

# **VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

**TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS  
POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA  
DO ESTADO II**

**PAULO ROBERTO BARBOSA RAMOS**

**RUBENS BEÇAK**

**CEZAR CARDOSO DE SOUZA NETO**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

T314

Teorias da democracia, direitos políticos, movimentos sociais e filosofia do estado II [Recurso eletrônico on-line]  
organização CONPEDI

Coordenadores: Cezar Cardoso de Souza Neto; Paulo Roberto Barbosa Ramos; Rubens Beçak – Florianópolis;  
CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-694-9

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Teorias da democracia e direitos políticos. 3. Movimentos sociais e filosofia do estado. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# **VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA DO ESTADO II**

---

### **Apresentação**

O Grupo de Trabalho Teorias da Democracia, Direitos Políticos, Movimentos Sociais e Filosofia do Estado II, do VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – CONPEDI apresenta os Artigos submetidos, selecionados e apresentados neste evento.

Após a apresentação dos Textos pelos autores foi realizado um amplo debate, com a participação de todos os participantes deste Grupo de Trabalho coordenado pelos Professores-Doutores Rubens Beçak, FDRP – USP, Paulo Roberto Barbosa Ramos, UFMA e Cezar Cardoso de Souza Neto, FDRP – USP.

Este evento, realizado por meio da plataforma online do CONPEDI, entre os dias 20 a 24 de junho de 2023, teve como parceiros institucionais a Faculdade de Direito de Franca, SP., e as Faculdades Londrina, PR.

Os temas apresentados possibilitaram um rico debate acerca da teoria democrática e suas interconexões políticas, éticas e institucionais, promovendo o aprofundamento necessários nas pesquisas do Direito,

Assim, os Artigos apresentados demonstram a riqueza e diversidade temática presentes nos programas de pós-graduação, mantidos por instituições de ensino superior distribuídas por todo o Brasil, o que evidencia a abrangência e atualidade das pesquisas apresentadas.

Seguindo a ordem de apresentação, os autores apresentaram os seguintes trabalhos:

**INTERVENÇÃO FEDERAL: O CASO DAS INTERVENÇÕES FEDERAIS RESTRITAS À ÁREA DA SEGURANÇA PÚBLICA (DECRETOS EXECUTIVOS Nº 9.288/2018 E Nº 11.377/2023)**, Alexandre Weihrauch Pedro; **DIREITOS FUNDAMENTAIS E A CRISE DA DEMOCRACIA LIBERAL BRASILEIRA: CONTORNOS DO SURGIMENTO DE UMA DEMOCRACIA ILIBERAL EM TEMPOS DE SOCIEDADE EM REDE**, Pablo Domingues de Mello, Nina Tricia Disconzi Rodrigues e Rosane Leal Da Silva; **DEMOCRACIA TAMBÉM SE APRENDE**, Edilia Ayres Neta Costa; **DIREITO DAS PESSOAS COM CANCER: real acesso à justiça?** Cibele Faustino de Sousa, Alexander Perazo Nunes de

Carvalho e Thereza Maria Magalhães Moreira; DEMOCRACIA DELIBERATIVA E PARTICIPAÇÃO POPULAR: OS CONSELHOS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL, Ana Luiza Godoy Pulcinelli, Vinicius Consoli Ireno Franco e Fernando De Brito Alves; INSTITUIÇÕES DE GARANTIA: GLOBALIZAÇÃO E MERCADO A SERVIÇO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, Raul Durizzo de Oliveira, Otavio Augusto Reis Santos e Marcos Antônio Striquer Soares; CRISE DE REPRESENTATIVIDADE NO BRASIL NO SÉCULO XXI E O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO: COMO SUPERAR ESSE IMPASSE DEMOCRÁTICO? Carolline Leal Ribas e Gabriela Oliveira Freitas; CONQUISTAS SOCIAIS E ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA, Gislane Junqueira Brandão; BIOPOLÍTICA, ANACRONISMOS E SUJEIÇÕES, Gabriela Teixeira Cunha; ATOS ANTIDEMOCRÁTICOS E A INOBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE NO BRASIL: O DIREITO IGUALITÁRIO DE VOTO, Morgan Stefan Grando, Talissa Truccolo Reato e Aline Hoffmann; LIBERDADE E DEMOCRACIA: perspectivas neorepublicanas às crises econômicas no Estado Democrático de Direito, Otavio Augusto Reis Santos, Raul Durizzo de Oliveira e Marcos Antônio Striquer Soares; AS REFORMAS CONSTITUCIONAIS SOB AGENDA/DOCTRINA/(IR) RACIONALIDADE NEOLIBERAL E SUAS CONTRADIÇÕES COM A PROMOÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL PRETENDIDA PELA VIGENTE CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, Evandro Borges Martins Bisneto e Raissa Maria Fernandez Nascimento Aguilera; O SENTIDO DA REPARAÇÃO ÀS VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DO ESTADO E AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS EM FACE DO NEGACIONISMO HISTÓRICO, Eneá De Stutz E Almeida, Isabella Arruda Pimentel e Zilda Letícia Correia Silva; ANISTIA POLÍTICA COLETIVA ? REFLEXÕES SOBRE UMA NOVA PERSPECTIVA DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO BRASIL, Eneá De Stutz E Almeida, Thiago Gomes Viana e Maíra de Oliveira Carneiro; APORTE DO SISTEMA SEMIPRESIDENCIALISTA PORTUGUÊS: a possibilidade de implementação do tertium genus político-morfológico na dinâmica governamental brasileira, Thanius Silvano Martins; O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA E SUA ESSENCIALIDADE PARA A DEMOCRACIA DELIBERATIVA, Rubens Beçak e Maiara Carlos Melara.

Após as discussões, o Grupo de Trabalho foi encerrado por seus coordenadores: Prof. Dr. Rubens Beçak, Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos e Prof. Dr. Cezar Cardoso de Souza Neto.

**ANISTIA POLÍTICA COLETIVA – REFLEXÕES SOBRE UMA NOVA  
PERSPECTIVA DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO BRASIL**

**COLLECTIVE POLITICAL AMNESTY – REFLECTIONS ON A NEW  
PERSPECTIVE OF TRANSITIONAL JUSTICE IN BRAZIL**

**Eneá De Stutz E Almeida <sup>1</sup>**  
**Thiago Gomes Viana <sup>2</sup>**  
**Maíra de Oliveira Carneiro <sup>3</sup>**

**Resumo**

O trabalho, adotando como procedimento metodológico a pesquisa bibliográfica e exploratória, propõe analisar a categoria de “anistia política coletiva”, constante do novo Regimento Interno da Comissão de Anistia, e direcionada aos segmentos sociais (povos indígenas, estudantes, pessoas LGBTQIA+ etc.) que foram vítimas de violências perpetradas pelas forças repressivas na ditadura militar e cujo reconhecimento pela sociedade e pelo Estado brasileiros ainda é incipiente. Em um primeiro momento, explora-se o conceito e principais aspectos da política de anistia no Brasil, abordando os recentes tempos de uma “justiça de transição reversa”, em que se assistiu ao desmonte da política de verdade, memória e justiça. Em seguida, são analisados os requerimentos de anistia coletiva já analisados pela Comissão de Anistia (casos do povo Krenak, do povo Guyraroká e da Comunidade Japonesa no Brasil). Ao final, analisa-se a nova hipótese de anistia política coletiva e seus potenciais como forma de avançar no reconhecimento oficial pelo Estado das graves violações de direitos humanos que a ditadura militar perpetrou contra esses segmentos da sociedade brasileira. Conclui-se que a anistia política coletiva contribui para aprofundar e democratizar a justiça de transição no Brasil e pode servir de modelo para outros países que, no presente ou no futuro, precisem trilhar os caminhos da justiça transicional.

**Palavras-chave:** Anistia política coletiva, Ditadura militar, Grupos sociais subalternizados, Justiça de transição, Justiça de transição “de baixo para cima”

**Abstract/Resumen/Résumé**

The paper, adopting a bibliographic and exploratory research methodology, aims to analyze the category of "collective political amnesty" included in the new Internal Rules of the

---

<sup>1</sup> Professora da Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito (UnB). Doutora em Direito (UFSC). Coordenadora do Grupo de Pesquisa Justiça de Transição/PPGD-UnB. Presidenta da Comissão de Anistia.

<sup>2</sup> Doutorando em Direito, Estado e Constituição (UnB). Professor voluntário da Faculdade de Direito da UnB. Integrante do Grupo de Pesquisa Justiça de Transição/PPGD-UnB. Assessor técnico na Comissão de Anistia.

<sup>3</sup> Mestra em Direito, Estado e Constituição (UnB). Integrante dos grupos de pesquisa Justiça de Transição /PPGD-UnB e Direitos Étnicos Moitará/FD-UnB. Conselheira da Comissão de Anistia.

Amnesty Commission and directed towards social groups (indigenous peoples, students, LGBTQIA+ people, etc.) who were victims of violence perpetrated by repressive forces during the military dictatorship and whose recognition by Brazilian society and the state is still incipient. Initially, the concept and main aspects of the amnesty policy in Brazil are explored, addressing the recent times of "reverse transitional justice", in which the policy of truth, memory, and justice was dismantled. Then, the requests for collective amnesty already analyzed by the Amnesty Commission are examined (cases of the Krenak people, the Guyraroká people, and the Japanese Community in Brazil). Finally, the new hypothesis of collective political amnesty and its potential as a way to advance the official recognition by the state of the serious human rights violations perpetrated by the military dictatorship against these segments of Brazilian society are analyzed. It is concluded that collective political amnesty contributes to deepening and democratizing transitional justice in Brazil and can serve as a model for other countries that, in the present or future, need to tread the paths of transitional justice.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Collective political amnesty, Military dictatorship, Subaltern social groups, Transitional justice, Transitional justice from below

## **1 INTRODUÇÃO**

O modelo tradicional de justiça de transição, de caráter fortemente liberal e normativo-institucional, condicionou a política de anistia adotada no Brasil.

De natureza qualitativa, de cunho bibliográfico e documental, esta pesquisa, num primeiro momento, explora os aspectos conceituais e sócio-históricos da justiça de transição e, notadamente, da política de anistia brasileira. Em seguida, analisam-se criticamente os casos de anistia política protocolados junto à Comissão, todos do ano de 2015, nomeadamente os requerimentos de anistia em nome do povo Krenak, do povo Guyraroká e da Comunidade Japonesa no Brasil.

Por fim, explora-se a categoria da anistia política coletiva para estudantes, camponeses, povos indígenas, população LGBTQIA+<sup>1</sup>, comunidades quilombolas e outros segmentos, grupos ou movimentos sociais que foram alvos de perseguição política pela ditadura militar, conforme o regime jurídico do anistiado político. Conclui-se que se trata de um avanço importante que concretiza a memória, verdade e justiça no país, e com potencial para influenciar outras experiências de justiça de transição pelo mundo.

## **2 A POLÍTICA DE ANISTIA NA JUSTIÇA TRANSICIONAL BRASILEIRA**

Antes de falar sobre anistia, cabe tecer algumas considerações gerais sobre o que se entende por justiça de transição.

A justiça de transição, em uma perspectiva tradicional, se traduz como um conjunto de medidas para efetivar a democratização das instituições e práticas de uma sociedade após uma experiência de graves violações de direitos humanos (QUINALHA, 2013, p. 255), estruturando-se basicamente nos seguintes eixos: a) memória e verdade; b) reparação; c) reforma institucional; e d) justiça, entendida como a responsabilização dos perpetradores de violações de direitos humanos (ALMEIDA, 2022, p. 29).

De uma maneira geral, justamente por adotar esse modelo clássico, centrado numa perspectiva liberal, eurocêntrica e de caráter normativo-institucional, é que foram alijadas do debate da justiça de transição as comunidades, segmentos e organizações, que sofreram diretamente com as violações de direitos na ditadura militar brasileira.

Se é verdade que o contexto sociopolítico da Alemanha no pós-nazismo ou do

---

<sup>1</sup> Sigla para designar a comunidade de lésbicas, *gays*, bissexuais, transexuais, travestis, transgêneros, queer (termo guarda-chuva utilizado para designar pessoas que não seguem o modelo compulsório de heterossexualidade ou do binarismo de gênero), intersexuais, assexuais, acrescida do “+”, que abre espaço para outras orientações, identidades e expressões da diversidade sexual e de gênero atuais e futuras.

conflito armado na Colômbia, ou, ainda, no Brasil, após a ditadura militar, são radicalmente distintos, também o é o fato de que a transição nesses países adotou o modelo clássico de justiça transicional e que a exclusão dos segmentos sociais tidos por “minorias” mostram-se como um elemento que possibilita apreender “algumas generalidades recorrentes em cada experiência ou seja, ‘tentar identificar padrões recorrentes de comportamento’”. (QUINALHA, 2013, p. 165)

Há premente necessidade, portanto, de trazer ao debate da justiça transicional esses segmentos para que possam ser ouvidos e se compreenda quais os impactos da exclusão na garantia de direitos atualmente.

Desse modo, o trabalho adota a proposta da “justiça de transição debaixo para cima” (McEVOY; MCGREGOR, 2008), que parte do pressuposto de uma “justiça de transição ‘no chão’ das comunidades ou organizações que foram diretamente afetadas pelo conflito violento”, incluindo, assim, “[...] tanto a crítica à justiça de transição ‘de cima para baixo’ [...] e uma exploração da práxis dos atores da base que assumiram eles próprios as responsabilidades da transição” (McEVOY; MCGREGOR, 2008, p. 2, 5, tradução nossa).

Como defende Quinalha (2013), a implementação deficitária dos eixos da memória e verdade tem efeitos severos sobre as decisões políticas e, ainda, no nível de participação política, prejudicando a consolidação da democracia e, por conseguinte, abre flancos para o recrudescimento de experiências autoritárias, como tão bem demonstrou a frustrada tentativa do golpe de Estado no fatídico 08 de janeiro de 2023.

No contexto específico brasileiro, essa tentativa de golpe é fruto, dentre outros fatores, do sistemático desmantelamento das árduas conquistas da justiça de transição no país, desidratando Comissões de Estado, a exemplo da Comissão de Anistia, e até da extinção ilegal da Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos no apagar das luzes do governo Bolsonaro, a configurar uma verdadeira “justiça de transição reversa”. (ALMEIDA, 2022, p. 64-65)

Com a vitória do Presidente Lula nas eleições de 2022, já na transição governamental, começou-se a trabalhar a reconstrução da política de memória, verdade e reparação. O relatório final, contudo, não contemplou o texto produzido sobre a temática.

A Lei de Anistia Política é a Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979. Essa lei foi promulgada no primeiro ano do último mandato presidencial ocupado por um general, o general João Batista Figueiredo, durante o período de exceção. Essa lei marcou o início da chamada abertura lenta, gradual e segura, o que significava, na época, um primeiro

passo na direção do encerramento dos governos militares, mas havia aqueles que discordavam de tal encerramento e, ao contrário, pretendiam que houvesse continuidade dos presidentes generais. Dessa forma, a tensão era constante, e o receio de um possível recrudescimento da repressão tornavam o ambiente político pouco favorável a avanços democráticos.

É importante contextualizar que havia uma demanda de parcelas da sociedade civil brasileira pelo que se chamava **anistia ampla, geral e irrestrita**. O objetivo principal era possibilitar o retorno de brasileiros exilados, bem como libertar presos políticos e tirar da clandestinidade quem estivesse perseguido pelas forças de repressão. O governo apresentou um projeto de lei que sofreu várias emendas e propostas de substitutivos. O ambiente político era muito tenso e os debates acalorados. O próprio partido político do governo, a ARENA, não tinha consenso sobre que tipo de anistia deveria ser proposta (com ou sem exceções).

Ademais, não havia clareza se os termos propostos no projeto de lei que se tornou a Lei nº 6.683/79 significavam esquecimento ou memória. Havia grupos de defensores de direitos humanos que argumentavam que ainda que a anistia fosse um esquecimento e que fosse inviável responsabilizar torturadores, valeria a pena a proposta de anistia política para salvar os então presos políticos e permitir a volta dos exilados. Havia aqueles que afirmavam que a votação final, ainda que apertada (a diferença foi de apenas 5 votos), criando exceção para os condenados por terrorismo e outros crimes, era fruto de um acordo nacional, visando à pacificação (FICO, 2010).

O contexto na época, portanto, era de intensa disputa política. Disputa, inclusive, da narrativa que começava a ser construída do tipo de anistia política que estava sendo votada pelo Parlamento. Não obstante, cabe aqui analisar os instrumentos jurídicos utilizados naquele momento histórico. A intenção dos parlamentares, a pretensão dos militares governantes, um eventual acordo entre setores da sociedade civil e parlamento, era relevante para caracterizar juridicamente o instituto da anistia política, pois sua natureza dependerá dos seus termos objetivamente consagrados no texto legal e aplicados ao longo dos anos. Ganhará ainda mais força essa análise com o advento da Constituição Federal de 1988 e com a interpretação do Supremo Tribunal Federal de que a Lei nº 6.683/79 ainda está em vigor, já que a anistia política foi um dos pilares da própria Constituição Federal.

Cabe, assim, analisar a natureza jurídica da Lei de Anistia Política. Então, para entender qual a natureza jurídica da Lei de Anistia brasileira, vale recorrer à classificação

das duas possibilidades preconizadas por Ost (2005, p. 172):

Estas se dividem em anistia das penas e anistia dos fatos. A anistia menor, que intervém após condenação, interrompe a execução das penas e apaga a condenação; entretanto, pelo menos o processo ocorreu no seu tempo, pagando assim um tributo à memória. Em contrapartida, a anistia dos fatos extingue a ação pública, porque os fatos consideram não terem sido delituosos. Neste ponto, o efeito do desempenho jurídico atinge seu ápice: agimos como se o mal não tivesse ocorrido; o passado é reescrito e o silêncio é imposto à memória.

Logo, uma lei de anistia política pode ser a anistia das condenações ou pode ser a anistia dos fatos. A anistia política da Lei nº 6.683/79 foi uma anistia das penas, das condenações e não dos fatos, inclusive na exceção prevista, tal como excepciona o seu § 2º do art. 1º ao falar que estão excluídos da anistia aqueles que “[...] foram condenados pela prática de crimes de terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal”. (BRASIL, 1979)

Se a anistia tivesse sido de esquecimento, ou seja, anistia política dos fatos, a exceção deveria ter dito que correspondia aos **atos** de terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal, e não daqueles que **foram condenados** por tais atos. A rigor, se o objetivo era anistiar os fatos com exceção da prática de terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal, deveria ter sido elaborada uma lei muito mais simples e direta, especificando a anistia de todos os fatos ocorridos antes da sua promulgação, com exceção dos atos mencionados. No entanto, nada seria normatizado, pois não poderia haver qualquer forma de reparação, como, por exemplo, o retorno às atividades laborais tanto para o serviço público civil quanto para o militar (art. 2º). (BRASIL, 1979)

Da mesma forma, o § 1º do art. 6º, que trata da declaração de ausência, dispõe que “[...] o requerente, exibindo a prova de sua legitimidade, oferecerá rol de, no mínimo, **3 (três) testemunhas e os documentos relativos ao desaparecimento**, se existentes”. (BRASIL, 1979, grifo nosso)

Ora, se a lei impusesse o esquecimento, necessariamente teria que ser o esquecimento dos **fatos**. O fato normatizado nesse dispositivo é o desaparecimento. Apagar o desaparecimento significa afirmar que não houve desaparecimento. Pelo menos não houve desaparecimento **antes** da promulgação da lei. Então, seguindo um raciocínio de lógica formal, é possível construir a seguinte afirmação: se alguém, de fato, desapareceu, mas sobrevém uma lei que impõe que esse fato não aconteceu para todos os efeitos jurídicos, a ausência deverá ter seu termo inicial com a promulgação da lei, ou seja, agosto de 1979.

Dito de outra forma: se a condição (o acordo político que teria se materializado

na Lei de Anistia) tivesse imposto a consequência (o entendimento jurídico de que os fatos ocorridos antes da lei foram apagados), o fato “desaparecimento” só poderia surgir após a promulgação da lei por presunção absoluta, ou seja, a ausência só poderia ser caracterizada a partir de agosto de 1979.

Mas não foi isso que dispôs a Lei nº 6.683/79. Ao contrário, o dispositivo reproduzido exige **prova do fato** “desaparecimento”, com testemunhas e documentos para viabilizar a declaração de ausência. Se a própria lei exige prova dos fatos, é porque pressupõe que eles ocorreram. Ademais, não poderia haver a condição explicitada acima sem gerar consequências jurídicas. Isso demonstra que a lei não incorporou no seu texto nenhum acordo, nenhuma condição e, por conseguinte, não pode gerar qualquer efeito jurídico de uma condição não existente. Por isso, pode-se afirmar que a Lei de Anistia exige a memória dos fatos para produzir efeito.

É exatamente o contrário do que pretendeu o regime autoritário ao construir a narrativa do esquecimento. **A norma jurídica de 1979 foi caracterizada, pelos seus termos, como uma anistia política da memória e da verdade. Foi uma anistia da anamnese, e não da amnésia. Foi uma anistia exclusivamente das condenações e não dos fatos.**

É por essa razão que há muitos anos é possível haver reparação. Se os fatos tivessem sido apagados, como visto, não teria sido possível retornar ao serviço público civil ou militar (art. 2º), ou à iniciativa privada, considerando os empregados demitidos por greve (art. 7º), e nem mesmo a declarar a ausência em termos distintos da normatizada pelo Código Civil da época (art. 6º). (BRASIL, 1979)

Há outros argumentos que demonstram que a anistia política brasileira é uma anistia de memória e não de esquecimento. Vejamos a legislação subsequente à Lei nº 6.683/79: como dito, em 1985, houve a convocação para a Constituinte, por intermédio da Emenda Constitucional nº 26. Essa Emenda trouxe disposições sobre a Constituinte nos três primeiros artigos. Os artigos 4º (e seus parágrafos) e 5º normatizam a anistia política no mesmo espírito da Lei nº 6.683/79, nos seguintes termos: “É concedida anistia a todos os servidores públicos civis da Administração direta e indireta e militares, *punidos* por atos de exceção, institucionais ou complementares” (BRASIL, 1979 grifo nosso).

Quem foi anistiado? Quem havia sido punido. Logo, a Emenda nº 26/85 confirma a anistia como memória, como anamnese, e não como esquecimento. Anistia das penas, das sanções, e não dos fatos. Poder-se-ia argumentar com o contrário do que o §1º deste mesmo art. 4º estabelece sobre a tal anistia ampla e irrestrita ao mencionar os crimes

conexos.

O texto legal pressupõe que o mesmo tratamento dado ao crime político deve ser oferecido ao crime conexo, qualquer que seja o conceito de crime conexo. Se essa anistia política tivesse sido de esquecimento, de amnésia, teria ocorrido uma anistia dos fatos. Então, se os fatos tivessem sido esquecidos, necessariamente teríamos que ter “apagado o mal”, como se ele nunca tivesse ocorrido. Neste caso, os autores de crimes políticos e de crimes conexos estariam anistiados e, portanto (como uma consequência lógica), os fatos teriam sido apagados, como se nunca tivessem acontecido. Daí (outra consequência lógica) não seria possível investigar/processar ninguém, porque todos teriam sido anistiados em 1979.

Por que esse raciocínio é juridicamente inconsistente? Porque tem como premissa que a anistia da Lei nº 6.683/79 foi de esquecimento, e não de memória. Teria sido, nessa lógica, de apagamento do mal. Anistia dos fatos. Como se nunca tivessem ocorrido. Ora, se nunca ocorreram, não podem ensejar nenhum tipo de reparação, pois a reparação requer a prova da ocorrência dos fatos.

Desde 1979 as perseguições (sejam de prisão, banimento, exílio, demissão e quaisquer outras) têm sido reparadas. Quem foi demitido por motivo político, por exemplo, requereu e obteve a reintegração ao trabalho. Quem estava preso ou exilado foi libertado ou retornou ao Brasil, caracterizando-se como ex-presos políticos ou ex-exilados. Os fatos são lembrados. O mal não foi apagado. Todos se referem ao período a partir de 1964 como sendo de ditadura, e não como um período de normalidade democrática. Os fatos não foram apagados. Não houve esquecimento do que ocorreu, e nem pode haver por determinação legal.

Assim sendo, a única conclusão lógica possível é que tanto a Lei nº 6.683/79 quanto a Emenda nº 26/85 estabeleceram anistia política da memória, da anamnese, porque foram anistias políticas das penas, das sanções, e não dos fatos. Quando da elaboração da Constituição, a escolha dos constituintes brasileiros para a condução do processo transicional recaiu sobre as dimensões da reparação, memória e verdade, por intermédio, novamente, da anistia política, como o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) tão bem explicita.

Novamente houve anistia das penas, das consequências, das condenações, das sanções penais, trabalhistas e quaisquer outras que tenham decorrido da perseguição política. Note-se que como regulamentação desse dispositivo constitucional, a Lei nº 10.559/02 viabiliza, inclusive, o retorno aos estudos de quem foi expulso por perseguição

política. Isso demonstra que a anistia constitucional foi e é, assim como em 1979 e em 1985, das penas e não dos fatos. O próprio deputado Ulysses Guimarães, ao promulgar a Constituição, referiu-se ao ódio e nojo da ditadura. Ora, se tivesse havido anistia dos fatos, ele não poderia se referir à ditadura em 1988, porque ela teria sido apagada; esquecida em 1979. Contudo, a anistia política no Brasil foi apenas das sanções. *Foi e é memória e não esquecimento.*

Para finalizar, como demonstração dos tempos sombrios de transição reversa do governo Bolsonaro, é sintomático que, segundo levantamento preliminar do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, esse governo tenha negado 95% dos pedidos de reparação integral de vítimas da ditadura, sendo que entre 2019 e 2022, dos 4.285 processos julgados pela Comissão de Anistia, 4.081 foram indeferidos (SANTOS, 2023).

### **3 ANISTIA POLÍTICA COLETIVA: novos rumos para a justiça de transição brasileira?**

A anistia política no Brasil foi pensada dentro da já assinalada tônica liberal-individualista do modelo clássico de justiça de transição. Lembre-se que a Comissão de Anistia foi, inicialmente, criada pela Medida Provisória nº 2.151, de 31 de maio de 2001, somente depois convertida na Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, portanto, num contexto ainda incipiente dos debates sobre justiça de transição.

A Lei nº 10.559/02 tutela os direitos da pessoa anistiada política, que foram atingidos ou punidos por atos de exceção, de caráter exclusivamente político, no período de 18 de setembro de 1946 até 5 de outubro de 1988. O art. 1º, nos incs. I a V, institui o Regime do Anistiado Político, que inclui os direitos à declaração da condição de anistiado político, reparação econômica, de caráter indenizatório etc., com o Estado brasileiro, assumindo a sua responsabilidade pela perseguição política contra trabalhadores, estudantes, servidores públicos civis, empregados públicos, agentes de segurança pública, vereadores para mandato compulsório a título gratuito etc. Isso autoriza inferir que a referida lei reconhece, ainda que implicitamente, a perseguição política específica a determinados segmentos sociais, contudo, nada prevê quanto ao reconhecimento da perseguição política da coletividade em si.

Registre-se que essa lógica tradicional da justiça de transição remonta à Lei nº 6.683/79 (Lei de anistia) e à Emenda Constitucional nº 26/85, que se pautam na anistia política individual, mas, ao mesmo tempo, falam em empregados das empresas privadas, dirigentes e representantes de organizações sindicais e estudantis, servidores civis e

militares.

A perseguição política a coletividades só veio a ser reconhecida anos depois, no relatório final da Comissão Nacional da Verdade (CNV), entretanto sem dar a devida relevância, já que foram tratados em um volume à parte, por meio de textos, embora se possa reconhecer que, no contexto sociopolítico da época, tenha sido o possível. São sete textos reunidos no Volume II – Textos Temáticos do relatório, contemplados os seguintes segmentos: 1) militares; 2) trabalhadores; 3) camponeses; 4) religiosos cristãos; 5) povos indígenas; 6) comunidade universitária; 7) população LGBTQIA+<sup>2</sup>.

Cabe destacar, ainda, que na Comissão da Verdade Rubens Paiva, em São Paulo, o Tomo I – Parte II do relatório final teve por título “Grupos sociais e movimentos perseguidos ou atingidos pela ditadura”, com os seguintes capítulos: Perseguição à população e ao movimento negros; Violações aos Direitos dos Povos Indígenas; Verdade e gênero; Infância roubada; A perseguição aos trabalhadores urbanos e ao Movimento Operário.

Em que pese não ter sido o tratamento ideal, houve reconhecimento oficial por parte do Estado brasileiro, pois foi um documento produzido por uma Comissão de Estado<sup>3</sup>, criada por lei, com membros remunerados por meio de recurso público, e cujo relatório final deveria apresentar as atividades realizadas, os fatos examinados, as conclusões e as recomendações. Essas recomendações não possuem força jurídica vinculante, é verdade, no entanto, tal não significa que sejam juridicamente irrelevantes. Tanto é que são um elemento da fundamentação de nota técnica e procedimentos do Ministério Público Federal, como anteriormente apontado a respeito da CNVI.

Em 2015, Prudente José Silveira Melo (2015, p. 269 e ss.), hoje Conselheiro da Comissão de Anistia, defendeu em sua tese de doutorado o movimento sindical e a justiça de transição no Brasil, já ventilando a ideia de uma política de anistia coletiva, a qual se pretende aprofundar.

O Regimento Interno (Portaria nº 177/2023 – MDHC), ao prever a hipótese de anistia política coletiva, se torna um ponto de inflexão que rompe a lógica até então

---

<sup>2</sup> Até o início dos anos 1990, o termo “homossexualidades”, como conta do relatório da CNV, era uma categoria que abarcava as identidades, expressões de sexualidade e gênero não normativas, dissidentes, inclusive travestis, e vistas como “desviantes” (QUINALHA, 2021, p. 14), contudo aqui usar-se-á a sigla LGBTQIA+ para contemplar o modo como a própria comunidade se nomeia.

<sup>3</sup> Não se trata de comissões ordinariamente criadas por força de decreto ou de outro ato normativo infralegal, mas sim de uma comissão criada mediante lei e dentro do contexto da política de transição de índole constitucional, com base na Emenda Constitucional 26/85 e no art. 8º do ADCT. São elas: Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos (Lei nº 9.140/95), Comissão de Anistia (Lei nº 10.559/02) e Comissão Nacional da Verdade (Lei nº 12.528/11). (ALMEIDA, 2022, p. 26)

adotada, entretanto, antes de adentrar nesse ponto, faz-se necessário discorrer sobre as graves violações de direitos que se abateram sobre os segmentos sociais.

O relatório final da CNV sustenta que os “[...] trabalhadores e seu movimento sindical constituíram o alvo primordial do golpe de Estado de 1964, das ações antecedentes dos golpistas e da ditadura militar” (BRASIL, 2014, p. 95). As prisões arbitrárias e prisões coletivas (ou em massa), tortura, violência sexual, desaparecimento forçado e assassinatos são algumas das violações de direitos que afetaram trabalhadores, sindicalistas pelas forças da repressão (MELO, 2015). Há registro de, ao menos, 114 casos de trabalhadores como vítimas nesse último caso, sendo 35 sindicalistas. (BRASIL, 2014, p. 78-79)

Os estudantes foram outro alvo privilegiado pela repressão militar. A punição consistia em não deixar terminar o curso e nem colar grau na graduação, além das violências tipicamente cometidas pelos agentes da ditadura. Há um elemento adicional aqui que dialoga com o caso da população LGBTQIA+, que é a proteção contra a suposta “apologia do homossexualismo” entre os jovens dentro e fora das universidades.

Como exemplo emblemático, pode-se citar como ápice dos protestos estudantis contra a ditadura o ano de 1968 em que aconteceu a “Passeata dos Cem mil”, a “Batalha da Rua Maria Antonia” e o XXX Congresso da UNE em Ibiúna (SP). As lideranças foram perseguidas, presos e torturados e alguns até foram mortos, a exemplo de Carlos Marighella (líder da ALN), Mário Alves (líder do PCBR), Honestino Guimarães (presidente da UNE em 1971), Alexandre Vanucchi Leme (líder estudantil da USP) (SOUZA, 2009, p. 101-102). Segundo levantamento da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos, diversas organizações de lutas armadas possuíam um grande número de estudantes entre os seus integrantes, o que acabou implicando que fossem parte significativa das vítimas. Assim, dos 436 mortos e desaparecidos políticos levantados pela 125 eram estudantes (SÃO PAULO, 2015, p. 1).<sup>4</sup>

Outro segmento que foi alvo das forças de repressão militar foi o de camponeses, que historicamente já sofria uma série de violência decorrentes da luta pelo direito à terra no país. Durante os anos de chumbo, além da marginalização política e econômica, os trabalhadores camponeses sofreram com as prisões arbitrárias, tortura, desaparecimento forçado e homicídios. Relatos de Manoel da Conceição Santos, João Pedro Teixeira e

---

<sup>4</sup> Na UnB, foi instituída a Comissão Anísio Teixeira de Memória e Verdade, e na Universidade Federal de Santa Catarina também instituiu uma Comissão da Memória e Verdade, cujos relatórios são importante fonte de informações sobre a violência contra estudantes, professores e servidores.

Elizabeth Teixeira são profusos em revelar as entranhas das violências contra esse grupo social (BRITO, 2015). Um levantamento apontou que pelo menos, 1.196 trabalhadores rurais e apoiadores mortos e desaparecidos entre 1961 e 1988, 1.121 trabalhadores rurais e apoiadores mortos e desaparecidos e 75 sindicalistas rurais mortos e desaparecidos (BRASIL, 2013, p. 50 e ss.). A CNV reconhece oficialmente a perseguição em seu relatório final (BRASIL, 2014, p. 95).

Os povos indígenas subjugados pelas forças autoritárias ao longo da história brasileira são um capítulo à parte. O Relatório Figueiredo revelou que os povos indígenas foram vítimas de crimes contra a humanidade em número e quantidade consubstanciando o terror típico da necropolítica (MBEMBE, 2018, p. 31-32): caçadas humanas promovidas com metralhadoras e dinamites atiradas de aviões, inoculações propositais de varíola em povoados isolados, passando por envenenamento por meio de doações de açúcar misturado a estricnina (BELTRÃO, 2022).

Houve também centenas de casos de deslocamento forçado, a exemplo do que se deu com os povos *Aikewara* (ou Suruí do Pará), no contexto mais amplo da Guerrilha do Araguaia, *Ejiwajegi/Kadiwéu* e Cinta-Larga (FERREIRA, 2021). No relatório final, a CNV apurou que os números sobre o extermínio de indígenas falam por si:

[...] foi possível estimar ao menos 8.350 indígenas mortos no período de investigação da CNV, em decorrência da ação direta de agentes governamentais ou da sua omissão. Essa cifra inclui apenas aqueles casos aqui estudados em relação aos quais foi possível desenhar uma estimativa. O número real de indígenas mortos no período deve ser exponencialmente maior, uma vez que apenas uma parcela muito restrita dos povos indígenas afetados foi analisada e que há casos em que a quantidade de mortos é alta o bastante para desencorajar estimativas. (BRASIL, 2014, p. 205)

O Ministério Público Federal recentemente, após a realização de uma audiência pública em Belo Horizonte (MG), expediu nota técnica sobre a necessidade de instituição de uma Comissão Nacional Indígena da Verdade (CNIV) (MPF..., 2022).

Além do fato de serem regimes de exceção, qual o traço comum entre o nazismo a Alemanha, as ditaduras militares do Cone Sul e o conflito armado da Colômbia? Embora os contextos históricos radicalmente distintos desses fatos, é possível apreender “algumas generalidades recorrentes em cada experiência, ou seja, ‘tentar identificar padrões recorrentes de comportamento’” (QUINALHA, 2013, p. 165). Pode-se, então, falar numa ideologia de intolerância radical com as vivências de sexualidade e gênero entendidas como “desviantes”, ou seja, de pessoas LGBTQIA+ ou assim entendidas.

A censura de artistas, obras artísticas (dos livros à TV), expulsão de servidores

públicos sob a acusação de “prática de homossexualismo”, fechamento de bares, boates voltadas ao público LGBTQIA+ foram alguns dos tipos de violência voltadas contra esse segmento (QUINALHA, 2021). Mesmo quando os ventos da democracia já sopravam no país, entre 27 de fevereiro e 10 de março de 1987, a Operação Tarântula, realizada na cidade de São Paulo, pensada para “combater a Aids”, teve como resultado a prisão de cerca de 300 (trezentas) travestis (CAVALCANTI; BARBOSA; BICALHO, 2018).

O relatório final da CNV reconheceu a necessidade de pedido de desculpas do Estado pelas violências perpetradas. (BRASIL, 2014, p. 303-304). Em 2017, destaca-se que os Princípios de Yogyakarta (documento que propõe a releitura dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos desde a perspectiva da diversidade sexual e de gênero) contemplaram o “Princípio 37 – O direito à verdade” (VIANA, 2022, p. 177).

Feitas essas considerações, passa-se ao cerne do trabalho.

### **3.1 Requerimentos de anistia coletiva indeferidos pela Comissão de Anistia**

A Portaria nº 756 de 26/05/2006, do Ministério da Justiça (MJ) e a Portaria MJ nº 2523 de 17/12/2008 – MJ, que revogou aquela, tratam das normas procedimentais da Comissão de Anistia são expressas ao falar que o “[...] requerimento será individual, exceto nos casos de falecimento de anistiando, quando todos os sucessores e/ou dependentes deverão requerer em conjunto” (§ 1º, art. 1º) (BRASIL, 2008).

Em que pese tal previsão, o pedido de anistia política coletiva não é um fato inédito na Comissão de Anistia. Com efeito, em 2015 foi protocolado o primeiro pedido de anistia política coletiva, como se passa a explorar.

#### **3.1.1 Povo Krenak (Processo SEI nº 08802.003809/2015-54)<sup>5</sup>**

O requerimento foi protocolado em 24/06/2015 pelo Ministério Público Federal

---

<sup>5</sup> Registre-se que houve o julgamento conjunto de 16 requerimentos individuais de anistia política de indígenas dos já mencionados povos *Aikewara* na 10ª Sessão de Turma da 87ª Caravana da Anistia, realizada no dia 19 de setembro de 2014: Processos nº 2010.01.66630, 2010.01.66632, 2010.01.66634, 2010.01.66636, 2010.01.66637, 2010.01.66648, 2010.01.66653, 2010.01.66654, 2010.01.66655, 2010.01.66656, 2010.01.68123, 2010.01.68196, 2013.01.72873, 2013.01.72875, 2013.01.72876 e 2013.01.72874. Tal fato autoriza concluir pelo reconhecimento de perseguição específica promovida pelas forças da repressão contra esses indígenas enquanto coletivo, enquanto povo. Na prática, esse julgamento representou uma anistia política coletiva.

(MPF), por meio da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão – Grupo de Trabalho (GT) Violações dos Direitos dos Povos Indígenas e Regime Militar, em nome do povo indígena Krenak.

Em extenso e embasado requerimento, o MPF discorreu sobre as graves violações de direitos humanos impostas ao povo Krenak, especialmente destacando o papel do Serviço de Proteção ao Índio (SPI), posteriormente substituído pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), por meio da Lei nº 5.371/1967: a criação do Presídio Krenak, na cidade de Resplendor (MG), local em que foram encarcerados indígenas do país inteiro; o deslocamento forçado de indígenas de inúmeras etnias, aqui incluído o povo Krenak, para a Fazenda Guarani, na cidade de Carmésia (MG), que funcionou como centro de detenção arbitrária após o fechamento do Presídio Krenak. Ao final o MPF requer: 1) o reconhecimento das violações aos direitos humanos contra o povo indígena Krenak pelo Estado brasileiro, acompanhado de pedido público de desculpas; 2) a reparação econômica coletiva em benefício do povo indígena Krenak, considerando que a violência da repressão militar foi fator que causou a desagregação social e cultural, enfim, a própria existência do povo Krenak. (BRASIL, 2015a, p. 47)

Em 27/04/2022, a Comissão de Anistia acolheu o voto do Conselheiro Relator Aécio de Souza Melo Filho (Parecer nº 16/2022/SEI/DSCA/CSF/CGGA/CA/MMFDH), designado para relatoria posteriormente, entendendo que o “[...] regime de anistiado político contempla pessoas físicas, sem possibilidade de extensão a uma coletividade, como se pretende na hipótese dos autos” (BRASIL, 2015a, p. 1422) e invocou o Enunciado Administrativo nº 2/2019 (DOU de 22/10/2019), no sentido de que a interpretação da lei deveria ser taxativa e restritiva. A decisão ficou consolidada na Portaria nº 1.061, de 6 de junho de 2022 – MMFDH (DOU de 13 de junho de 2022). (BRASIL, 2015a)

Embora discorde-se da fundamentação quanto à impossibilidade do reconhecimento de anistia coletiva, ressaltam-se dois pontos nesse caso: 1) não existe qualquer base normativa para os enunciados administrativo aprovados entre os anos de 2019 e 2022, os quais, inclusive, já foram expressamente revogados na 1ª Reunião Administrativa do Conselho da Comissão de Anistia em 15 de fevereiro de 2023; 2) a ausência de previsão legal para reparação econômica na Lei nº 11.354/2006, que trata do pagamento de valores aos anistiados políticos.

Ademais, o pedido público de desculpas em nome do Estado brasileiro ao povo krenak em nada encontra óbice legal ou constitucional.

### 3.1.2 Povo Guyraroká (Processo SEI nº 08802.004523/2015-96)

Em 31/08/2015, novamente o MPF protocolou um requerimento de anistia política coletiva, por meio da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão – GT Violações dos Direitos dos Povos Indígenas e Regime Militar, em prol do povo indígena Guyraroká.

Após explorar o histórico de problemas de invasores desde a década de 1950, o requerimento aponta que durante o período da ditadura militar foram realizadas remoções de famílias Guyraroká para os Postos Indígenas (PI) Francisco Horta Barbosa (Dourados/MS) e José Bonifácio (Caarapó/MS), além da deliberada omissão quanto às invasões desses territórios por não-indígenas. Um dos elementos de prova utilizados no requerimento foi o relatório da CNV, os testemunhos dos indígenas Ailton de Oliveira Biguá e Ancelmo Lescano e as pesquisas do antropólogo Levi Marques da Silva.

Nos pedidos, requereu o MPF: 1) o reconhecimento das violações de direitos humanos perpetradas contra o povo Guyraroká pelo Estado brasileiro, acompanhado do pedido público de desculpas, bem como a reparação econômica coletiva em seu benefício a ser arbitrada considerando que tais violações foram fatores que causaram a desagregação social e cultural, colocando em xeque a própria existência do povo Guyraroká; 2) a adoção de providências, tais como criação de núcleos de suporte psicológica aos afetados pela violência de Estado entre os anos de 1946 e 1988 (tal como o projeto Clínicas do testemunho<sup>6</sup>), para enfrentamento dos altos índices de morte e suicídio. (BRASIL, 2015b, p. 29)

Na 18ª sessão do Conselho da Comissão de Anistia, realizada em 30/11/2021, o Conselheiro Relator Aécio de Souza Melo Filho solicitou a retirada de pauta e apresentou o Parecer nº 2587/2021/SEI/DSCA/CSF/CGGA/CA/MMFDH, de 21/06/2022, opinou pelo indeferimento por entender que o enquadramento na Lei nº 10.559/02 exige que as “[...] ações, salvo entendimento contrário, devem ser direcionadas a pessoas particularizadas, com a possibilidade de [...] individualização dos fatos e sujeitos atingidos, de forma direta e concreta” (BRASIL, 2015b, p. 43). O parecer fora acolhido pelo Plenário da Comissão, formalizando-se por meio da Portaria nº 1.707, de 21 de julho de 2022 (DOU de 25 de julho de 2022).

Reitera-se que, tal como se deu no caso anterior, inexistente previsão legal para

---

<sup>6</sup> Trata-se de um projeto criado com o objetivo de acolher os testemunhos de pessoas afetadas pela ditadura militar no Brasil, servindo como espaço para a elaboração dos traumas e efeitos psíquicos, sociais e políticos decorrentes da violência de Estado. Atualmente, o projeto encontra-se parado.

reparação econômica na Lei nº 11.354/2006, que trata do pagamento de valores aos anistiados políticos. No mais, juridicamente possível atender ao requerimento, no sentido do que vem se argumentando até aqui.

### 3.1.3 Comunidade Japonesa no Brasil (Processo SEI nº 08001.006960/2015-70)

O requerimento foi autuado em 11/11/2015, tendo como Requerente Mário Jun Okuhara, em que consta a Comunidade Japonesa no Brasil como segmento a ser beneficiado pela declaração de anistia política.

Com base na audiência pública Casos de tortura e morte de imigrantes japoneses – 1946 e 1947”, de 10 de outubro de 2013, realizada pela Comissão Estadual da Verdade “Rubens Paiva” com apoio da CNV, três testemunhas e os fatos trazidos pelo documentário “Yami no Ichinichi – O crime que abalou a Colônia Japonesa no Brasil” (Mario Jun Okuhara, 2012, 1h22min.), que revelaram a intensa perseguição empreendida contra os imigrantes japoneses e seus descendentes pelo governo dos presidentes Getúlio Vargas (1937-1945) e Eurico Dutra (1946-1951), notadamente a que se deu com 172 imigrantes japoneses que foram aprisionados no Instituto Correccional Ilha Anchieta entre os anos de 1946 e 1948, os quais foram submetidos a maus tratos, tortura, discriminação racial e tiveram expedidas contra si ordens de expulsão do Brasil. Tais violências eram alimentadas pela ideologia racista de combate ao “perigo amarelo” que os imigrantes japoneses representariam contra o país. (BRASIL, 2015c, p. 1)

Ao final, o requerente pleiteou o reconhecimento da perseguição políticas dos agentes estatais contra a coletividade de imigrantes japoneses perpetrada entre nos governos de Getúlio Vargas e Eurico Dutra, com o devido pedido de desculpas do Estado brasileiro. O documento, encerra o requerente, “[...] brada pela justiça histórica, ao denunciar as atrocidades cometidas pela tirania do Estado ao revelar os despojos da memória deste período sombrio de violações”, cumprindo seu papel de “representar as vozes caladas e oprimidas” e lançar luzes sobre temas essenciais num Estado democrático de Direito, vale dizer, justiça de transição, liberdade de imprensa, acesso à informação e combate ao racismo. (BRASIL, 2015c, p. 2)

Na 18ª sessão do Conselho, realizada em 30 de novembro de 2021, por meio do Parecer nº 2643/2021/SEI/DSCA/CSF/CGGA/CA/MMFDH, a Conselheira Adriana Tinoco Vieira, relatora, aduziu que a declaração de anistia prevista na Lei nº 10.559/2002 e os dela direitos decorrentes apenas “[...] pode ser conferida àqueles capazes de

comprovar, de forma expressa e inquestionável, de que tenham sido direta e pessoalmente vítimas de perseguição política”, não tendo ficado demonstrada no caso o critério de “motivação exclusivamente política”. (BRASIL, 2015c, p. 56 e ss.)

O Conselheiro Aécio de Souza Melo Filho apresentou divergência e no Parecer Divergente nº 171/2021/DSCA/CSF/CGGA/CA/MMFDH argumentou que se trata de um “caso *sui generis*”, portanto, a partir do §2º do art. 2º da Lei nº 10.559/2002, há “legitimidade” do pedido<sup>7</sup>, pois os documentos constantes dos autos são aptos a comprovar de “forma incontestável a perseguição política sofrida” consistente na prisão de 172 japoneses em campos de concentração no Instituto Correccional Ilha Anchieta, o que “[...] enseja a declaração de anistiada política” da Comunidade Japonesa no país. (BRASIL, 2015c, p. 59-60)

Por maioria de 7 a 2, foi adotado o parecer emitido pela Conselheira Relatora, ficando vencidos os Conselheiros Aécio de Souza Melo Filho e José Augusto da Rosa Valle Machado. A Portaria nº 1.079, de 6 de junho de 2022 (DOU de 13 junho de 2022) formalizou o indeferimento.

Como se viu, a Comissão de Anistia já enfrentou o tema, inclusive com aprovação de enunciado administrativo a respeito, contudo a hipótese de anistia política coletiva prevista expressamente no novo regimento interno traz a necessidade de pensar sobre sua implementação e efeitos no debate justransicional.

#### **4.2 O reconhecimento da anistia política coletiva no novo Regimento interno da Comissão de Anistia e seus impactos na política de anistia brasileira**

A Comissão de Anistia, vinculada à Assessoria Especial de Defesa da Democracia, Memória e Verdade, do MDHC, teve novos membros designados pelas Portarias nº 31 (de 16 de janeiro de 2023) e nº 121 (de 23 de fevereiro de 2023), incluindo de forma inédita na sua composição uma indígena e, pela segunda vez, uma mulher negra.

O regimento interno teve a minuta discutida pelo Conselho e, posteriormente, submetida ao gabinete do Ministro Silvio Almeida, tendo sido aprovada por meio da Portaria nº 177, de 22 de março de 2023.

O pertinente a destacar é que, além da possibilidade de revisão de casos anteriormente decididos fragrantemente inconstitucionais ou em desconformidade com a

---

<sup>7</sup> “Fica assegurado o direito de requerer a correspondente declaração aos sucessores ou dependentes daquele que seria beneficiário da condição de anistiado político.” (BRASIL, 2002)

Lei nº 10.559/02 (art. 43), de forma inédita, prevê-se o requerimento de anistia política coletiva. Trata-se de uma medida inédita na temática da justiça de transição no Brasil e, quiçá, nas experiências dos demais países ao redor do mundo.

Tal requerimento, nos termos do art. 16, poderá ser apresentado de associações, entidades da sociedade civil e sindicatos representantes de trabalhadores, em defesa dos interesses de estudantes, camponeses, povos indígenas, população LGBTQIA+, comunidades quilombolas e outros segmentos, grupos ou movimentos sociais que foram alvos de perseguição política ou atingidos por atos de exceção, institucionais ou complementares alvo de perseguição por agentes estatais, conforme o art. 8º do ADCT e nos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.559/02.

A entidade representativa precisa, para figurar como requerente, possuir, no mínimo, dois anos de existência, com cadastro ativo, comprovar atuação na defesa dos direitos humanos, especialmente aqueles relacionados à temática da justiça de transição, dos segmentos sociais no âmbito nacional, estadual ou municipal e, por fim, não possuir fins lucrativos (§ 1º).

É importante ressaltar que o requerimento coletivo implica apenas duas consequências (§ 2º): 1) a declaração de anistia política coletiva, nos termos do inc. I do art. 1º da Lei nº 10.559/02, com o pedido de desculpas públicas pelo Estado brasileiro; 2) emitir recomendações a qualquer outro Ministério ou órgão público, sem a atribuição dos efeitos dos incisos II a V do art. 1º da Lei nº 10.559/02, a exemplo de demarcação de terras. Não importa, ainda, a concessão de anistia individual para algum indivíduo integrante do grupo social, fazendo-se necessário protocolar requerimento individual e análise específica conforme as hipóteses do art. 2º da Lei nº 10.559/02 (§ 3º). (BRASIL, 2023)

Do requerimento deverá constar, além dos documentos e informações elencados no art. 22 (cópia do CNPJ, da ata de eleição e posse da diretoria etc.), o resumo dos fatos relativos ao segmento que foi atingido pela perseguição política dos agentes das forças repressivas, a indicação das provas comprobatórias das alegações e resumo do pedido (art. 23). (BRASIL, 2023)

Em que pese inexistir previsão, o Ministério Público, por força de sua lei orgânica (Lei nº 8.625/93), e da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*, com base na Lei complementar nº 80/94, ademais da legitimidade que a Lei da ação civil pública lhes confere, podem ingressar com requerimentos de anistia política coletiva em interesse dos grupos sociais, o que deve ser pensado de forma conjunta com os interessados, de modo

a dar espaço e visibilidade na trilha do que se pensa como “justiça de transição de baixo para cima”.

Nos requerimentos dos povos Krenak e Guyraroká havia pedido expresso por reparação econômica coletiva, o que, contudo, esbarra na ausência de previsão legal, como apontado. Atualmente, também, não é possível tal solicitação no requerimento de anistia político coletiva. No entanto, esse é um debate que precisa urgentemente ser feito, tanto pela sociedade civil quanto pelo Parlamento brasileiro, afinal se trata de graves violações de direitos humanos. Há fundamentos para tanto nos tratados e convenções internacionais de direitos humanos, como reconheceu a Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil, quando o país foi condenado ao reconhecimento do direito de propriedade coletiva do povo Xucuru sobre seu território e ao pagamento de um milhão de dólares destinados à criação de um fundo de desenvolvimento comunitário como compensação pelo dano imaterial sofrido por esse povo. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2018, p. 51, 54).

O requerimento de anistia política coletiva mostra-se, assim, um importante instrumento para efetivar a “justiça de transição de baixo para cima”, com a visibilidade e protagonismo dos grupos sociais, cuja subalternização também se reflete no debate justransicional do modelo clássico. Além disso, serve de inspiração presente e futura para as sociedades que precisam superar regimes autoritários e implementar uma justiça de transição que viabilize uma sociedade verdadeiramente democrática.

### **3 CONCLUSÃO**

Este trabalho contribui com o urgente debate acerca da visibilização de grupos sociais historicamente estigmatizados que ficam à margem dos debates da justiça transicional pelo modelo tradicional adotado.

Assim, primeiramente, explorou a política de anistia no Brasil, analisando o conceito e os aspectos legais, sem descuidar dos problemas enfrentados ao longo dos últimos anos em que a “justiça de transição reversa” foi o pano de fundo do desmonte das Comissões de Estado da política justransicional.

Em seguida, foram abordados os casos dos povos Krenak, Guyraroká, e da Comunidade Japonesa no Brasil, onde se viu que os indeferimentos foram pautados numa interpretação que o voto divergente no caso da Comunidade Japonesa demonstrou estar equivocada mesmo sem previsão expressa do requerimento coletivo.

Por fim, apresentou-se o modelo proposto de anistia política coletiva constante do novo regimento interno da Comissão de Anistia brasileira, que possibilita a reparação simbólica com o pedido de desculpas pelo Estado brasileiro e a emissão de recomendações aos órgãos públicos ou Ministérios para efetivar medidas que garantam os direitos fundamentais da coletividade requerente.

A implementação dessa pioneira medida precisará ser acompanhada nos próximos anos, mas desde já acertar as contas da justiça de transição, como tradicionalmente adotada, com grupos sociais subalternizados e alijados do debate. Afinal, a plena participação de todos os segmentos sociais é um elemento indeclinável para concretizar uma democracia de fato e de direito.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Eneá de Stutz e. **A transição brasileira memória, verdade, reparação e justiça (1979-2021)**. Salvador, BA: Soffia10 Assessoria Socioculturais e Educacionais, 2022. *Ebook*.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019. (Coleção Feminismos Plurais).

BELTRÃO, Jane Felipe. **Relatório Figueiredo: atrocidades contra povos indígenas em tempos ditatoriais**. 1. ed. Rio de Janeiro: Mórula, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro 1988**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 09 abr. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Grupo de Trabalho Políticas Judiciárias sobre a Igualdade Racial no âmbito do Poder Judiciário. **Relatório de Atividades Igualdade Racial no Judiciário**. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio\\_Igualdade-Racial\\_2020-10-02\\_v3-2.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio_Igualdade-Racial_2020-10-02_v3-2.pdf). Acesso em: 17 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979**. Concede anistia e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6683compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6683compilada.htm). Acesso em: 09 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002**. Regulamenta o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110559.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110559.htm). Acesso em: 09 abr. 2023.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Portaria nº 177, de 22 de**

**março de 2023.** Aprova o Regimento Interno da Comissão de Anistia. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-177-de-22-de-marco-de-2023-472345542>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. **Relatório:** textos temáticos. v. 2. Brasília: CNV, 2014. Disponível em: [http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume\\_2\\_digital.pdf](http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_2_digital.pdf). Acesso em: 09 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Portaria nº 2523, de 17, de dezembro de 2008.** Aprovar as Normas Procedimentais da Comissão de Anistia, na forma do Anexo a esta Portaria. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Comissão de Anistia. **Processo SEI nº 08001.006960/2015-70.** Brasília, 2015a.

BRASIL. Comissão de Anistia. **Processo SEI nº 08802.004523/2015-96.** Brasília, 2015b.

BRASIL. Comissão de Anistia. **Processo SEI nº 08802.003809/2015-54.** Brasília, 2015c.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. Gilney Amorim Viana (Coord.). **Camponeses mortos e desaparecidos:** excluídos da justiça de transição. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013.

BRITO, Ricardo José Braga Amaral de. A luta camponesa e a repressão durante a Ditadura empresarial-militar (1964 -1985). **Revista Habitus:** Revista de Graduação em Ciências Sociais do IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 72-87, 2015. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/habitus/article/view/11454>. Acesso em: 13 fev. 2023.

CAVALCANTI, Céu; BARBOSA, Roberta Brasilino; BICALHO, Pedro Paulo Gastalho. Os Tentáculos da Tarântula: abjeção e necropolítica em operações policiais a travestis no Brasil pós-redemocratização. **Psicologia: Ciência e Profissão**, vol. 38, nº 2, p. 175-191, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/MLLBpknvMfqdR66rvVGF3WD/>. Acesso em: 13 fev. 2023.

FERREIRA, Bianca Monteiro Porto da Cunha. **Povos indígenas & diásporas leituras sobre deslocamentos forçados no Relatório Figueiredo.** 2021. 120 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2021. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/handle/2011/14323>. Acesso em: 10 fev. 2023.

FICO, Carlos. A negociação parlamentar da anistia de 1979 e o chamado perdão aos torturadores. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**. p. 318-332. Brasília: Ministério da Justiça, jul.-dez. 2010.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica.** São Paulo: N-1, 2018.

McEVOY, Kieran; McGREGOR, Lorna. The Transitional Justice from below: an agenda for research, policy and praxis. *In*: McEVOY, Kieran; McGREGOR, Lorna (org.). **Transitional Justice from Below: Grassroots Activism and the Struggle for Change**. Oxford and Portland, Oregon: Hart, 2008. p. 1-14.

MELLO, Prudente José Silveira. **O movimento sindical e a justiça de transição no Brasil**: direito à reparação dos trabalhadores que enfrentaram a ditadura militar. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Doctorado En Ciencias Jurídicas y Políticas, Departamento de Derecho Privado, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España, 2015. Disponível em:  
<https://rio.upo.es/xmlui/bitstream/handle/10433/2379/silveiramello-tesis16.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 09 fev. 2023.

MPF expede nota técnica sobre a criação de uma Comissão Nacional Indígena da Verdade. **Ministério Público Federal**, 12 dez. 2022. Disponível em:  
<https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/mpf-expede-nota-tecnica-sobre-a-criacao-de-uma-comissao-nacional-indigena-da-verdade>. Acesso em: 09 abr. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil**. Disponível em:  
[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_346\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf). Acesso em: 09 abr. 2023.

OST, François. **O tempo do direito**. Bauru, SP: EDUSC, 2005.

QUINALHA, Renan Honório. **Justiça de Transição**: contornos do conceito. São Paulo: Outras Expressões-Dobra Universitário, 2013.

QUINALHA, Renan Honório. **Contra a moral e os bons costumes**: A ditadura e a repressão à comunidade LGBT. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

SANTOS, Daniela. Dominada por militares sob Bolsonaro, comissão acumula pedidos de anistia. **Metrópoles**, 10 fev. 2023. Disponível em:  
<https://www.metropoles.com/brasil/dominada-por-militares-sob-bolsonaro-comissao-acumula-pedidos-de-anistia>. Acesso em: 09 abr. 2023.

SÃO PAULO. Comissão da Verdade do Estado de São Paulo Rubens Paiva. **Relatório**: Relatório - Tomo I - Parte II - Perseguição ao Movimento Estudantil Paulista. [São Paulo: s.n.], 2015. Disponível em: [http://comissaodaverdade.al.sp.gov.br/relatorio/tomo-i/downloads/I\\_Tomo\\_Parte\\_2\\_Perseguiçao-ao-Movimento-Estudantil-Paulista.pdf](http://comissaodaverdade.al.sp.gov.br/relatorio/tomo-i/downloads/I_Tomo_Parte_2_Perseguiçao-ao-Movimento-Estudantil-Paulista.pdf). Acesso em: 09 abr. 2023.

VIANA, Thiago G. A repressão das sexualidades dissidentes na ditadura militar brasileira sob a perspectiva da Justiça de transição “de baixo para cima”. *In*: GONTIJO, Lucas de Alvarenga et. al. (orgs.). **Anais**: direitos humanos, crimes de lesa humanidade, regimes de exceção e *lawfare*. 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2022, p. 172-182. Disponível em: <https://storage.googleapis.com/production-hostgator-brasil-v1-0-9/089/1014089/wcIKo5Z6/5daa354779044e448135277771139548?fileName=E-book%20II%20Congresso%20Latino%20Americano.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2023.