, o poder constituinte encontra-se vinculado às expectativas e demandas da sociedade em que se insere, devendo também observar a proteção dos direitos da pessoa humana, bem como certos valores fundamentais da ordem internacional. Essa sociedade, além de se pautar pelo respeito aos direitos e anseios nacionais, deve observar os direitos universais de liberdade, igualdade e fraternidade, nos quais o respeito à dignidade física representa um papel fundamental na estrutura social, política, econômica e cultural — e condiciona, limita e impede

---

<sup>7</sup>“Os limites transcendent<sup>7</sup> são os que, antepondo-se ou impondo-se à vontade do Estado [...] provêm de imperativos de Direito natural, de valores éticos superiores, de uma consciência jurídica colectiva (conforme se entender). (MIRANDA, 2009, p. 235)

a atuação plena e absolutamente livre do poder constituinte.

Nesse sentido, conforme demonstrado ao longo do artigo, evidencia-se o relevo adquirido pela dignidade da pessoa humana. Enquanto valor fundamental do atual Estado Constitucional de Direito, a dignidade humana revela-se como um verdadeiro limite ao poder constituinte originário. Esse limite se manifesta tanto sob a perspectiva jusnaturalista — que entende a dignidade humana como um direito inerente e inalienável da condição humana, impondo-se independentemente de sua positivação — quanto sob a perspectiva histórica e convencionalista, que a concebe como um valor construído pela humanidade e consagrado pelo direito internacional, com status hierárquico superior ao direito interno de cada Estado.

Assim, seja sob a ótica jusnaturalista, que reconhece a dignidade humana como um direito natural, seja sob a ótica consensual, que a compreende como fruto de um pacto civilizatório, é possível afirmar que o princípio da dignidade da pessoa

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

humana constitui um limite substancial ao poder constituinte originário.

### 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção internacional de proteção à dignidade humana, bem como a exposição realizada neste artigo acerca da superação da característica de ilimitabilidade do poder constituinte originário, sustentam a dignidade da pessoa humana como limite a esse poder — seja sob a perspectiva jusnaturalista, seja sob a ótica da construção histórica.

A sociedade contemporânea está inserida em um tempo que exige o respeito ao atual grau de consenso alcançado quanto à centralidade da dignidade humana, tanto no plano nacional quanto no âmbito da comunidade internacional, conforme delineado nas normativas das Nações Unidas.

À luz dessas considerações, a dignidade da pessoa humana configura-se como um valor universalmente aceito e de extrema relevância na interpretação constitucional, tendo se tornado o epicentro da teoria dos direitos fundamentais. Sua

elevação à condição de superprincípio decorreu das atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial, que colocaram em xeque a própria sobrevivência da humanidade e impuseram uma reorganização da sociedade baseada justamente nesse valor fundamental.

Por conseguinte, diante dessa valorização normativa e axiológica, não se pode mais sustentar a ideia de um poder constituinte originário plenamente ilimitado no processo de instituição de uma nova Constituição. Tal poder deve observar os princípios e valores predominantes na sociedade atual, bem como garantir a harmonia entre o ordenamento jurídico interno e o cenário internacional.

Em suma, se admitirmos que a dignidade humana — seja enquanto valor inerente à natureza humana, seja enquanto construção histórica consolidada — constitui o fundamento essencial do Estado Constitucional de Direito, então é necessário reconhecer que ela se impõe como limite substancial ao exercício do poder constituinte originário.

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

### REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. "Aqui, lá e em todo lugar": a dignidade humana no direito contemporâneo e no discurso transnacional. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 101, n. 919, p.127-198, maio 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Celso Bastos, 2002.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 10. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 25. ed. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica e por**

Gabriela Natacha Bechara, Horácio Wanderlei Rodrigues,  
Leilane Serratine Grubba

uma repolitização da legitimidade. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. **História constitucional do Brasil**. 8. ed. Brasília: OAB, 2006.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. **A constituição aberta e os direitos fundamentais**: ensaio sobre o constitucionalismo pós-moderno e comunitário.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Constituição e constituinte**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes e Outros Escritos**. Trad. Leopoldo Holzbach. São Paulo: Martin Claret, 2004.

KELSEN, HANS. **Teoria pura do direito**. Trad. João Baptista Machado. 7 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa: que é o Terceiro Estado?** 3. ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1986.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

Gabriela Natacha Bechara, Horácio Wanderlei Rodrigues,  
Leilane Serratine Grubba

TELLES JUNIOR, Goffredo. **Iniciação na ciência do direito**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

## PODER JUDICIÁRIO E ATOS INSTITUCIONAIS NA DITADURA MILITAR BRASILEIRA<sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Contemporaneamente, parece haver unanimidade quanto ao entendimento de que a ditadura militar no Brasil constitui um período tenebroso da história nacional, uma vez que foi

---

<sup>1</sup> Versão atualizada do artigo publicado como: RODRIGUES, Horácio Wanderlei; BECHARA, Gabriela Natacha. Ditadura militar, atos institucionais e Poder Judiciário. *Justiça do Direito*, Passo Fundo, UPF, v. 29, n. 3, set./dez. 2015, p. 587-605. Disponível em: <http://www.upf.br/seer/index.php/rjd/article/view/5611>; RODRIGUES, Horácio Wanderlei; BECHARA, Gabriela Natacha. Poder Judiciário e atos institucionais na ditadura militar brasileira. In: HASSE, Franciane; NISTLER, Regiane; AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de (org.). *Diálogos fundamentais entre Direito e Democracia*. Itajaí, SC: UNIVALI, 2017. p. 158-181. Disponível em: <https://biblioteca.univali.br/pergamumweb/vinculos/pdf/Di%C3%A1logos%20fundamentais%20entre%20direito%20e%20democracia.pdf>

responsável pela interrupção do breve restabelecimento democrático ocorrido após o fim do Estado Novo, além de ter promovido sistemáticas violações aos direitos humanos.

Faz-se necessário esclarecer que o estabelecimento do regime militar no Brasil seguiu a lógica norte-americana de contenção do comunismo, sendo implementado, em seu viés teórico, pela Doutrina de Segurança Nacional, por meio da Escola Superior de Guerra (ESG) <sup>2</sup>. Outrossim, o regime ditatorial brasileiro possui algumas peculiaridades que o distanciam das demais ditaduras latino-americanas, dentre as quais se destaca a utilização do Direito como instrumento de legitimação do regime. Tal utilização

---

<sup>2</sup> A esse respeito, cabe esclarece que a doutrina da segurança nacional “[...] identificava, como seus inimigos internos, determinados setores da sociedade, tidos como agentes do comunismo internacional. Disseminada pelos EUA logo após a Segunda Guerra e desenvolvida no Brasil pela Escola Superior de Guerra (ESG), a partir de 1949, a Ideologia de Segurança Nacional tornara-se peça chave da propaganda e das ações militares ocidentais contra o ‘expansionismo vermelho’. A formação de lideranças civis e militares tinha como pressupostos a incapacidade governamental das elites civis e, conseqüentemente, atribuía aos militares a missão de salvar o país da infiltração comunista.” (DOLHNIKOFF; CAMPOS. 2001. p. 277.)

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

se deu por meio da criação dos chamados Atos Institucionais, que passaram a ser empregados pelos militares como forma de regulamentar os direitos dos cidadãos brasileiros durante o regime de exceção.

Nesse sentido, passados mais de 30 anos desde o fim da ditadura, mostra-se relevante o resgate histórico do período, especialmente no que diz respeito aos Atos Institucionais outorgados pelos militares, e à reflexão acerca da relação estabelecida entre esses Atos e o Poder Judiciário. O objetivo é contribuir para os estudos e aprofundamentos sobre o que ocorreu no Brasil durante a ditadura, possibilitando futuras reflexões sobre o regime e suas consequências — ainda que de forma pontual e sem a pretensão de esgotar o tema.

Para tanto, o presente trabalho, valendo-se de pesquisa essencialmente bibliográfica, apresenta algumas breves considerações sobre o período histórico que antecedeu o golpe de 1964, bem como aspectos considerados relevantes acerca do regime. Em seguida, aborda-se a supracitada especificidade, qual seja, a utilização do que se convencionou chamar de regime dos Atos Institucionais. Por fim, tecem-se alguns apontamentos sobre a atuação do Poder

Judiciário à época. Finalmente, são apresentadas as considerações finais.

## **2 O PERÍODO PRÉ-GOLPE E O ESTABELECIMENTO DA DITADURA MILITAR**

A ditadura militar brasileira (1964–1985) foi um regime de exceção instaurado pelas Forças Armadas sob o argumento de proteger o país diante da suposta ameaça comunista que se espalhava pelo continente latino-americano e pelo restante do mundo. Denominada "Revolução" pelos militares, a intervenção tinha como objetivo resguardar a sociedade brasileira, sua estrutura familiar, liberdade e religiosidade (em sua forma cristã), bem como a democracia, salvando o país da corrupção e da subversão que, supostamente, seriam trazidas pelo comunismo.

O cenário interno que culmina no golpe militar de 1964 começa a se delinear, de forma resumida, a partir das décadas de 1950 e 1960, com o aumento das

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

pressões sociais e o surgimento de novas formas de organização popular. Peculiaridades regionais, instabilidades políticas e disputas de poder resultaram em inquietações sociais generalizadas. Com o passar do tempo, o crescimento da população urbana, associado ao êxodo rural, ao endividamento externo, ao déficit orçamentário da União, aos elevados índices de inflação e ao aumento da concentração de renda, desencadeou uma onda de reivindicações sociais.

Com a renúncia de Jânio Quadros, em 25 de agosto de 1961, João Goulart assume a presidência da República com poderes limitados, em razão do parlamentarismo imposto pelos militares, num contexto de mobilizações e pressões sociais até então inéditas no país<sup>3</sup>. Como plano de governo, Goulart

---

<sup>3</sup> João Goulart encontrava-se fora do país, em visita a China, quando da renúncia de Jânio Quadros. Foi necessária uma mobilização popular, denominada de Campanha pela Legalidade, para assegurar sua posse. Conforme exposto no livro *Brasil Nunca Mais*: “Apontado como radical pela alta hierarquia das Forças Armadas, o vice-presidente João Goulart, principal herdeiro do nacionalismo getulista da década de 50, teve seu nome impugnado pelos três ministros militares. Contra esse veto, levantou-se uma ampla mobilização popular em todo o país. A reação mais enérgica partiu do Rio Grande do Sul, onde o governador Leonel Brizola comandou uma forte pressão, nas ruas, para que fosse assegurada a posse de Goulart. Receosos da guerra civil que se esboçava, os militares novamente

adota o nacionalismo e propõe as chamadas reformas de base, que incluíam reforma agrária, urbana, bancária, fiscal e educacional, além da concessão do direito de voto aos analfabetos. Tais reformas contemplavam também medidas de cunho nacionalista, como a ampliação da intervenção do Estado e a nacionalização de determinadas empresas (FAUSTO, 2003, p. 447–448).

Em plebiscito nacional realizado em janeiro de 1963, os brasileiros votaram pela revogação da emenda que havia instituído o parlamentarismo. Com o agravamento da crise econômica herdada de governos anteriores, movimentos sociais começaram a se organizar e a reivindicar seus direitos. Ocorreram manifestações do Movimento Nacional dos Sargentos, das Ligas Camponesas e greves diversas, muitas delas inspiradas pelo próprio governo como forma de intensificar a pressão por reformas.

O presidente João Goulart passou, então, a organizar uma série de comícios populares em

---

recuaram, impondo, no entanto, o estabelecimento do sistema parlamentarista de governo, que retirava poderes do presidente.” (ARQUIDIOCESE, 1986. p. 57).

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

diferentes cidades do país, nos quais anunciava o lançamento de decretos destinados a dar início às reformas de base. O primeiro comício ocorreu em 13 de março de 1964, no Rio de Janeiro, sendo considerado por muitos o marco inicial do fim de seu governo. Isso porque as medidas propostas colocavam em risco o controle exercido pelas elites, que viam seus privilégios ameaçados diante da mobilização popular e da incorporação das massas à vida política nacional, passando a se articular para oferecer resistência.

No dia 19 de março, em protesto ao comício presidencial, setores mais conservadores — com o apoio de empresários<sup>4</sup> e da Igreja Católica<sup>5</sup> — organizaram, em São Paulo, a primeira Marcha da Família com Deus pela Liberdade<sup>6</sup>, que denunciava o suposto caráter anticristão, contrário à família e

---

<sup>4</sup> Interesses do capital nacional e estrangeiro ameaçado leva o empresariado a apoiar econômica e politicamente.

<sup>5</sup> Setores da ala mais conservadora da Igreja Católica tiveram papel fundamental na mobilização que antecedeu o golpe de 1964.

<sup>6</sup> Segundo estimativas existentes na época, a Marcha do Rio de Janeiro contou com a participação de 500 mil pessoas, tendo sido organizada em diferentes cidades do Brasil. Seu fundo estratégico consistia na manipulação dos sentimentos religiosos da população, majoritariamente católica.

comunista do governo federal<sup>7</sup>. Em seguida, com apoio norte-americano, tropas militares foram deslocadas para o Rio de Janeiro em 31 de março de 1964, deflagrando o golpe militar brasileiro.

Indicado pela junta militar que deflagrara o golpe, assumiu a Presidência da República o marechal Humberto de Alencar Castelo Branco (1964–1967), à época chefe do Estado-Maior do Exército. Castelo Branco foi sucedido pelo general Artur da Costa e Silva (1967–1969), militar de tendências mais duras e radicais. Em virtude do afastamento deste último por motivos de saúde, foi formada, em 1969, uma Junta Governativa Provisória. Essa Junta foi responsável pela promulgação da Emenda Constitucional nº

---

<sup>7</sup> As tentativas de reforma passam a ser encaradas como tentativas de implantar o comunismo no país, quando na verdade se tratava apenas da modernização necessária para reduzir as desigualdades sociais, tão exacerbadas no país.

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

1/1969, que introduziu modificações significativas<sup>8</sup> no texto constitucional<sup>9</sup>.

Os anos seguintes foram marcados por sistemáticas violações aos direitos humanos. Inúmeros brasileiros foram presos, torturados, mortos ou desapareceram. Assim, em contrapartida às violações, aos desrespeitos e aos retrocessos do período, surgiram algumas iniciativas de resistência à abusividade perpetrada pelas forças militares e por seus apoiadores. Esses grupos resultaram da repressão e da impossibilidade de oposição legal ou resistência civil, sendo influenciados pelas guerrilhas que já haviam começado a se formar em países latino-americanos vizinhos. Dessa forma:

---

<sup>8</sup> Conforme esclarecem Miriam Dolhnikoff e Flávio de Campos, “Os militares distinguiam-se ainda em dois outros agrupamentos: a chamada “Sorbonne”, como eram conhecidos os ideólogos da Escola Superior de Guerra (ESG), que forneceriam as bases doutrinárias para a intervenção político-social, e os representantes da “linha-dura” que comandavam as principais unidades militares. Durante os vinte anos de ditadura, esses dois grupos disputaram o controle político do país e compuseram o núcleo do poder.” (DOLHNIKOFF; CAMPOS. p. 271).

<sup>9</sup> Essas alterações trazidas pela edição da EC n.º 1/1969 fazem com que alguns juristas defendam tratar-se, a bem da verdade, de nova Constituição, debate este que não se entende como pertinente ao presente trabalho.

Em resposta à falta de alternativa para a oposição legal, grupos de esquerda começaram a agir na clandestinidade e adotar táticas militares de guerrilha urbana e rural. Em setembro de 1969, houve o primeiro ato espetacular da guerrilha urbana, o sequestro do embaixador norte-americano. Daí até o final do governo Médici, em 1974, forças da repressão e da guerrilha se enfrentaram em batalha inglória e desigual. Aos sequestros e assaltos a bancos dos guerrilheiros, respondia a repressão com prisões arbitrárias, tortura sistemática de presos, assassinatos. Opositores assassinados eram dados como desaparecidos ou mortos em acidentes de carro. A imprensa era proibida de divulgar qualquer notícia que contrariasse a versão das forças de segurança. (CARVALHO. 2012. p. 162-163.).

O fato de as guerrilhas serem politicamente isoladas e divididas, somado às sucessivas mortes e desaparecimentos dos militantes que as compunham, fez com que os grupos de luta armada comesçassem a desaparecer. Em 1972, a maioria desses grupos já não

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

existia. Seus líderes haviam morrido em confrontos com as forças militares ou sob tortura. Dessa forma, todos os grupos que optaram pela luta armada, cedo ou tarde, acabaram esfacelados pelos militares, resultando na prisão, tortura, morte, “desaparecimento” e banimento de centenas de militantes envolvidos.

Na realidade, dada a falta de preparo da maioria dos jovens engajados, bem como a desigualdade de recursos disponíveis, pode-se afirmar que a esquerda armada jamais representou uma ameaça política significativa ao regime. No entanto, seus ataques forneceram argumentos aos militares da linha-dura, fortalecendo a posição dos que defendiam o endurecimento da repressão (SKIDMORE, 1989, p. 249).

Em 1973, o general Ernesto Geisel tomou posse, prometendo o início de uma distensão política — verdadeira liberalização do regime — com uma abertura “lenta, gradual e segura”. Assim, apesar da repressão, uma nova conjuntura nacional começa a se delinear, marcada pelo crescimento das lutas populares e pelo isolamento político do regime, ao mesmo tempo em que se agravava a situação

econômica. Esse cenário teve como propulsores a promessa de distensão<sup>10</sup> feita por Geisel e as vitórias do MDB nas eleições de 1974, que, embora configurassem uma oposição consentida, evidenciavam a existência de um movimento de rearticulação política da sociedade.

Pessoas dos mais diversos segmentos da sociedade civil passaram a se manifestar e a se organizar por uma mudança de regime e pela redemocratização do Estado brasileiro. Entre esses grupos, destacam-se professores, intelectuais, estudantes, artistas, religiosos, sindicatos, associações de moradores e associações trabalhistas, além de coletivos que representavam parcelas mais vulneráveis da sociedade, como negros, mulheres, pessoas com deficiências físicas, idosos, a imprensa estrangeira e a imprensa nacional.

São exemplos de mudanças no cenário político brasileiro os Pacotes de Abril de 1977 e de junho de

---

<sup>10</sup> A estratégia da distensão foi formulada pelo general Golbery. Quanto as razões de Geisel e Golbery para promoverem a abertura provavelmente dizem respeito ao desgaste enfrentado pelo governo e os reflexos negativos da Ditadura Militar nas forças armadas.

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

1978, a Lei de Anistia de 1979, a Lei da Reforma Partidária, também de 1979, e a Emenda Constitucional nº 15, de 1980, que estabeleceu eleições diretas para governadores — o que resultou, já em 1982, na realização dessas eleições. Destaca-se, ainda, o movimento Diretas Já, iniciado em 1983, no contexto da rejeição da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 5/1983, apresentada pelo deputado federal Dante de Oliveira.

A luta pela normalização democrática e pela conquista do Estado Democrático de Direito começara assim que se instalou o golpe de 1964 e especialmente após o AI 5, que foi o instrumento mais autoritário da história política do Brasil. Tomara, porém, as ruas, a partir da eleição dos Governadores em 1982. Intensificara-se, quando, no início de 1984, as multidões acorreram entusiásticas e ordeiras aos comícios em prol da eleição direta do Presidente da República, interpretando o sentimento da Nação, em busca do reequilíbrio da vida nacional, que só poderia consubstanciar-se numa nova ordem constitucional que refizesse o pacto político social. (SILVA. 2010. p. 88.).

Ainda que rejeitada, a EC nº 5/1983 ensejou a eleição indireta de Tancredo Neves em 1985, encerrando duas décadas de ditadura militar no Brasil. Com seu falecimento, assumiu o vice-presidente José Sarney, que, apesar de seus vínculos com o governo autoritário, deu continuidade à abertura democrática. Por meio do Decreto nº 91.450/1985, instituiu a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais — conhecida como Comissão Afonso Arinos, em referência ao seu presidente — e, buscando cumprir o disposto na EC nº 26/1985, determinou a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte (LENZA, 2013, p. 128–129).

### **3 O REGIME DOS ATOS INSTITUCIONAIS**

O período de exceção no Brasil, diferentemente dos demais regimes militares latino-americanos<sup>11</sup>,

---

<sup>11</sup>A Revolução Cubana ocorreu em 1959. Por sua vez, pode-se citar como exemplo das demais ditaduras latino-americanas as estabelecidas em 1954 na Guatemala e no Paraguai, em 1966 na

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

caracterizou-se pelo uso do aparato legal como forma de sustentação e legitimação perante a população civil, mantendo, com poucas exceções, o Congresso Nacional em funcionamento.

Durante o regime, o sistema partidário estruturava-se em dois partidos: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido de apoio à situação (os militares), e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), considerado uma oposição consentida. Dessa forma, preservava-se uma aparência de legalidade, embora os membros do Congresso Nacional, diante das constantes ameaças e tentativas de coerção por parte dos militares, não conseguissem exercer seus mandatos de maneira livre e imparcial.

Assim, ainda que houvesse a manutenção formal do Congresso Nacional e a existência do bipartidarismo, quem legislava concretamente eram os militares, por meio dos Atos Institucionais e dos Atos

---

Argentina, em 1968 no Peru, em 1973 no Uruguai e no Chile, em 1978 na República Dominicana, entre outras.

Complementares, estabelecendo-se aquilo que passou a ser denominado de Regime dos Atos Institucionais.<sup>12</sup>

Segundo relatório da Comissão Nacional da Verdade (CNV), entregue à Presidência da República em 10 de dezembro de 2014:

A ordem jurídica do regime militar era híbrida: ainda vigorava a Constituição de 1946, porém, nos limites estabelecidos pelos atos institucionais que passaram a ser editados. Em outras palavras, ao lado de uma ordem de base constitucional, de caráter permanente, havia uma ordem de base institucional, de caráter transitório, que vigoraria o tempo que fosse necessário para consolidar o projeto político dos militares. As Constituições de 1946 e de 1967 – alterada pela Emenda Constitucional no 1/1969 – e os atos institucionais editados durante o regime eram tidos pelos militares como normas fundacionais, a partir das quais se

---

<sup>12</sup> Nesse sentido, vale ressaltar que os Atos Institucionais foram normas arbitrariamente editadas entre os anos de 1964 e 1969 pelos comandantes das forças armadas ou pelo presidente, sem qualquer consulta popular ou participação dos membros do poder legislativo, eleitos como representantes do povo.

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

construiu o ordenamento jurídico da ditadura. (BRASIL. CNV. 2014. p. 935.).

Ao todo, durante o regime ditatorial, foram editados 17 Atos Institucionais. Os cinco primeiros são os mais conhecidos da população, em virtude das significativas mudanças que estabeleceram. O ato inaugural, o Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964, redigido por Francisco Campos, estabelece, principalmente, a eleição indireta para presidente da República. É nesse documento que o governo militar deixa clara sua visão de que o regime, a bem da verdade, trata-se de uma “Revolução”. Acerca desse entendimento, é relevante a transcrição, *in verbis*, de seu preâmbulo:

É indispensável fixar o conceito do movimento civil e militar que acaba de abrir ao Brasil uma nova perspectiva sobre o seu futuro. O que houve e continuará a haver neste momento, não só no espírito e no comportamento das classes armadas, como na opinião pública nacional, é uma autêntica **revolução**.

A **revolução** se distingue de outros movimentos armados pelo fato de que nela se traduz, não o interesse e a

vontade de um grupo, mas o interesse e a vontade da Nação.

A **revolução vitoriosa** se investe no exercício do Poder Constituinte. Este se manifesta pela eleição popular ou pela **revolução**. Esta é a forma mais expressiva e mais radical do Poder Constituinte. Assim, a **revolução vitoriosa**, como Poder Constituinte, se legitima por si mesma. Ela destitui o governo anterior e tem a capacidade de constituir o novo governo. Nela se contém a força normativa, inerente ao Poder Constituinte. Ela edita normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória. Os Chefes da **revolução vitoriosa**, graças à ação das Forças Armadas e ao apoio inequívoco da Nação, representam o Povo e em seu nome exercem o Poder Constituinte, de que o Povo é o único titular. O Ato Institucional que é hoje editado pelos Comandantes-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, **em nome da revolução que se tornou vitoriosa** com o apoio da Nação na sua quase totalidade, se destina a assegurar ao novo governo a ser instituído, os meios

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

indispensáveis à obra de reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil, de maneira a poder enfrentar, de modo direto e imediato, os graves e urgentes problemas de que depende a restauração da ordem interna e do prestígio internacional da nossa Pátria. **A revolução vitoriosa** necessita de se institucionalizar e se apressa pela sua institucionalização a limitar os plenos poderes de que efetivamente dispõe.

O presente Ato institucional só poderia ser editado pela **revolução vitoriosa**, representada pelos Comandos em Chefe das três Armas que respondem, no momento, pela realização dos objetivos revolucionários, cuja frustração estão decididas a impedir. Os processos constitucionais não funcionaram para destituir o governo, que deliberadamente se dispunha a bolchevizar o País. Destituído pela revolução, só a esta cabe ditar as normas e os processos de constituição do novo governo e atribuir-lhe os poderes ou os instrumentos jurídicos que lhe assegurem o exercício do Poder no exclusivo interesse do País. Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o **processo revolucionário**, decidimos manter a Constituição de

1946, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República, a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo como nas suas dependências administrativas. Para reduzir ainda mais os plenos poderes de que se acha investida a **revolução vitoriosa**, resolvemos, igualmente, **manter o Congresso Nacional**, com as reservas relativas aos seus poderes, constantes do presente Ato Institucional.

Fica, assim, bem claro que a **revolução** não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as **revoluções**, a sua legitimação.

Em nome da **revolução vitoriosa**, e no intuito de consolidar a sua vitória, de maneira a assegurar a realização dos seus objetivos e garantir ao País um governo capaz de atender aos anseios do povo brasileiro, o Comando

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

Supremo da Revolução, representado pelos Comandantes-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica resolve editar o seguinte. (BRASIL. AI nº 1/1964. Grifo nosso.).

O AI-1 manteve a Constituição anterior, de 1946, mas a modificou substancialmente, ao alterar dispositivos relativos às eleições, aos projetos de emendas constitucionais e à própria organização do poder. De modo geral, conferiu amplos poderes ao Presidente da República, que passou a poder decretar estado de sítio, propor alterações constitucionais, suspender direitos políticos e cassar mandatos.

Assim, além de suspender as garantias de vitaliciedade e estabilidade, o AI-1 foi além, ao retirar do Poder Judiciário a prerrogativa de apreciar a suspensão ou a cassação dos direitos políticos — como se observa pela leitura do próprio texto legal:

Art. 7º - Ficam suspensas, por seis (6) meses, as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade e estabilidade.

[...]

§ 4º - O controle jurisdicional desses atos limitar-se-á ao exame de formalidades extrínsecas, vedada a apreciação dos fatos que o motivaram,

bem como da sua conveniência ou oportunidade. (BRASIL. AI nº 1/1964.).

O AI-1 também confere ao Presidente da República a possibilidade de suspender direitos políticos e cassar mandatos legislativos, sem a necessidade de apreciação ou controle por parte do Poder Judiciário, conforme se observa:

Art. 10 - No interesse da paz e da honra nacional, e sem as limitações previstas na Constituição, os Comandantes-em-Chefe, que editam o presente Ato, poderão suspender os direitos políticos pelo prazo de dez (10) anos e cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, excluída a apreciação judicial desses atos. (BRASIL. AI nº 1/1964.).

Esse ato deu ensejo ao início de diversas cassações, como a do ex-presidente — e, à época, senador — Juscelino Kubitschek de Oliveira<sup>13</sup>, que ensaiava uma possível candidatura presidencial para o

---

<sup>13</sup> ÍNTEGRA do último discurso de Juscelino Kubitschek como senador, na véspera da cassação. Disponível em: <https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/109210/ha-61-anos-jk-era-silenciado-pelos-militares-ouca-o-ultimo-discurso>.

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

ano de 1965 e era considerado, pelas Forças Armadas, extremamente popular junto à população brasileira.

Sobre o AI-1, assim se manifesta a Comissão Nacional da Verdade:

Ocorreram dispensas, reformas, aposentadorias ou demissões sumárias de quem, a juízo da ditadura militar, tivesse atentado contra a segurança do país, o regime democrático e a probidade da administração pública. Ao presidente da República, o AI-1 conferia poderes larguíssimos, incluindo o de cassar mandatos, suspender direitos políticos, intervir nos estados, decretar estado de sítio e emendar a própria Constituição. O controle judicial manteve-se restrito a formalidades, ficando excluídos de qualquer apreciação judicial os atos praticados com fundamento no ato institucional. (BRASIL. CNV. 2014. p. 936.).

Já no ano seguinte, em 27 de outubro de 1965, foi expedido o Ato Institucional nº 2. Considera-se necessário realizar a transcrição integral do preâmbulo do AI-2, a fim de proporcionar uma melhor compreensão do contexto político da época:

À NAÇÃO

A Revolução é um movimento que veio da inspiração do povo brasileiro para atender às suas aspirações mais legítimas: erradicar uma situação e um Governo que afundavam o País na corrupção e na subversão.

No preâmbulo do Ato que iniciou a institucionalização, do movimento de 31 de março de 1964 foi dito que o que houve e continuará a haver, não só no espírito e no comportamento das classes armadas, mas também na opinião pública nacional, é uma autêntica revolução. E frisou-se que:

- a) ela se distingue de outros movimentos armados pelo fato de que traduz, não o interesse e a vontade de um grupo, mas o interesse e a vontade da Nação;
- b) a revolução investe-se, por isso, no exercício do Poder Constituinte, legitimando-se por si mesma;
- c) edita normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória, pois graças à ação das forças armadas e ao apoio inequívoco da Nação, representa o povo e em seu nome exerce o Poder

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

Constituinte de que o povo é o único titular.

Não se disse que a revolução foi, mas que é e continuará. Assim o seu Poder Constituinte não se exauriu, tanto é ele próprio do processo revolucionário, que tem de ser dinâmico para atingir os seus objetivos. Acentuou-se, por isso, no esquema daqueles conceitos, traduzindo uma realidade incontestável de Direito Público, o poder institucionalizante de que a revolução é dotada para fazer vingar os princípios em nome dos quais a Nação se levantou contra a situação anterior.

A autolimitação que a revolução se impôs no Ato institucional, de 9 de abril de 1964 não significa, portanto, que tendo poderes para limitar-se, se tenha negado a si mesma por essa limitação, ou se tenha despojado da carga de poder que lhe é inerente como movimento. Por isso se declarou, textualmente, que ‘os processos constitucionais não funcionaram para destituir o Governo que deliberadamente se dispunha a bolchevizar o País’, mas se acrescentou, desde logo, que ‘destituído pela revolução, só a esta cabe ditar as normas e os processos de constituição

do novo Governo e atribuir-lhe os poderes ou os instrumentos jurídicos que lhe assegurem o exercício do poder no exclusivo interesse do País’.

A revolução está viva e não retrocede. Tem promovido reformas e vai continuar a empreendê-las, insistindo patrioticamente em seus propósitos de recuperação econômica, financeira, política e moral do Brasil. Para isto precisa de tranquilidade. Agitadores de vários matizes e elementos da situação eliminada teimam, entretanto, em se valer do fato de haver ela reduzido a curto tempo o seu período de indispensável restrição a certas garantias constitucionais, e já ameaçam e desafiam a própria ordem revolucionária, precisamente no momento em que esta, atenta aos problemas administrativos, procura colocar o povo na prática e na disciplina do exercício democrático. Democracia supõe liberdade, mas não exclui responsabilidade nem importa em licença para contrariar a própria vocação política da Nação. Não se pode desconstituir a revolução, implantada para restabelecer a paz, promover o

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

bem-estar do povo e preservar a honra nacional. (BRASIL. AI nº 2/1965.).

Em seu artigo 6º e parágrafos seguintes, o AI-2 eleva para dezesseis o número de ministros que compõem o Supremo Tribunal Federal (STF) <sup>14</sup> e reintroduz a figura do Juiz Federal — extinta pela Constituição de 1937 —, que passa a ser indicado politicamente, ao passo que, anteriormente, sua nomeação se dava diretamente pelo Presidente da República.

Dando continuidade ao conjunto de mudanças que os militares entendiam como necessárias, o AI-2 transfere a competência para processar e julgar os crimes contra a segurança nacional para a Justiça Militar, alterando o § 1º do artigo 108 da Constituição de 1946, que passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 108 - A Justiça Militar compete processar e julgar, nos crimes militares definidos em lei, os militares e as pessoas que lhes são, assemelhadas.

§ 1º - Esse foro especial poderá estender-se aos civis, nos casos expressos em lei para repressão de crimes contra a segurança nacional ou

---

<sup>14</sup> O STF contava anteriormente com 11 ministros, quantidade determinada pelo Decreto n.º 19.656/1931.

as instituições militares. (BRASIL. AI nº 2/1965.).

O AI-2, em seu artigo 14, manteve a suspensão das garantias de vitaliciedade, inamovibilidade, estabilidade e do exercício de funções por tempo determinado. No artigo 18, extinguiu os treze partidos políticos então existentes, e, no artigo 19, manteve as hipóteses de exclusão da apreciação de certos atos por parte do Poder Judiciário.

Segundo a Comissão Nacional da Verdade, essas alterações:

[...] demonstram o intento deliberado do regime ditatorial de alinhar a magistratura federal de primeira instância com a ideologia e a burocracia do regime. Não por acaso, a magistratura federal tinha por atribuição julgar, mesmo que não exaustivamente, as seguintes matérias: os crimes políticos e os praticados em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas, ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral; os crimes contra a organização do

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

trabalho e o exercício do direito de greve e os HC em matéria criminal de sua competência ou quando a coação proviesse de autoridade federal não subordinada a órgão superior da Justiça da União. O AI-2 deveria vigorar até a posse do presidente da República a ser eleito em 3 de outubro de 1966. (BRASIL. CNV. 2014. p. 936-937.).

Doravante, tem-se o AI nº 3, de 5 de fevereiro de 1966, que trata das eleições ocorridas no mesmo ano, consideradas estratégicas para a manutenção do poder pelos militares. No final daquele ano, foi editado o Ato Institucional nº 4, de 12 de dezembro de 1966, que convocou o Congresso Nacional para apreciar o projeto de Constituição proposto pelo Presidente da República.

Dessa forma, promulgou-se uma nova Constituição sob o governo militar, a qual entrou em vigor com a posse do marechal Arthur da Costa e Silva na presidência. Sobre essa Constituição, afirma José Afonso da Silva:

Sofreu ela poderosa influência da Carta Política de 1937, cujas características básicas assimilou. Preocupou-se

fundamentalmente com a segurança nacional. Deu mais poderes à União e ao Presidente da República. Reformulou, em termos mais nítidos e rigorosos, sistema tributário nacional e a discriminação de rendas, ampliando a técnica do federalismo cooperativo, consistente na participação de uma entidade na receita de outra, com acentuada centralização. Atualizou o sistema orçamentário, propiciando a técnica do orçamento-programa e os programas plurianuais de investimento. Instituiu normas de política fiscal, tendo em vista o desenvolvimento e o combate à inflação. Reduziu a autonomia individual, permitindo suspensão de direitos e de garantias constitucionais, no que se revela mais autoritária do que as anteriores, salvo a de 1937. Em geral, é menos intervencionista do que a de 1946, mas, em relação a esta, avançou no que tange à limitação do direito de propriedade, autorizando a desapropriação mediante pagamento de indenização por títulos da dívida pública, para fins de reforma agrária. Definiu mais eficazmente o direito dos trabalhadores. (SILVA.

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

2010. p. 87.).

Por fim, entre as menções aqui cabíveis, tem-se o mais conhecido e draconiano dos Atos Institucionais: o AI nº 5, de 13 de dezembro de 1968, que marca o início do período mais repressivo da ditadura militar brasileira. O AI-5 assim é considerado porque suspende a garantia do habeas corpus, dispõe sobre os poderes do Presidente da República para decretar estado de sítio, intervenção federal, suspensão de direitos políticos e restrição ao exercício de quaisquer direitos públicos ou privados, além da cassação de mandatos eletivos. Retoma, ainda, a exclusão desses atos da apreciação do Poder Judiciário e confere ao Presidente a prerrogativa de decretar recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais.

Em conjunto com o AI nº 5, foi editado o Ato Complementar nº 38, que determinou o fechamento do Congresso Nacional, o qual permaneceu encerrado por quase um ano.

Após a edição do AI-5, em dezembro de 1968, foi anunciada a primeira lista de cassações, contendo os nomes de 11 deputados federais. Em 19 de janeiro

de 1969, nova lista foi publicada, com dois senadores e 35 deputados federais. Foram ainda aposentados compulsoriamente três ministros do Supremo Tribunal Federal: Hermes Lima, Vítor Nunes Leal e Evandro Lins e Silva, seguidos das saídas voluntárias do presidente do tribunal à época, Antônio Gonçalves de Oliveira, e do ministro Antônio Carlos Lafayette de Andrada, além de um ministro do Superior Tribunal Militar, Peri Constant Bevilacqua. Pode-se afirmar que essas cassações de ministros geraram grande temor entre os demais magistrados, que viram, por meio dessas ações, a consolidação do controle do Poder Judiciário pelos militares.

Outrossim, artistas e intelectuais passaram a ser censurados e perseguidos. Professores como Fernando Henrique Cardoso, Caio Prado Júnior e Florestan Fernandes foram expulsos de suas universidades. Ao todo, 333 representantes do Poder Legislativo tiveram seus direitos políticos suspensos apenas no ano de 1969: 78 deputados federais, cinco senadores, 151 deputados estaduais, 22 prefeitos e 23 vereadores.

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

### **4 SUPREMACIA DO EXECUTIVO E O PODER JUDICIÁRIO**

Parece que, a partir da edição dos Atos Institucionais, estabeleceu-se, no Brasil, uma preponderância do Poder Executivo sobre os demais poderes, os quais passaram a ficar sob o comando direto do Presidente da República. Verifica-se, assim, uma instrumentalização do Poder Executivo para sustentar o regime militar, em flagrante desrespeito à ideia clássica de separação de poderes, segundo a qual os três Poderes da República deveriam operar de forma harmônica e independente, oferecendo freios e contrapesos mútuos no funcionamento de uma sociedade democrática.

Esse entendimento é compartilhado pela Comissão Nacional da Verdade, que argumenta que os 17 Atos editados revelam um processo de fortalecimento paulatino do Poder Executivo, que passou a se sobrepor aos demais (BRASIL, CNV, 2014, p. 936).

Com efeito, não foram estabelecidos limites ao exercício do Poder Executivo, tampouco respeitada a autonomia dos demais Poderes. O Legislativo e o

Judiciário foram submetidos ao Executivo, controlado pelos militares, obrigando-se a seguir as disposições dos Atos Institucionais e seus complementos, bem como da Lei de Segurança Nacional.

A supremacia do Executivo pode ser compreendida como reflexo da perda de força política do Legislativo, cujo voto foi silenciado. Por sua vez, o Poder Judiciário teve sua competência e capacidade de atuação drasticamente reduzidas por meio de contenções legais, ficando afastado do exame de diversas violações de direitos e garantias fundamentais. Assim, as omissões e ações do Executivo que resultaram em violações eram, muitas vezes, sequer apreciadas, em razão do esvaziamento das prerrogativas constitucionais do Judiciário, que não pôde exercer plenamente suas funções.

Conforme relatório da Comissão Nacional da Verdade:

[...] durante o regime militar, num processo iniciado em 1964 e concluído em 1969, restringiu-se, de um lado, o acesso ao Poder Judiciário, ao impedir-se o controle judicial sobre

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

determinadas matérias; de outro, possibilitou-se a interferência, pelo presidente da República, na estrutura e na composição das instituições judiciárias, mediante criação e extinção de cargos e aposentadoria de magistrados. (BRASIL. CNV. 2014. p. 939.).

O processo de esvaziamento do Poder Judiciário e de fortalecimento do Poder Executivo pode ser observado, ainda, por meio do Decreto-Lei nº 898, de 21 de setembro de 1969, que instituiu a Lei de Segurança Nacional. Essa norma “*Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências*”. A Lei de Segurança Nacional prevê, para os crimes nela elencados, diversas espécies de penas, como detenção, reclusão, prisão perpétua e até pena de morte, nos casos de crimes que resultassem em falecimento. Estabelece, ainda, a competência da Justiça Militar para julgar tais crimes, submetendo ao foro militar tanto militares quanto civis.

Nesse contexto, compreende-se que a atuação dos ministros do Supremo Tribunal Federal à época se

deu conforme o contexto político e os limites de suas possibilidades institucionais, uma vez que sua competência foi gradualmente diminuída, encontrando-se sob a égide de um Executivo pautado por diretrizes de segurança nacional, defesa do Estado e contenção do comunismo. Submisso ao Poder Executivo, o STF apresentou atuação errática, marcada por acentuada inconstância em seus posicionamentos, com decisões ora favoráveis, ora contrárias ao regime.

Sobre a atuação do Supremo Tribunal Federal durante a ditadura militar, o relatório da Comissão Nacional da Verdade assim se manifesta:

No âmbito do STF, verificaram-se três tipos de atitudes: num primeiro momento, o STF omitiu-se, não conhecendo pedidos de habeas corpus em que a autoridade coatora fosse militar; em etapa posterior, porém, passou não somente a conhecê-los como também, no mérito, a conceder a ordem, deferindo, entre o golpe de 1964 e as vésperas da entrada em vigor do AI-5, a maioria dos pedidos. Com a vigência do AI-5, porém, o STF,

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

impossibilitado agora de conhecer pedidos de habeas corpus impetrados por acusados dos crimes previstos no ato institucional, foi reduzido, nessa matéria, à condição de ator secundário, a quem, quando provocado, na maioria das vezes se declarava incompetente. No sistema de justiça do regime inaugurado em 1964, o protagonismo em tudo que dissesse respeito aos crimes contra a segurança nacional passou a ser, depois do AI-5, da Justiça Militar. Isso significou submeter as pessoas acusadas de crimes previstos no artigo 10 do AI-5 ao julgamento por juízes que tendiam a orientar-se por aquilo que julgavam ser interessante, conveniente e oportuno para a dita ‘revolução’. (BRASIL. CNV. 2014. p. 956.).

Com efeito, com as alterações introduzidas pelos Atos Institucionais, o protagonismo passou a ser exercido pela Justiça Militar, especialmente a partir da edição do AI-2, responsável por processar e julgar civis e militares que tivessem incorrido nos crimes tipificados pela Lei de Segurança Nacional. A Justiça Militar tornou-se o principal instrumento de execução de perseguições e punições políticas durante a

ditadura, tendo, entre outras condutas, aplicado a Lei de Anistia — Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979 — em benefício dos militares, ao mesmo tempo em que se omitia diante das violações de direitos humanos das quais tinha conhecimento.

Sobre a atuação da Justiça Militar, tem-se que esta:

Com a incorporação das alterações promovidas pelo Decreto-Lei no 1.003/1969, que institucionalizou as punições políticas, a Justiça Militar ampliou formalmente suas atribuições, passando a competir-lhe o processamento e o julgamento de civis incursos em crimes contra a segurança nacional e as instituições militares. Com isso, tornou-se uma genuína retaguarda judicial para a burocracia e para a repressão ditatoriais, mostrando-se, muitas vezes, conivente ou omissa em relação às denúncias de graves violações de direitos humanos. (BRASIL. CNV. 2014. p. 948.).

Por sua vez, a Justiça Comum foi chamada a se pronunciar em ações propostas por vítimas do regime ou por seus familiares, como no caso da ação ajuizada

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

pelos familiares de Vladimir Herzog e dos de Júlia Gomes Lund, bem como de outros parentes de combatentes que desapareceram durante o episódio da Guerrilha do Araguaia<sup>15</sup>.

Acerca da atuação da Justiça Comum, tanto estadual quanto federal, a Comissão Nacional da Verdade vislumbrou:

[...] um significativo abuso do direito de defesa por parte da União e dos agentes da repressão processados. Observou-se, também, um comportamento dos órgãos judicantes – notadamente, das instâncias superiores –, no mais das vezes, pautado na interpretação do STF, que persiste, ainda na atualidade, por entender a Lei da Anistia como um óbice ao processamento e à apuração de graves violações de direitos humanos perpetradas pelos agentes da repressão durante a ditadura. (BRASIL. CNV. 2014. p. 957.).

---

<sup>15</sup> A Guerrilha do Araguaia foi um movimento de resistência armada à ditadura militar brasileira. A Guerrilha foi organizada por membros do Partido Comunista do Brasil – PCdoB, que se estabeleceu nas margens do rio Araguaia, nos estados do Pará, Maranhão e Goiás, entre o final da década de 60 e início da década de 70.

O relatório da Comissão Nacional da Verdade encerra suas considerações sobre o tema entendendo que, durante a ditadura militar, as decisões do Poder Judiciário refletiam seu tempo e seus senhores, em uma sociedade repressiva e violenta. Os magistrados que permaneceram no Judiciário frequentemente integravam a própria estrutura militar e tinham plena consciência das circunstâncias em que haviam sido alçados ao cargo, interpretando e aplicando o ordenamento jurídico em consonância com os interesses do regime (BRASIL, CNV, 2014, p. 957).

Quanto à atuação dos magistrados em geral, vale destacar que, no Brasil — país de dimensões continentais —, os efeitos do período de exceção foram sentidos de formas distintas, já que a atuação militar não se deu de maneira uniforme em todas as regiões do território nacional. Por esse motivo, não se pode falar em uma visão única sobre o comportamento do Poder Judiciário durante o regime militar.

Acerca da atuação dos advogados, pode-se afirmar algo semelhante: enquanto alguns

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

profissionais se engajaram diretamente na defesa de direitos violados, outros permaneceram distantes dos embates jurídicos e políticos da época. Todavia, é inegável que a profissão de advogado, por sua vinculação essencial à administração da justiça, foi alvo de interesse do regime militar em diversos momentos.

Em documento que trata de sua autonomia (OAB, [s.d.]), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) afirma que, durante a ditadura militar, ocorreram duas tentativas de submeter a entidade ao controle direto do Poder Executivo. A primeira tentativa ocorreu com o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que tratava da reforma administrativa das autarquias. Por meio do Decreto nº 60.900, de 26 de junho de 1967, a OAB foi vinculada ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social, em clara tentativa de lhe retirar a autonomia. No entanto, em decisão publicada no Diário Oficial da União de 21 de outubro de 1968, considerou-se inaplicável à OAB a legislação relativa às autarquias, com fundamento no § 1º do artigo 139 da Lei nº 4.215/63 — o Estatuto da OAB vigente à época —, que explicitava que as disposições legais relativas às

autarquias e entidades paraestatais não se aplicavam à Ordem.

A segunda tentativa deu-se com o Decreto nº 74.000/1974, que novamente vinculava o Conselho Federal e os Conselhos Seccionais da OAB ao Ministério do Trabalho. Desta vez, entretanto, a vinculação perdurou por alguns anos, sendo encerrada apenas em 14 de fevereiro de 1978, com a publicação no Diário Oficial da União de parecer que restabelecia a independência da entidade.

Essas tentativas podem ser compreendidas como investidas do regime no sentido de submeter os advogados ao controle do Poder Executivo, restringindo sua autonomia e capacidade de atuação. Durante esses períodos de vinculação, os profissionais da advocacia passaram a ponderar os riscos envolvidos no exercício da profissão e, em alguns casos, chegaram a sofrer ameaças, mesmo em contextos em que a independência funcional não havia sido formalmente suprimida.

Naquele contexto, a atuação da advocacia mostrava-se absolutamente necessária, diante de um

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

cenário marcado pelo controle estatal, censura, perseguições, cerceamento de direitos, torturas, prisões arbitrárias, assassinatos e desaparecimentos forçados — tudo em flagrante desrespeito aos princípios fundamentais do contraditório e da ampla defesa.

Trata-se, portanto, de um período em que o papel do operador do direito foi drasticamente reduzido, embora não inteiramente extinto. Muitos profissionais, apesar das dificuldades e dos riscos, persistiram em oferecer respaldo jurídico àqueles que se viram atingidos pelo regime, por meio de prisões ilegais, torturas e outras formas de violência institucional.

A redemocratização culminou na promulgação de uma nova Constituição, em 1988, apelidada de “Constituição Cidadã”. Essa Constituição consagrou a proteção de uma ampla gama de direitos e garantias fundamentais, restabelecendo o Estado Democrático de Direito e promovendo a valorização do Poder Judiciário<sup>16</sup>, ao reconhecer sua autonomia e independência nos artigos 92 a 100. Também atribuiu

---

<sup>16</sup> Sobre o Poder Judiciário na Constituição de 1988 ver: RODRIGUES; LAMY. 2016. p. 257-294.

nova feição ao Ministério Público<sup>17</sup>, conferindo-lhe a função de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Por fim, a Constituição, em seu artigo 133, reconheceu expressamente a importância da advocacia, afirmando que o advogado<sup>18</sup> é indispensável à administração da justiça — princípio reforçado pelo Estatuto da Advocacia e da OAB, instituído pela Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O regime ditatorial brasileiro, que perdurou por duas décadas, foi um período marcado pelo cerceamento de liberdades políticas e individuais, bem como por graves violações aos direitos humanos. Diferentemente da sucessão de regimes militares que dominaram grande parte da América Latina, no Brasil

---

<sup>17</sup> Sobre o Ministério Público na Constituição de 1988 ver: RODRIGUES; LAMY. p. 295-304.

<sup>18</sup> Sobre a advocacia na Constituição de 1988 e na Lei n.º 8.906/1994 ver: RODRIGUES; LAMY. p. 307-318.

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

procurou-se manter uma aparência de legalidade e de funcionamento das instituições democráticas.

Como se pode observar ao longo deste artigo, a validade dos Atos Institucionais não decorria da observância de um processo legislativo democrático, no qual representantes eleitos por sufrágio universal expressariam, ainda que de forma limitada, as demandas de seus eleitores. A validade desses Atos derivava, na verdade, do poderio militar, das Forças Armadas que se encontravam por trás de sua formulação e edição. Eram, portanto, mecanismos de sustentação do regime, com a função de conferir-lhe aparência de legalidade e fundamentação jurídica, servindo como instrumento para conter manifestações populares.

Os Atos editados pelos militares, ainda que dotados de respaldo jurídico formal, careciam de legitimidade popular e podem, inclusive, ser considerados moralmente injustos, por não contarem com o aval do povo — verdadeiro detentor da soberania em uma democracia. Esses Atos retiraram do Poder Legislativo sua competência natural de legislar, transferindo-a para o Presidente da República, o que resultou no fortalecimento do Poder

Executivo e no consequente esvaziamento das atribuições dos demais poderes.

Nesse contexto, a relação entre os poderes foi significativamente alterada, resultando na perda de sua autonomia. No caso específico do Poder Judiciário, observou-se uma drástica modificação em sua competência e atuação, com significativa transferência de suas atribuições para a Justiça Militar — o que feriu frontalmente as competências originalmente conferidas pela Constituição.

## REFERÊNCIAS

ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO. **Brasil: Nunca Mais**. Um relato para a história. 13. ed. Petrópolis: Vozes, 1986.

BRASIL. **Relatório da Comissão Nacional da Verdade**. Brasília: CNV, 2014. Disponível em: <http://www.cnv.gov.br/>. Acesso em: 30 jun. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 2016. Disponível em:

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 8.906**, de 4 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8906.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8906.htm).

Acesso em 8 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 91.450**, de 18 de julho de 1985. Institui a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d91450.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d91450.htm). Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 26**, de 27 de novembro de 1985. Convoca Assembleia Nacional Constituinte e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc26-85.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc26-85.htm). Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. **Lei 6.683**, de 28 de agosto de 1979. Concede anistia e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6683.htm).

Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto 74.000**, de 1º de maio de 1975. Dispõe sobre a vinculação de entidades e dá outras providências.

Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/D74000.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D74000.htm). Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 1**, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto Lei n.º 898**, de 21 de setembro de 1969. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del0898.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0898.htm). Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. **Ato Complementar n.º 38**, de 13 de dezembro de 1968. Decreta o recesso do Congresso Nacional.

Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ACP/acp-38-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/acp-38-68.htm). Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto-lei n.º 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm). Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. **Atos Institucionais 1 a 17**. Disponíveis em:

<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-historica/atos-institucionais>. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 60.900**, de 26 de junho de 1967.

Dispõe sobre a vinculação das entidades da Administração Indireta e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/decreto/1950-1969/D60900.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/1950-1969/D60900.htm). Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 4.215**, de 27 de abril de 1963. Dispõe sobre o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil.

Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L4215.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4215.htm). Acesso em: 8 jul. 2025.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: um longo caminho. 15. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

DOLHNIKOFF, Miriam; CAMPOS, Flávio de. **Manual do candidato**: história do Brasil. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2001.

FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

**ÍNTEGRA do último discurso de Juscelino Kubitschek como senador, na véspera da cassação**. Disponível em: <https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/109210/ha-61-anos-jk-era-silenciado-pelos-militares-ouca-o-ultimo-discurso>. Acesso em: 8 jul. 2025.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 17. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2013.

OAB. **A QUESTÃO da autonomia**. [S.l.]. [S.d.]. Disponível em: [http://www.oab.org.br/historiaoab/links\\_internos/primanos\\_questaoauto.htm](http://www.oab.org.br/historiaoab/links_internos/primanos_questaoauto.htm). Acesso em: 7 jul. 2025.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei; LAMY, Eduardo. **Teoria Geral do Processo**. 7ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Gen, Atlas; 2023.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Castelo a Tancredo 1964-1985**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

**A COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE  
COMO DESDOBRAMENTO DA ADPF 153 E  
DA SENTENÇA DA CORTE  
INTERAMERICANA NO CASO ARAGUAIA<sup>1</sup>**

## **1 INTRODUÇÃO**

A ditadura militar brasileira (1964–1985), assim como as ditaduras instauradas em outros países latino-americanos — como Paraguai, Argentina, Chile, Peru e Bolívia —, foi reflexo de uma política norte-americana de contenção de possíveis influências

---

<sup>1</sup> Versão atualizada o artigo publicado como: RODRIGUES, Horácio Wanderlei; BECHARA, Gabriela Natacha. A Comissão Nacional da Verdade como desdobramento da ADPF 153 e da sentença da Corte Interamericana no Caso Araguaia. *In*: Muniz, Iranice Gonçalves; Dias da Silva, Edjane Esmerina (coord.). **Memória, verdade e justiça de transição**. João Pessoa: CONPEDI, 2014. p. 7-16. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/ufpb/livro.php?gt=202>.

soviéticas na América do Sul. Em meio à Guerra Fria, os Estados Unidos buscavam expandir e assegurar suas zonas de influência. Cuba, geograficamente próxima, constituía um exemplo concreto da ameaça representada pela União Soviética. Com o objetivo de evitar o alastramento dessa ameaça, governos democraticamente eleitos na América Latina foram substituídos por regimes de exceção.

Considerando a importância institucional dos Poderes Judiciário e Legislativo, os militares brasileiros procuraram manter uma aparência de legalidade, mantendo em funcionamento o Congresso Nacional e utilizando os Atos Institucionais como instrumento jurídico para embasar o governo de fato.

Durante esse período da história nacional, sob o argumento da preservação da segurança nacional, as liberdades civis e políticas foram amplamente desrespeitadas, e os direitos humanos, sistematicamente violados. Entretanto, apesar do restabelecimento da democracia e mesmo passados quase trinta anos do fim da ditadura militar, persiste uma significativa resistência à discussão sobre a

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

responsabilização penal dos agentes políticos do período.

Em 2008, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ajuizou uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), com o objetivo de levar o Supremo Tribunal Federal (STF) a decidir se os limites da anistia concedida pela Lei nº 6.683/1979 alcançariam também os crimes comuns praticados por agentes do Estado contra opositores políticos durante o regime militar. Em 2010, no intuito de pacificar o entendimento, o STF decidiu, por sete votos a dois, pela improcedência da ação.

Todavia, poucos meses após essa decisão, a Corte Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), ao julgar o caso Julia Gomes Lund e outros versus Brasil — conhecido como o caso da Guerrilha do Araguaia —, condenou o Estado brasileiro pelos crimes cometidos por agentes militares. A sentença determinou, entre outras providências, que o governo brasileiro adotasse medidas para o esclarecimento dos fatos, a identificação dos responsáveis pelos desaparecimentos e a responsabilização penal dos autores, com aplicação das sanções cabíveis.

Tais decisões revelam-se fundamentais para a definição do tipo de justiça de transição a ser promovida no país. Nesse sentido, entende-se que a decisão proferida pelo STF, aliada à sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos, foram determinantes para a criação da Comissão Nacional da Verdade (CNV), que, apesar das limitações de sua atuação, tem mantido vivo o debate público sobre a responsabilização, o direito à memória, à verdade e à justiça no seio da sociedade brasileira.

À luz dessas observações, e com o objetivo de apresentar os desdobramentos jurídicos e políticos do tema, faz-se, inicialmente, um resgate da tramitação e julgamento da referida ADPF. Em seguida, analisa-se o posicionamento adotado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, para, por fim, tratar do papel e dos resultados alcançados pela Comissão Nacional da Verdade.

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

### 2 A ADPF 153

Segundo a jurisprudência internacional e o posicionamento majoritário da doutrina da justiça de transição, a autoanistia fere o Estado Democrático de Direito, na medida em que impede a responsabilização dos agentes públicos por graves violações de direitos humanos e compromete o resgate histórico dos acontecimentos. Além disso, constitui obstáculo à busca pela verdade e à abertura de arquivos oficiais, dificultando a construção da memória coletiva e a promoção da justiça.

Nesse contexto, com o intuito de enfrentar a polêmica gerada pela interpretação extensiva da Lei nº 6.683/1979, os advogados Fábio Konder Comparato e Maurício Gentil Monteiro, representando o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), propuseram uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) junto ao Supremo Tribunal Federal (STF).

A ADPF é um instrumento processual previsto para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público. Trata-se de uma ação voltada a suprir uma lacuna deixada pela Ação

Direta de Inconstitucionalidade (ADI), que não pode ser proposta em face de atos normativos anteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988. Sua previsão legal encontra-se no artigo 102, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988<sup>2</sup>:

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

§ 1.º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.

A petição inicial foi protocolada em 21 de outubro de 2008, sob o número 153. O ato do Poder Público impugnado é o disposto no § 1º do artigo 1º da Lei nº 6.683/1979:

Art. 1º É concedida anistia a todos quantos, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexo com estes, crimes eleitorais, aos que tiveram seus direitos

---

<sup>2</sup> A ADPF foi posteriormente regulada pela Lei nº 9.882/1999.

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

políticos suspensos e aos servidores da Administração Direta e Indireta, de fundações vinculadas ao poder público, aos Servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos Militares e aos dirigentes e representantes sindicais, punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares.

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

A ação é fruto de um embate público entre o Ministério da Justiça e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, que ganhou repercussão nacional. O episódio ocorreu em 31 de julho de 2008, durante o evento intitulado *Limites e Possibilidades para a Responsabilização Jurídica dos Agentes Violadores de Direitos Humanos durante o Estado de Exceção no Brasil*. A iniciativa contou com o apoio da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e de setores relevantes da sociedade civil, que centraram o debate na interpretação conferida ao § 1º do artigo 1º da Lei nº 6.683/1979, bem como na possibilidade de responsabilização dos agentes públicos que praticaram crimes comuns durante o regime militar.

O referido embate público evidenciou uma séria controvérsia entre os posicionamentos adotados por dois Ministérios: o da Defesa — alinhado à posição das Forças Armadas — e o da Justiça — defensor do Direito Internacional e da prevalência dos Direitos Humanos. Diante dessa divergência, evidenciou-se a necessidade de ajuizamento da ADPF, a fim de obter uma definição célere e com eficácia geral sobre a controvérsia.

Acerca dessa controvérsia, a petição inicial apresentada pela OAB manifesta o seguinte:

É notória a controvérsia constitucional surgida a respeito do âmbito de aplicação desse diploma legal. Trata-se de saber se houve ou não anistia dos agentes públicos responsáveis, entre outros crimes, pela prática de homicídio, desaparecimento forçado, abuso de autoridade, lesões corporais, estupro e atentado violento ao pudor contra opositores políticos ao regime militar, que vigorou entre nós antes do restabelecimento do Estado de Direito com a promulgação da vigente Constituição. (BRASIL, 2008, p. 3).

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

O Conselho Federal da OAB alega a inépcia jurídica do dispositivo questionado, cuja redação teria sido intencionalmente elaborada de forma obscura, com o objetivo de incluir na anistia “os agentes públicos que comandaram e executaram crimes comuns contra opositores ao regime militar” (BRASIL, 2008, p. 13). Ainda segundo a petição inicial:

É irrefutável que não podia haver e não houve conexão entre os crimes políticos, cometidos pelos opositores do regime militar, e os crimes comuns contra eles praticados pelos agentes da repressão e seus mandantes no governo. (BRASIL, 2008, p. 16).

Os crimes políticos seriam aqueles definidos pelos diplomas legais instituídos durante a ditadura, especialmente as leis de Segurança Nacional. Homicídio, tortura e violência sexual, por sua vez, não constam no rol de infrações previstas para a preservação da ordem, sendo, portanto, caracterizados como crimes comuns.

A concessão de anistia aos agentes públicos responsáveis pela prática de crimes contra opositores do regime viola diversos preceitos fundamentais da

Constituição Federal. Entre eles, destacam-se: o princípio da isonomia em matéria de segurança jurídica, o dever do poder público de garantir o direito à verdade, os princípios democrático e republicano, bem como o princípio da dignidade da pessoa humana.

A petição inicial também é categórica ao afirmar que a Lei nº 6.683/1979 resultou de um processo legislativo controlado pelos militares, tendo sido votada por um Congresso Nacional que não representava legitimamente o povo.

Como base para sua argumentação, os autores da ADPF citam, ainda, que os crimes cometidos por regimes autoritários derrotados na Segunda Guerra Mundial foram condenados pela Assembleia Geral das Nações Unidas, conforme a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Nessa declaração, a proibição da tortura está expressamente prevista nos artigos V e VI. Mencionam também a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984, ratificada pelo Brasil.

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

Diante disso, os autores sustentam a prevalência dos tratados internacionais sobre a Constituição brasileira, especialmente em matéria de direitos humanos, de modo a permitir que os tipos penais previstos em convenções e tratados sejam aplicáveis no ordenamento jurídico interno.

Segundo essa lógica, o § 1º do artigo 1º da supracitada Lei não teria sido recepcionado pela Constituição Federal de 1988, a qual, em seu artigo 5º, dispõe que a tortura constitui crime insuscetível de graça ou anistia:

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

A arguição também sustenta que as violações à dignidade da pessoa humana não se legitimam mediante reparação meramente pecuniária, como a prevista nas Leis nº 9.140/1995 e nº 10.559/2002, as quais instituíram indenizações às vítimas ou a seus familiares. Tal reparação, ainda que

relevante, mostra-se insuficiente frente à ausência de responsabilização penal dos autores e mandantes desses atos, que permanecem imunes a punições, muitas vezes protegidos pelo anonimato.

Dessa forma, a petição inicial requer, ao final, que se declare a não recepção, pela Constituição Federal de 1988, do § 1º do artigo 1º da Lei nº 6.683/1979, especialmente no que tange à concessão de anistia a agentes públicos que tenham cometido crimes comuns – tais como homicídio, tortura e desaparecimentos forçados – sob o pretexto da ordem política e social vigente durante o regime militar.

[...] uma interpretação conforme a Constituição, de modo a declarar, à luz dos seus preceitos fundamentais, que a anistia concedida pela citada lei aos crimes políticos ou conexos não se estende aos crimes comuns praticados pelos agentes da repressão contra opositores políticos, durante o regime militar (1964/1985). (BRASIL, 2008, p. 30).

Portanto, conforme se observa da redação do pedido formulado pela Ordem dos Advogados do

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

Brasil – OAB, não se pretende a revisão ou declaração de nulidade da Lei nº 6.683/1979, mas sim a sua interpretação conforme a Constituição da República de 1988, à luz do Estado Democrático de Direito e dos preceitos e princípios fundamentais que dela emanam. Tal interpretação é necessária para que não se inviabilize o pleno exercício dos direitos à verdade, à memória e à justiça.

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 153 foi devidamente distribuída no Supremo Tribunal Federal, cabendo sua relatoria ao Ministro Eros Grau, que, ao receber a inicial, determinou a requisição de informações às autoridades responsáveis pelo ato normativo impugnado.

### **2.1 Parecer da AGU**

A Advocacia-Geral da União (AGU) prestou informações ao Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF nº 153, com o objetivo de subsidiar o julgamento da controvérsia. Ressalte-se que a AGU é o órgão incumbido da representação judicial e

extrajudicial da União, bem como da consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo federal, nos termos do artigo 131 da Constituição da República, que dispõe:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

Em manifestação datada de 30 de janeiro de 2009, os advogados Ana Carolina de Almeida Tannuri Laferté e Henrique Augusto Figueiredo Fulgêncio pugnam pelo não conhecimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 153 e, no mérito, por sua improcedência. Fundamentam sua posição nos seguintes pontos: ausência de comprovação de controvérsia judicial, não impugnação integral do complexo normativo, amplitude da norma legal, compatibilidade da Lei nº 6.683/1979 com a Constituição Federal de 1988,

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

aprovação do projeto da referida lei pelo Conselho Federal da OAB e, por fim, inexistência de prevalência dos tratados internacionais sobre a norma constitucional interna.

Com relação à ausência de comprovação da controvérsia judicial, a Advocacia-Geral da União (AGU) argumenta que a ADPF deve observar os requisitos específicos de admissibilidade previstos para a arguição incidental. Assim, a petição inicial deveria demonstrar a existência de controvérsia jurídica ou judicial relevante acerca da interpretação da Lei de Anistia, o que não teria ocorrido. Segundo a AGU, "não havendo a demonstração de pronunciamentos de órgãos jurisdicionais sobre a controvérsia relevante relacionada à aplicação da mencionada lei" (BRASIL, 2009, p. 8), a ação não atenderia aos pressupostos formais exigidos.

Além disso, sustentam que os autores da ação não impugnaram adequadamente todo o complexo normativo disciplinado pela Lei nº 6.683/1979, o que comprometeria o correto processamento do feito. A impugnação deveria ter abrangido toda a legislação, e não apenas parte dela, dado o seu conteúdo unitário e indivisível.

Ainda conforme o parecer da AGU, a amplitude conferida à anistia pela referida lei é fruto do contexto político vigente à época de sua promulgação, derivando de um acordo político mais amplo entre os diversos setores da sociedade. A Lei de Anistia, assim, teria sido redigida de forma abrangente e indiscriminada, sem distinguir entre opositores e agentes vinculados ao regime militar.

Com base no artigo 5º da Constituição da República, a AGU destaca a importância da segurança jurídica e da irretroatividade da lei penal mais severa (art. 5º, caput, e inciso XL). A situação jurídica relativa à anistia estaria consolidada e, portanto, eventual revisão da lei violaria tais garantias constitucionais, especialmente diante da prescrição dos crimes.

As informações prestadas ainda enfatizam que o próprio Conselho Federal da OAB, em parecer datado de 15 de agosto de 1979, teria manifestado concordância com a concessão de anistia ampla, geral e irrestrita, incluindo os crimes praticados por agentes públicos durante o período da ditadura militar.

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

Por fim, a AGU cita jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal no sentido de que os tratados internacionais, embora tenham valor normativo, estão hierarquicamente subordinados à Constituição da República, possuindo, portanto, natureza de normas infraconstitucionais, não se sobrepondo ao texto constitucional vigente.

### **2.2 Decisão do Supremo Tribunal Federal**

Nos dias 28 e 29 de abril de 2010, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, por sete votos a dois, pela improcedência da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 153, consolidando a interpretação ampliada do § 1º do artigo 1º da Lei nº 6.683/1979. Tal entendimento equiparava os crimes praticados por agentes estatais às infrações conexas cometidas por opositores do regime militar, o que inviabilizava a responsabilização criminal daqueles que perpetraram crimes contra os adversários do regime de exceção.

O relator da ADPF, Ministro Eros Grau, rejeitou as preliminares apresentadas pela Advocacia-Geral da

União, pelo Senado Federal, pelo Ministério da Defesa e pela Procuradoria-Geral da República. Para o ministro, a ação era cabível, considerando a controvérsia constitucional em torno da norma impugnada. Seu entendimento quanto às preliminares foi acompanhado pela maioria dos ministros, com exceção do Ministro Marco Aurélio, que divergiu ao sustentar a extinção do processo sem julgamento do mérito, por ausência de interesse processual, tendo em vista a prescrição de quaisquer possibilidades de persecução criminal ou reparação indenizatória.

Dois ministros não participaram do julgamento da ADPF nº 153. O Ministro Dias Toffoli absteve-se por ter atuado, à época do ajuizamento da ação, como Advogado-Geral da União, inclusive tendo apresentado informações nos autos. O Ministro Joaquim Barbosa, por sua vez, encontrava-se em licença médica, não participando das atividades do Supremo durante o período em que se realizou o julgamento.

O voto do Ministro Eros Grau, relator da ação, foi pela improcedência do pedido. Fundamentou sua

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

decisão no argumento de que não competiria ao Poder Judiciário rever o conteúdo da Lei de Anistia, por tratar-se de um acordo político celebrado no contexto da transição do regime autoritário para a ordem democrática. Essa compreensão reforça a concepção de que a anistia teria natureza bilateral e que sua revisão comprometeria a estabilidade do pacto político da redemocratização.

No Estado democrático de direito o Poder Judiciário não está autorizado a alterar, a dar outra redação, diversa da nele contemplada, a texto normativo. Pode, a partir dele, produzir distintas normas. Mas nem mesmo o Supremo Tribunal Federal está autorizado a reescrever leis de anistia. (GRAU, 2010, p. 58).

Sobre a quem caberia a competência para revisar ou modificar os efeitos da Lei da Anistia, o Ministro Eros Grau foi categórico ao afirmar que tal tarefa não pertence ao Poder Judiciário, mas sim ao Poder Legislativo. Em seu voto, sustentou que a revisão da norma demandaria deliberação do Congresso Nacional, órgão constitucionalmente legitimado para representar a soberania popular e deliberar sobre o conteúdo e os limites das leis em vigor. Assim,

qualquer modificação da abrangência da anistia concedida dependeria de manifestação legislativa e não de juízo de constitucionalidade retrospectivo por parte da Suprema Corte:

O acompanhamento das mudanças do tempo e da sociedade, se implicar necessária revisão da lei de anistia, deverá ser feito pela lei, vale dizer, pelo Poder Legislativo, não por nós. Como ocorreu e deve ocorrer nos Estados de direito. Ao Supremo Tribunal Federal --- repito-o --- não incumbe legislar. (GRAU, 2010, p. 65).

O Ministro Eros Grau também se posicionou contrariamente ao argumento da OAB sobre a obscuridade da redação da Lei nº 6.683/1979, sustentando que sua interpretação deve levar em consideração o contexto histórico, atribuindo-lhe, assim, um caráter bilateral. Para Grau, não se pode invalidar o pacto político que deu origem à referida norma, sob pena de desconsiderar toda a mobilização social pela anistia ocorrida naquele momento. Reforçou, ainda, que a Emenda Constitucional nº 26/1985 teria recepcionado a Lei da Anistia no

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

ordenamento jurídico vigente. Ressalvou, no entanto, sua condenação à tortura e a importância da preservação da memória histórica, a fim de que tais violações não se repitam.

A Ministra Cármen Lúcia acompanhou integralmente o voto do relator, frisando que a Lei da Anistia foi produto de um processo de negociação política, marcado por debates e pressões sociais legítimas. Mencionou uma aparente incoerência por parte da OAB, que havia aprovado o projeto à época e, posteriormente, passou a questioná-lo judicialmente. Enfatizou que a anistia representa um perdão, mas não implica esquecimento, sendo medida necessária à transição política. Segundo a ministra, ao Poder Judiciário não compete revisar a Lei após três décadas de sua vigência, incumbência esta atribuída ao Poder Legislativo. Rejeitou o argumento de ilegitimidade do Congresso Nacional responsável pela aprovação da norma, afirmando que a presente ADPF não versava sobre o direito à verdade, mas sim sobre a eficácia da anistia.

Para o Ministro Gilmar Mendes, contrário à ADPF, a interpretação da Lei deve refletir o contexto histórico que a ensejou, ressaltando que o movimento

social favorável à anistia teve o apoio da própria OAB. Destacou ainda que a EC nº 26/1985 recepcionou expressamente a norma, e que a anistia foi medida fundamental para a redemocratização do país. Mesmo diante de eventual revisão legislativa, sustentou que qualquer pretensão punitiva já estaria fulminada pela prescrição.

Na divergência, o Ministro Ricardo Lewandowski votou pela procedência parcial da ação, argumentando que a anistia não pode alcançar crimes contra a humanidade. Segundo ele, a aplicação da Lei de Anistia não é automática, exigindo apreciação judicial individualizada. Alegou que, diferentemente do que se afirmava, a anistia foi imposta, e não acordada, e que o Brasil, por ser signatário de tratados internacionais de direitos humanos, não pode anistiar crimes comuns como tortura, homicídio e desaparecimento forçado.

O Ministro Ayres Britto acompanhou Lewandowski, defendendo que crimes hediondos não estão contemplados na anistia, uma vez que ferem

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

diretamente o princípio da dignidade da pessoa humana.

A Ministra Ellen Gracie, por sua vez, seguiu o relator, sustentando que a anistia é um instituto de esquecimento e superação do passado, necessário à reconciliação nacional. Destacou seu caráter bilateral e o considerou um pacto da sociedade civil com os militares, resultando em uma transição pacífica.

O Ministro Celso de Mello votou pela improcedência da ação, argumentando que a Constituição de 1988 passou a vedar a anistia para determinados crimes somente após sua promulgação. Assim, a Lei de Anistia, ao abranger crimes políticos e conexos, não configuraria autoanistia, mas sim um pacto recíproco entre civis e militares.

O Ministro Marco Aurélio também acompanhou o relator, sob o fundamento de que, ainda que houvesse revisão da Lei, não haveria efeitos práticos, pois todas as pretensões punitivas já estariam prescritas. Argumentou, ainda, que a conexão entre crimes políticos e comuns, estabelecida pela própria Lei, justifica sua aplicação abrangente.

Por fim, o Ministro Cezar Peluso, último a votar, também se manifestou pela improcedência da ação. Destacou que a anistia deve ser interpretada de maneira ampla e generosa, como fruto de um pacto legítimo e não como autoanistia. Ressaltou a prescrição das ações penais e questionou a mudança de posicionamento da OAB após 30 anos, considerando a arguição anacrônica.

### **2.3 Embargos de Declaração**

Diante da decisão do Supremo Tribunal Federal acerca da interpretação da Lei da Anistia, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), por meio de petição subscrita por Ophir Cavalcanti Júnior e Oswaldo Pinheiro Ribeiro Júnior, opôs Embargos de Declaração ao acórdão proferido na ADPF nº 153, em 16 de março de 2011. A OAB alegou a existência de omissões relevantes no acórdão, especificamente no que tange à apreciação de fundamentos essenciais apresentados na petição inicial.

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

Entre os pontos levantados, destaca-se a necessidade de enfrentamento do alegado caráter bilateral da anistia conferida pela Lei nº 6.683/1979. Para a OAB, tal bilateralidade é fictícia, uma vez que o processo legislativo que culminou na aprovação da norma foi conduzido sob a égide de um Congresso submisso à vontade dos generais do regime militar, afastando-se, portanto, da ideia de um pacto democrático com a sociedade civil.

Os embargos também rebatem o argumento da prescrição dos crimes de desaparecimento forçado e sequestro, ressaltando que, por se tratarem de delitos permanentes, a contagem do prazo prescricional somente tem início a partir da consumação do crime. Assim, na inexistência da comprovação da morte da vítima, não há que se falar em prescrição.

Por fim, a petição levanta a relevante indagação quanto à submissão do Estado brasileiro à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, apontando para a necessidade de compatibilização entre o ordenamento jurídico interno e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

## **2.4 Parecer da AGU sobre a decisão da corte**

Em 6 de junho de 2011, a Advocacia-Geral da União (AGU) encaminhou ao Supremo Tribunal Federal parecer que explicita a posição oficial da Presidência da República, à época, no sentido de não se admitir uma nova interpretação da Lei da Anistia. Na manifestação assinada pelo então Advogado-Geral da União, Luiz Inácio Lucena Adams, sustenta-se, principalmente, a inexistência de qualquer omissão no acórdão proferido pelo STF, inclusive quanto ao suposto caráter bilateral da anistia, questão que teria sido devidamente apreciada no voto do ministro relator, Eros Grau.

Adams também argumenta que a executoriedade da sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos foi contemplada nos votos constantes do acórdão embargado. Destaca, ainda, que o Brasil não estaria juridicamente vinculado a cumprir convenções internacionais não ratificadas ou que tenham sido ratificadas em momento posterior à edição da Lei nº 6.683/1979.

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

### **3 DECISÃO DA CORTE INTERAMERICANA NO CASO ARAGUAIA**

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, em julgamentos anteriores, já havia sinalizado jurisprudência no sentido de considerar a anistia de agentes públicos autores de crimes contra a humanidade como uma violação grave ao Direito Internacional.

O caso Júlia Gomes Lund e outros vs. Brasil, conhecido como o Caso Guerrilha do Araguaia, foi apresentado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) pelo Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL/Brasil) e pela Human Rights Watch/Americas (HRWA). Ingressaram como copeticionários o grupo Tortura Nunca Mais – RJ e a Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos de São Paulo, em 7 de agosto de 1995.

A petição inicial requeria a apuração dos atos de violência praticados contra vítimas desaparecidas na região do Araguaia, alegando a ocorrência de violações a direitos humanos assegurados por diversos tratados e convenções internacionais.

Em síntese, os peticionários requeriam que a Lei de Anistia não fosse mais utilizada como obstáculo à persecução penal das violações que configurassem crimes contra a humanidade, pleiteando a responsabilização penal dos agentes estatais, com investigação judicial, ampla publicidade dos resultados e a devida aplicação das sanções cabíveis, considerando a imprescritibilidade e a insuscetibilidade de anistia desses crimes.

O caso foi admitido em 6 de março de 2001, tendo o relatório de mérito sido emitido pela Comissão Interamericana em 31 de outubro de 2008, no qual constavam recomendações a serem cumpridas pelo Estado brasileiro. Diante do descumprimento das recomendações, a Comissão decidiu submeter o caso à jurisdição da Corte, sob o número 11.552, entendendo tratar-se de um grave caso de responsabilidade internacional.

[...] uma oportunidade importante para consolidar a jurisprudência interamericana sobre as leis de anistia com relação aos desaparecimentos forçados e à execução extrajudicial e a

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

consequente obrigação dos Estados de dar a conhecer a verdade à sociedade e investigar, processar e punir graves violações de direitos humanos”. A Comissão também enfatizou o valor histórico do caso e a possibilidade de o Tribunal afirmar a incompatibilidade da Lei de Anistia e das leis sobre sigilo de documentos com a Convenção Americana. (CORTE, 2010, p. 1).

A demanda contra o Estado brasileiro foi iniciada em virtude da responsabilização pela detenção arbitrária, tortura e desaparecimento forçado de 70 pessoas — entre membros do Partido Comunista do Brasil e camponeses da região — em decorrência de atos cometidos durante operações do Exército brasileiro, empreendidas entre 1972 e 1975, com o objetivo de erradicar a Guerrilha do Araguaia.

No esforço de repressão à luta armada, o Estado teria infringido diversos direitos assegurados internacionalmente por convenções e tratados de direitos humanos.

A Comissão solicitou ao Tribunal que declare que o Estado é responsável pela violação dos direitos estabelecidos nos artigos 3 (direito ao reconhecimento da personalidade jurídica), 4 (direito à

vida), 5 (direito à integridade pessoal), 7 (direito à liberdade pessoal), 8 (garantias judiciais), 13 (liberdade de pensamento e expressão) e 25 (proteção judicial), da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em conexão com as obrigações previstas nos artigos 1.1 (obrigação geral de respeito e garantia dos direitos humanos) e 2 (dever de adotar disposições de direito interno) da mesma Convenção. Finalmente, solicitou à Corte que ordene ao Estado a adoção de determinadas medidas de reparação. (CORTE, 2010, p. 4).

A Comissão ainda salientou à Corte o fato de que o caso não foi levado a julgamento no país em virtude da Lei nº 6.683/1979. Dessa forma, solicita à Corte que conclua pela responsabilidade internacional do Brasil.

- a) pela detenção arbitrária, tortura e desaparecimento dos membros do Partido Comunista do Brasil e dos moradores da região listados como vítimas desaparecidas na presente demanda;
- b) porque, em virtude da Lei nº

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

6.683/79 (Lei de Anistia) promulgada pelo governo militar do Brasil, não se levou a cabo uma investigação penal com o objetivo de julgar e sancionar os responsáveis pela detenção arbitrária, tortura e desaparecimento forçado das 70 vítimas desaparecidas e pela execução extrajudicial de Maria Lucia Petit da Silva;

c) porque os recursos judiciais de natureza civil com vistas a obter informação sobre os fatos não foram efetivos para garantir aos familiares dos desaparecidos e da pessoa executada o acesso à informação sobre os acontecimentos;

d) porque as medidas legislativas e administrativas adotadas pelo Estado restringiram indevidamente o direito de acesso à informação dos familiares das vítimas desaparecidas e da pessoa executada; e

e) porque o desaparecimento das vítimas e a execução de Maria Lucia Petit da Silva, a impunidade dos responsáveis e a falta de acesso à justiça, à verdade e à informação afetaram prejudicialmente a integridade pessoal dos familiares dos desaparecidos e da pessoa executada.

(COMISSÃO, 2009, p. 376).

Em contestação, a República Federativa do Brasil manifesta-se no sentido de, entre outros pontos, requerer que a Corte se declare incompetente para apreciar os fatos; reconheça as medidas que vêm sendo adotadas para reparar os danos, esclarecer a verdade e impedir a repetição dos abusos; e archive o caso.

Alega, ainda, o não esgotamento dos recursos internos para resolução da controvérsia objeto da demanda, sustentando a inadmissibilidade do caso.

Requer, por fim, a improcedência dos pedidos formulados, uma vez que estariam sendo construídas, no país, soluções voltadas à definitiva reconciliação nacional.

Após apreciar as preliminares e as manifestações das partes, a Corte decidiu que:

Dada sua manifesta incompatibilidade com a Convenção Americana, as disposições da Lei de Anistia brasileira que impedem a investigação e sanção de graves violações de direitos humanos carecem de efeitos jurídicos.

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

Em consequência, não podem continuar a representar um obstáculo para a investigação dos fatos do presente caso, nem para a identificação e punição dos responsáveis, nem podem ter igual ou similar impacto sobre outros casos de graves violações de direitos humanos consagrados na Convenção Americana ocorridos no Brasil. (CORTE, 2010, p. 65).

Para a Corte Interamericana, no entanto, o Brasil:

[...] descumpriu a obrigação de adequar seu direito interno à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, contida em seu artigo 2, em relação aos artigos 8.1, 25 e 1.1 do mesmo instrumento, como consequência da interpretação e aplicação que foi dada à Lei de Anistia a respeito de graves violações de direitos humanos. (CORTE, 2010, p. 114).

Entre as 21 determinações às quais o Brasil fica obrigado a se submeter no Caso Araguaia, estão: conduzir eficazmente a investigação penal dos fatos ocorridos; realizar todos os esforços para determinar o paradeiro das vítimas desaparecidas; oferecer tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico às

vítimas que o requeiram; publicar a sentença; realizar ato público de reconhecimento da responsabilidade internacional pelos fatos do presente caso; implementar programa ou curso permanente e obrigatório sobre direitos humanos; tipificar o delito de desaparecimento forçado; continuar desenvolvendo iniciativas de busca, sistematização e publicação de informações sobre as violações de direitos humanos ocorridas durante a ditadura; e indenizar os familiares das vítimas.

No que se refere à sentença, destaca-se como um de seus principais aspectos a desobstrução da justiça, de forma a permitir que os crimes de lesa-humanidade apontados sejam devidamente investigados e os responsáveis, punidos.

A decisão evidencia a divergência entre a posição da Corte Interamericana de Direitos Humanos e a do Estado brasileiro no que diz respeito à aplicação da Lei de Anistia de 1979 e à responsabilização penal de supostos violadores de direitos humanos que atuaram na repressão política durante o regime militar.

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

Na jurisprudência da Corte, a ação brasileira tem como precedentes, entre outros, os seguintes casos: *Castillo Páez vs. Peru*<sup>3</sup>, *Barrios Altos vs. Peru*<sup>4</sup>, *Almonacid Arellano e outros vs. Chile*<sup>5</sup> e *La Cantuta vs. Peru*<sup>6</sup>.

A decisão consolida o entendimento de que o Estado não pode negligenciar o dever de investigar, identificar e punir os responsáveis por crimes contra a humanidade por meio da edição de leis de anistia ou de outras medidas domésticas similares. Consequentemente, tais crimes não são suscetíveis de anistia.

Segundo a Corte Interamericana, na sentença proferida no Caso Araguaia, o Estado brasileiro deve divulgar a decisão nos meios de comunicação, além de cumprir a sentença no prazo de um ano, contado a partir da notificação.

---

<sup>3</sup> Sentença disponível em:

[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_34\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_34_esp.pdf).

<sup>4</sup> Sentença disponível em:

[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_75\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_75_esp.pdf).

<sup>5</sup> Sentença disponível em:

[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_154\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf).

<sup>6</sup> Sentença disponível em:

[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_162\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_162_esp.pdf).

### 3 A COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE

Ainda que permeada por reveses — como a decisão do Supremo Tribunal Federal —, a luta de vítimas e familiares ganhou novo vigor com a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Considera-se, neste trabalho, que foi essa decisão que deu ensejo à criação da Comissão Nacional da Verdade, uma vez que a pressão internacional dela decorrente ofereceu o respaldo legal e a vontade política necessários para o seu estabelecimento.

Seguindo o exemplo do que já ocorrera na Argentina, com a Comissão Nacional sobre o Desaparecimento de Pessoas (1983); no Chile, com a Comissão Nacional da Verdade e Reconciliação (1990); em El Salvador, com a Comissão da Verdade (1991); na Guatemala, com a Comissão para o Esclarecimento Histórico (1994); no Peru, com a Comissão da Verdade e Reconciliação (2001); no Uruguai (2000) e no Paraguai (2004), entre outros países, foi criada no Brasil a Comissão Nacional da Verdade (CNV).

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

A CNV passou a representar um marco importante para o fortalecimento da democracia e a construção da memória histórica nacional.

As comissões da verdade são investigações oficiais temporárias, estabelecidas para determinar fatos, causas e consequências de violações de direitos humanos ocorridas no passado.<sup>22</sup> Ao dar atenção especial ao testemunho das vítimas, oferece-lhes reconhecimento, muitas vezes após longos períodos de estigmatização e ceticismo. As comissões da verdade podem contribuir nos processos judiciais e reparações por meio de suas conclusões e recomendações, podem também auxiliar sociedades divididas a superar a cultura do silêncio e da desconfiança e ajudar a identificar reformas institucionais para evitar novas violações. (GONZÁLEZ; VARNEY, 2013, p. 9).

Assim, quase três décadas após o fim da ditadura brasileira, a Comissão Nacional da Verdade foi instituída pela Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011. A Comissão tem por finalidade:

Art. 1º [...] examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos

praticadas no período [...], a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional.

A Comissão é composta por sete membros indicados pela Presidente da República, tendo como prazo para a conclusão dos trabalhos aquele estabelecido em seu artigo 11, qual seja, até 16 de dezembro de 2014.

Com relação aos objetivos declarados:

Art. 3º São objetivos da Comissão Nacional da Verdade:

I - esclarecer os fatos e as circunstâncias dos casos de graves violações de direitos humanos mencionados no **caput** do art. 1º;

II - promover o esclarecimento circunstanciado dos casos de torturas, mortes, desaparecimentos forçados, ocultação de cadáveres e sua autoria, ainda que ocorridos no exterior;

III - identificar e tornar públicos as estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias relacionados à prática de violações de direitos humanos mencionadas no **caput** do art. 1º e suas

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

eventuais ramificações nos diversos aparelhos estatais e na sociedade;

IV - encaminhar aos órgãos públicos competentes toda e qualquer informação obtida que possa auxiliar na localização e identificação de corpos e restos mortais de desaparecidos políticos, nos termos do art. 1º da Lei nº 9.140, de 4 de dezembro de 1995;

V - colaborar com todas as instâncias do poder público para apuração de violação de direitos humanos;

VI - recomendar a adoção de medidas e políticas públicas para prevenir violação de direitos humanos, assegurar sua não repetição e promover a efetiva reconciliação nacional; e

VII - promover, com base nos informes obtidos, a reconstrução da história dos casos de graves violações de direitos humanos, bem como colaborar para que seja prestada assistência às vítimas de tais violações.

Mister se faz salientar que, além das tarefas explícitas, há a tarefa implícita de dar forma e efetividade a algumas das condenações impostas ao Estado brasileiro pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Outrossim, verifica-se, mais adiante no texto da Lei, que, no artigo 4º, § 4º, há vedação expressa quanto à atribuição de qualquer caráter jurisdicional ou persecutório à Comissão.

§ 4º As atividades da Comissão Nacional da Verdade não terão caráter jurisdicional ou persecutório.

Portanto, da leitura dos objetivos declarados em seu artigo 3º, em conjunto com o disposto no artigo 4º, verifica-se que a lei que criou a Comissão não prevê a responsabilização ou punição dos agentes do Estado responsáveis pela perpetração de crimes durante a ditadura militar. Essa característica tem sido, ao mesmo tempo, alvo de críticas — por parte daqueles que questionam a real efetividade da Comissão — e razão pela qual sua criação foi politicamente viabilizada, sob a promessa de não punição.

As atividades desenvolvidas pela Comissão devem ser públicas. Com o propósito de alcançar sua finalidade e objetivos e de contribuir para o conhecimento da história recente do país — especialmente no que tange ao esclarecimento dos

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

fatos ocorridos no período da ditadura —, a Comissão conta com diferentes grupos de trabalho: Golpe de 1964, Estrutura de Repressão, Violações de Direitos Humanos, Camponeses e Indígenas, Araguaia, Operação Condor, Exilados e Estrangeiros, Ditadura e Sistema de Justiça, Ditadura e Gênero, Mortos e Desaparecidos Políticos, entre outros.

Por meio de suas audiências públicas, a CNV tem promovido o diálogo, trazendo à tona depoimentos até então inéditos e relatos de envolvidos. Quanto aos resultados obtidos, a Comissão já lançou, até o momento, sete Relatórios Preliminares de Pesquisa sobre acontecimentos ocorridos durante a ditadura.

O primeiro relatório apresenta os estudos da Comissão sobre o “Quadro parcial das instalações administrativamente afetadas ou que estiveram administrativamente afetadas às Forças Armadas e que foram utilizadas para a perpetração de graves violações de direitos humanos”. O segundo relatório trata do caso do deputado Rubens Paiva, preso por militares e desaparecido político, identificando os autores diretos e indiretos de sua tortura e morte. O terceiro relatório versa sobre a “Casa da Morte”, em

Petrópolis, que recebia lideranças de esquerda pertencentes a organizações que combatiam abertamente o regime militar. O quarto relatório refere-se aos centros clandestinos de violação dos direitos humanos. O quinto aborda o acidente automobilístico que vitimou o ex-presidente Juscelino Kubitschek e seu motorista, Geraldo Ribeiro. O penúltimo relatório trata do Caso Riocentro. O último relatório disponibilizado diz respeito ao desaparecimento de Stuart Edgar Angel Jones.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como se pôde observar até o momento, apesar da longa trajetória percorrida, permanece presente a necessidade de se discutir os fatos ocorridos durante o período ditatorial brasileiro. O debate sobre os acontecimentos dos vinte e um anos de ditadura militar, embora enfrentando percalços representados por uma oposição organizada, tem gerado resultados significativos.

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

Isso se deve, principalmente, ao debate provocado pela proposição da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), à decisão do Supremo Tribunal Federal e, posteriormente, à condenação imposta pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, com a consequente criação da Comissão Nacional da Verdade. Entende-se que tal comissão somente foi viabilizada em razão da sentença internacional e da pressão exercida pela comunidade internacional para que o Brasil tomasse providências concretas. Esses marcos representam mais uma etapa de um longo processo de redemocratização, que prioriza a verdade e a memória.

Convém assinalar, portanto, que, apesar das críticas e da baixa expectativa de alguns setores, entende-se, aqui, que a CNV tem cumprido seus objetivos e sua finalidade, mantendo vivo o debate sobre um passado recente e violento, cujo saldo de mortes, violações e desrespeito aos direitos humanos deve ser, ainda que não punido no momento, ao menos visibilizado e reconhecido.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979.** Concede anistia e dá outras providências: Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6683.htm). Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Advocacia Geral da União. **Informações referentes a ADPF nº 153.** Data: 30 de janeiro de 2009. Autores: Ana Carolina de Almeida Tannuri Laferté e Henrique Augusto Figueiredo Fulgêncio. Disponível em: [http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTextoThumb.aspx?idConteudo=78871&id\\_site=3](http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTextoThumb.aspx?idConteudo=78871&id_site=3). 13 jun. 2013

BRASIL. Advocacia Geral da União. **Parecer referente a ADPF nº 153.** Data: 6 de junho de 2011. Autor: Luís Inácio Lucena Adams. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarproc>

## CONSTITUIÇÃO JURISDIÇÃO CIDADANIA

[essoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2644116](#). Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. **Direito à memória e à verdade**: Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2007.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Anistia 30 anos**. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=ML5qU4g4S1s>. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Federal da Ordem dos Advogados. **Petição inicial da ADPF nº 153**. Protocolada em 21 de outubro de 2008. Disponível em [http://www.oab.org.br/arquivos/pdf/Geral/ADPF\\_anistia.pdf](http://www.oab.org.br/arquivos/pdf/Geral/ADPF_anistia.pdf). Acesso em: 8 jul. 2025.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Demanda do Caso Gomes Lund e outros**. Publicada em 26 de março de 2009. Disponível em <http://www.cidh.oas.org/demandas/11.552%20Guerrilha%20do%20Araguaia%20Brasil%2026mar09%20PORT.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Decisão do Caso Gomes Lund e outros**. Publicada em 24 de novembro de 2010. Disponível em [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_219\\_por.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf). Acesso em: 8 jul. 2025.

GRAU, Eros. **Voto ADPF nº 153**. Publicada em 28 de abril de 2010. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF153.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2025.

GONZÁLEZ, Eduardo; VARNEY, Howard. **Busca da verdade**: Elementos para a criação de uma comissão da verdade eficaz. Brasília: Comissão de Anistia do Ministério da Justiça; Nova York: Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2013.

SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. Dever de Memória e a construção da história viva: a atuação da Comissão de Anistia do Brasil na concretização do direito à memória e à verdade. In: BRASIL. **Repressão e memória política no contexto Ibero-Brasileiro**: estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal. Boaventura de Sousa Santos et al. Brasília: Ministério da Justiça, 2010.

TORELLY, Marcelo. Justiça transicional, memória social e senso comum democrático: notas conceituais e contextualização do caso brasileiro. In: BRASIL. **Repressão e memória política no contexto Ibero-Brasileiro**: estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal. Boaventura de Sousa Santos et al. Brasília: Ministério da Justiça, 2010.