

## **Sobre o status constitucional da política reparatória por atos de exceção: breves reflexões sobre as normas constitucionais alusivas à política de reparação de danos causados pelos regimes de exceção no Brasil**

Não há dúvidas de que os regimes de exceção, como foram o nazismo, o fascismo e as ditaduras militares no Cone Sul, deixam marcas profundas e indeléveis nas sociedades por onde passam e que os males praticados na vigência destes regimes são de profundidade e consequências incalculáveis. “Devastador” é um vocábulo adequado para sintetizar os feitos causados pelos regimes de exceção, não apenas pela evocação semântica do efeito destruidor provocado por alguma força, mas também pela associação que se faz quanto à necessidade e ao anseio de reconstruir, a partir das cinzas do que restou, a vida, a sociedade, a liberdade. Se algo bom puder ser extraído dos regimes de exceção, este algo são as lições sobre tudo aquilo que não se deve repetir e sobre o quão importante é a liberdade e a democracia para a vida em sociedade.

De inegável nocividade para as múltiplas dimensões da vida em sociedade, os regimes de exceção causam pavor e repulsa, principalmente pela naturalização, banalização do mal que se pratica em nome do “bem” e, embora não possam ser considerados idênticos, até mesmo em razão das particularidades de cada contexto social, é indubitável que os regimes de exceção apresentam mais semelhanças do que distinções, principalmente para quem é considerado um “inimigo do regime”, um “opositor”, um judeu, na Alemanha nazista, ou um comunista, naquela América do Sul. Talvez, a insuportabilidade da vida experimentada naquelas sociedades seja o denominador comum dentre os regimes de exceção. Contudo, a mais concreta e incontroversa característica comum dentre eles é o desrespeito à condição humana, pois é inquestionável que em todos os regimes de exceção até agora conhecidos, a sistemática violação dos direitos humanos é o elemento que os aproximam uns dos outros e, em certa medida, os tornam iguais, principalmente do ponto de vista das vítimas dos mais variados tipos de abusos, como torturas, estupros, desaparecimentos forçados e assassinatos, abertamente praticados nos regimes de exceção.

No caso brasileiro, o último formal e materialmente reconhecido regime de exceção se arrastou por longos vinte e quatro anos (1964 – 1988), embora se reconheça que muitos entendam que o regime de exceção tenha se findado com a revogação dos atos institucionais e com a aprovação da Lei de Anistia (Reis Filho, 2014). Naquele período (entre 1964 e 1988), não que todas as formas de atrocidades já não fossem praticadas por aqui, como ainda são, o Brasil passou por momentos especialmente difíceis. A Constituição de 1946, que tinha um grande potencial emancipador, simplesmente foi suplantada por forças que já integravam a

tradição autoritária brasileira desde antes da República.

Em razão do golpe, a sociedade brasileira experimentou graves restrições no campo dos direitos políticos e milhares de pessoas foram vítimas de graves e sistemáticas violações de direitos humanos. A ditadura militar brasileira, longe de ter sido uma *ditabranda*, como dizem alguns, foi um regime altamente violento e cruel e, levando em conta as estratégias implementadas para a preservação e prolongamento daquele estado de exceção, pode-se dizer que foi extremamente eficiente. Além das graves restrições quanto aos direitos políticos, por ocasião da ditadura militar, milhares de pessoas padeceram nas mãos dos militares e de outros agentes públicos encarregados da preservação do regime. Não é exagero afirmar que na vigência da ditadura militar brasileira houve uma verdadeira política de extermínio e a implementação de um eficaz terrorismo de Estado. Com efeito, além da execução de assassinatos e desaparecimentos forçados de opositores políticos, os sobreviventes não saíram ilesos. As prisões arbitrárias se tornaram atos de mero expediente, de modo que não haviam garantias assecuratórias da liberdade. A tortura era prática institucional e tolerada como meio de prova contra atos subversivos, embora “legalmente proscria”. Mas, e o Poder Judiciário? Servil, dominado, salvo raros episódios de coragem de alguns magistrados, fingia fazer justiça. Às mulheres suspeitas, além dos meios “convencionais” de tortura, a humilhação do estupro e o terror da separação de seus filhos, muitos deles nascidos enquanto eles estavam sob custódia. Enfim, sob a égide da ditadura militar no Brasil, muitas foram as violações dos direitos mais fundamentais do homem.

O golpe de 1964 não apenas (re)inaugurou um período marcado por sistemáticas violações de direitos humanos, arbitrariedades e autoritarismo. O golpe interrompeu um processo de construção da cidadania brasileira que, àquela época, lançava as bases constitutivas de uma cultura democrática no país. A desconstrução dos arranjos democráticos que se desenhavam naquele tempo veio na forma de uma ditadura civil-militar que bem soube usar todas as estratégias de dominação e repressão até então conhecidas, sempre camuflando as mais variadas formas de violência com o manto da legalidade.

Ocorre que os gemidos de dor vazavam dos porões da ditadura, alguém deu falta dos desaparecidos e, depois de algum tempo, o medo já não impedia o surgimento dos protestos por liberdade. Sem descer aos detalhes, depois do golpe de 1964 apenas em 1979 o governo ditatorial assinalava para uma abertura democrática. Neste ano, o Congresso Nacional, ainda que dominado pelos ditadores, aprovou a Lei de Anistia. Depois disso, o processo de transição democrática se arrastou até a convocação da Assembleia Nacional Constituinte (EC n.º 26/85), sinal marcante de que, de fato, ocorreria uma transição de regimes.

Cabe ressaltar que a transição democrática brasileira, embora impingida pelo clamor social, contou com a aquiescência, permissão, daqueles que detinham o poder ditatorial, de modo que foi desenhada e manipulada para ser “lenta, gradual e segura”. Em outras palavras, pode-se dizer que a transição para a democracia no Brasil não resultou de uma verdadeira ruptura política com a ditadura então vigente, pois o processo de transição foi negociado com os ditadores, circunstância absolutamente relevante para a compreensão das particularidades da transição democrática brasileira e das dificuldades que ainda se enfrentam nos dias de hoje.

Apensar das intermitências, dos avanços e dos retrocessos, a transição ocorreu e, de fato, permitiu notáveis conquistas democráticas no país, dentre as quais se destaca a maior delas, a promulgação da Constituição Federal de 1988.

\*\*\*

Com a modernidade, a *conquista da lei* se traduz no símbolo das vitórias políticas, tal como a substituição da bandeira no campo do inimigo sinaliza o domínio dos vencedores. Neste sentido, as mudanças de regimes políticos sempre vêm acompanhadas de mudanças nas leis, uma vez que a dinâmica social tanto constitui o campo jurídico, como é por ele constituída.

Sobre a constituição social pelo jurídico, ou pela *conquista da lei*, é relevante levar em consideração as ponderações de Geertz (2014), especialmente, quanto aos efeitos que o “jurídico” provoca na realidade social. Para Geertz, “a parte ‘jurídica’ do mundo não é simplesmente um conjunto de normas, regulamentos, princípios, e valores limitados, que geram tudo que tenha a ver com o direito, desde decisões do júri, até eventos destilados, e sim parte de uma maneira específica de imaginar a realidade”. Neste mesmo sentido, o referido autor afirma que “o pensamento jurídico é construtivo de realidades e não um mero reflexo dessas realidades”, de modo que é preciso haver uma “rejeição de uma visão segundo a qual o poder prático do direito resulta do consenso social, a favor uma busca de significados”. Em outras palavras, para Geertz “o direito, mesmo um tipo de direito tão tecnocrata como o nosso, é, em uma palavra, construtivo; em outra, constitutivo; em uma terceira, formacional”. Seguindo essa a linha de raciocínio, Geertz (2014) afirma que um processo jurídico é “uma forma de conseguir que nossas concepções do mundo e nossos veredictos se ratifiquem mutuamente”, ou seja, “que estas concepções e esses veredictos sejam respectivamente o lado abstrato e o lado prático da mesma razão constitutiva”.

Ao compreender o jurídico como uma forma de construção, constituição e formatação das realidades sociais, o pensamento de Geertz dialoga com as noções de Direito e “poder simbólico” encontradas em Pierre Bourdieu. Com efeito, para Bourdieu (1989), o

poder simbólico também é uma forma de construção das realidades, sendo que o Direito seria a principal forma de veiculação deste tipo de poder. O direito, portanto, é meio predileto de emanção do poder simbólico, o qual, por sua vez, tem a capacidade de constituir a realidade social pelo discurso que enuncia:

“O poder simbólico como poder de constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão do mundo e, deste modo, a acção sobre o mundo, portanto o mundo; poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização, só se exerce se for reconhecido, quer dizer, ignorado como arbitrário”.

[...]

“O direito é, sem dúvida, a forma por excelência do poder simbólico de nomeação que cria as coisas nomeadas e, em particular, os grupos; ele confere a estas realidades surgidas das suas operações de classificação toda a permanência, a das coisas, que uma instituição histórica é capaz de conferir a instituições históricas. O direito é a forma por excelência do discurso actuante, capaz, por sua própria força, de produzir efeitos. Não é demais dizer que ele faz o mundo social, mas com a condição de se não esquecer que ele é feito por este” (BOURDIEU, 1989).

O entendimento da questão também passa pela compreensão do debate que articula a noção de tempo e a força do direito enquanto mecanismo de instituição da realidade social. Segundo François Ost (2005), enquanto o tempo é uma instituição social, a principal missão do direito (do “jurídico”) seria cooperar para a instituição do social, ou seja, “o direito é um discurso performativo, um tecido de ficções operatórias que redizem o sentido e o valor da vida em sociedade”. Ocorre que “o direito afeta diretamente a temporalização do tempo, ao passo que, em troca, o tempo determina a força instituinte do direito”. Com isso, Ost quer dizer que:

o direito temporaliza, ao passo que o tempo institui. Trata-se, então, de uma dialética profunda e não de relações superficiais que se ligam entre o direito e o tempo. O tempo não permanece exterior à matéria jurídica, como um simples quadro cronológico em cujo seio desenrolaria sua ação; do mesmo modo, o direito não se limita a impor ao calendário alguns prazos normativos, deixando para o restante que o tempo desenrole seu fio. Antes, é muito mais desde o interior que direito e tempo se trabalham mutuamente. Contra a visão positivista que não fez mais que exteriorizar o tempo, [...] longe de se voltar à medida formal de seu desenrolar cronológico, o tempo é um dos maiores desafios da capacidade instituinte do direito.

As interseções entre o direito e o tempo evidenciam que o tempo não é apenas um “tempo físico” e que o direito não é apenas um elemento do presente, mas também do passado e do futuro. Esta perspectiva também aclara os tempos vividos pelas diversas camadas da sociedade, demonstrando como os vários segmentos sociais têm tempos diferentes e caminham em diferentes ritmos. Além disso, a partir desta visão, chega-se à conclusão de que quem tem a capacidade de instituir o tempo social, valendo-se da manipulação do jurídico,

detém o poder, inclusive de controlar as instituições, principalmente porque estas são constituídas pelo jurídico. Ademais, a imbricada relação entre o tempo e o direito remete à ideia de memória, inclusive como expressão do tempo jurídico, pois também é função do direito contribuir, fundamentalmente, para a fixação de uma memória social, principalmente em razão de sua assertividade quanto aos valores fundamentais de uma coletividade (Ost, 2005).

Para o bem ou para o mal, a *conquista da lei* é um caminho necessário para a sobrevivência de qualquer regime político. Não por acaso, a ditadura de 1964, desde seu nascimento até seu último suspiro, militou pela via da legalidade. De Atos Institucionais à Emenda Constitucional, a preocupação sempre foi conferir legalidade aos atos de exceção. A estratégia torna o arbítrio algo institucional, impessoal, uniforme e estável. Dificilmente a ditadura de 1964 duraria tanto tempo sem o artifício da legalidade autoritária.

Por outro lado, também não custa lembrar que os movimentos de luta por liberdade também foram seguidos pela *conquista da lei*. Quando se olha para a história do constitucionalismo, por exemplo, verifica-se que sempre houve uma preocupação em ressignificar as relações de poder a partir da refundação das bases jurídicas do Estado. Foi exatamente o que ocorreu nas revoluções inglesa, americana e francesa. Igualmente, sempre que há um movimento de lutas por direitos e liberdades, as conquistas daí advindas sempre vem acompanhadas de compromissos que assumem uma forma de legalidade. Assim ocorreu com a ampliação dos Direitos Civis nos Estados Unidos e em diversos países.

Da mesma forma, a passagem de um regime ditatorial e autoritário para um regime democrático depende da convergência de múltiplos fatores que, de alguma maneira ou de outra, demandam do jurídico o papel de mediador no processo de transição democrática. Com efeito, as transições democráticas nunca vêm desacompanhadas de entendimentos e compromissos que se cristalizam na lei, pois é nela que as lutas por liberdade assumem a forma de garantia de transição. Por isso, um das grandes reivindicações dos movimentos de transição é a inscrição em enunciados legais das conquistas alcançadas pelas lutas por liberdade e dos compromissos firmados para a construção de uma sociedade inspirada pelos valores que engendraram a própria transição democrática.

Não há transição democrática sem a *conquista da lei*. Em outras palavras, toda transição de regime autoritário para regime democrático se desdobra em sucessivos avanços no campo legal, até mesmo porque as democracias modernas sempre prestigiaram a lei como a garantia de sua existência, pois nela se enunciam os direitos e garantias contra o arbítrio estatal. Desta feita, as conquistas democráticas se consolidam a partir da ressignificação do

espaço legal.

Do próprio conceito e dos elementos estruturantes da Justiça de Transição se conclui que *conquista da lei* é indispensável para a transição democrática. De acordo com Paul Van Zyl, Justiça de Transição pode ser entendida como “o esforço para a construção da paz sustentável após um período de conflito, violência em massa ou violações sistemáticas dos direitos humanos”, esforço que demanda articulação de quatro elementos centrais: 1) memória e verdade, 2) reparação, 3) reforma das instituições e 4) justiça, consistente na persecução aos violadores de direitos humanos.

Na era dos Estados de Direito, a paz sustentável após o caos da repressão, a revelação verdade e proteção da memória, a reparação das injustiças cometidas, a reforma das instituições desfiguradas pelo autoritarismo e o processamento dos violadores de direitos humanos só é possível a partir de garantias legais de que todos estes compromissos serão, de fato, cumpridos. Exatamente por isso, toda transição se consolida e se expressa na lei, símbolo da conquista, que documenta os compromissos assumidos com o futuro, sem deixar de lado a responsabilidade com passado. Por tudo isso, a promulgação de uma Constituição é tão importante no contexto de uma transição democrática.

A história do constitucionalismo revela que as constituições simbolizam a ruptura com modelos autoritários de Estado. Neste sentido, a ideia de Constituição já traz consigo um conjunto de compreensões que remetem às lutas contra o arbítrio estatal, de modo que o temo Constituição, a despeito de indevidas apropriações, foi concebido para designar um conjunto de garantias de liberdade e democracia.

No Brasil, a Constituição de 1988 faz jus ao nome que leva. O documento é, inegavelmente, o maior símbolo das recentes conquistas democráticas no país e, de fato, representa uma verdadeira mudança de paradigma. Logo no primeiro artigo da Constituição preconiza-se que *a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito*, tendo como fundamentos, dentre outros, a cidadania e a dignidade da pessoa humana. No mesmo dispositivo, a Constituição declara que *todo o poder emana do povo*. Além disso, elenca, dentre os objetivos da República, *a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação*. O rol de garantias fundamentais é fabuloso, somando mais de cem enunciados, considerando-se os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos.

Certamente, a prolixidade do texto constitucional é proporcional à extensão dos abusos vivenciados nos anos da repressão. Entretanto, sabe-se que promulgação de uma

Constituição não garante, por si só, a mudança da realidade, dado o fosso existente entre o enunciado e sua repercussão no plano da realidade. Contudo, a despeito disso, não se pode ignorar que a promulgação de uma Constituição é um passo importante na caminhada para a democracia. Tendo isso em conta, não é exagero dizer que a Constituição de 1988 ainda é uma bússola democrática. Se respeitada, será seguro dizer que nunca voltaremos a 1964.

\*\*\*

Um dos grandes desafios dos processos transicionais é lidar com as marcas do passado ditatorial, principalmente quando estas marcas gravam os corpos e almas de milhares de pessoas que experimentaram na pele todo horror destes regimes. O complexo problema envolve a busca de meios que visem diminuir os danos causados às vítimas da repressão e, a toda evidência, a reparação não pode se limitar à dimensão financeira, até porque os atos de exceção não se restringiram a este campo. A estas preocupações, corresponde um dos pilares da Justiça de Transição, denominado reparação.

Diante da inegável dívida com todos aqueles que sofreram na pele os atos de repressão, a própria Constituição 1988, no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), consagrou um verdadeiro *estatuto jurídico do anistiado político*, além de eleger a *reparação* como eixo estruturante do processo transicional. Agora, o Estado Democrático reconhece os erros cometidos no passado e assume, pública e solenemente, o compromisso de *reparar* o sofrimento causado.

O dispositivo (art. 8º do ADCT) prevê anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção. Contudo, a regra constitucional, como naturalmente ocorre, não minudencia a maneira como o Estado deve se desincumbir das obrigações assumidas no referido dispositivo, de modo que relega ao plano infraconstitucional a construção dos procedimentos e a designação das competências que garantam concretude ao direito fundamental instituído.

Em atenção ao comando constitucional (art. 8º do ADCT), a Lei 10.559/02 regulamentou a política reparatória, de modo que especificou os direitos dos anistiados políticos (art. 1º), elencou aqueles que podem ser considerados anistiados políticos (art. 2º), regulamentou as formas de reparação econômica (art. 3º e seguintes) e estabeleceu as competências administrativas para o processamento e análise dos pleitos reparatórios.

Parece evidente que o art. 8º do ADCT e seu regulamento (Lei 10.559/02) consolidam uma política pública de Estado que, refletindo os anseios por uma anistia com

sentido de *liberdade e reparação*, se qualifica juridicamente como verdadeira garantia fundamental, tanto de caráter individual, como de caráter coletivo.

De início, cabe destacar que as normas previstas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias são tão constitucionais como qualquer outra norma que se encontre nos demais capítulos da Constituição. Sobre essa questão, o Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou:

“O Ato das Disposições Transitórias, promulgado em 1988 pelo legislador constituinte, qualifica-se, juridicamente, como um estatuto de índole constitucional. A estrutura normativa que nele se acha consubstanciada ostenta, em consequência, a rigidez peculiar às regras inscritas no texto básico da Lei Fundamental da República. Disso decorre o reconhecimento de que inexistem, entre as normas inscritas no ADCT e os preceitos constantes da Carta Política, quaisquer desníveis ou desigualdades quanto à intensidade de sua eficácia ou à prevalência de sua autoridade. Situam-se, ambos, no mais elevado grau de positividade jurídica, impondo-se, no plano do ordenamento estatal, enquanto categorias normativas subordinantes, à observância compulsória de todos, especialmente dos órgãos que integram o aparelho de Estado” (RE160.486, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 11-10-1994, Primeira Turma, DJ de 9-6-1995 e RE 215.107-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 21-11-2006, Segunda Turma, DJ de 2-2-2007).

Também é importante assentar que o *estatuto jurídico dos anistiados políticos*, inaugurado pelo art. 8º do ADCT e regulamentado pela Lei 10.559/02, se qualifica como direito e garantia fundamental de natureza individual e coletiva e, em razão disto, atrai toda proteção que é conferida aos direitos e garantias fundamentais pela própria Constituição. O *status* de direito e garantia fundamental, de natureza individual e coletiva, decorre não só da literalidade do art. 8º do ADCT, mas também dos princípios subjacentes à política pública por ele orientada. Este entendimento leva à compreensão de que a norma insculpida no art. 8º do ADCT, além de ser formalmente constitucional, é materialmente constitucional, ou seja, integra um conjunto de regras que constituem e dão sentido à própria natureza do Estado Democrático de Direito.

Da literalidade do dispositivo, resta evidente que o Estado Constitucional assume o compromisso de reparar aqueles que foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, fato que, por si só, já garante aos prejudicados o direito subjetivo de exigir o cumprimento da obrigação. Ainda cabe ressaltar que o texto constitucional não limita no tempo a pretensão de exigir do Estado as devidas reparações pelos atos de exceção. Assim, da literalidade do art. 8º do ADCT se pode concluir que o Estado assume sua dívida para com os atingidos pelos atos de exceção e que a pretensão não se submete a nenhuma regra prescricional. Inclusive, neste particular, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem assentado “*ser imprescritível a reparação de danos, material e/ou moral*,

*decorrentes de violação de direitos fundamentais perpetrada durante o regime militar, período de supressão das liberdades públicas”* (REsp 1565166/PR, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/06/2018, DJe 02/08/2018).

Noutro giro, é preciso compreender que as razões que inspiraram a política pública de reparação prevista pelo art. 8º do ADCT são diretamente relacionadas à própria transição democrática. Em outros dizeres, os princípios subjacentes ao referido dispositivo são os mesmos que inspiraram a passagem do regime de exceção para o regime democrático. A rigor, o art. 8º do ADCT, ao reconhecer a existência de um período de exceção e firmar o compromisso de reparar os danos causados pelo regime de ditatorial, dialoga com os outros direitos fundamentais que vinculam o Estado Constitucional ao dever de respeitar e proteger os direitos humanos. O reconhecimento do dever de reparar é, essencialmente, um compromisso com a própria democracia, que sinaliza a repulsa a toda forma de perseguição lastreada no arbítrio. Deste entendimento conclui-se que a referida norma é formal e substancialmente constitucional, como os demais direitos e garantias fundamentais constantes do Título II da Constituição Federal.

Cumprido destacar que os direitos previstos no art. 8º do ADCT e na Lei 10.559/02 são direitos e garantias fundamentais tanto de índole individual, quando de índole coletiva. Como direito e garantia individual, a norma confere direitos que passam a integrar o patrimônio jurídico daqueles que foram vítimas de atos de exceção. Ou seja, comprovada condição de perseguido político, o Estado não pode se opor ao compromisso de reparar o dano. Daí porque se entende que *“a anistia política é ato vinculado. Comprovados os requisitos previstos na lei e no regulamento, é dever da administração declará-la”* (RMS 21.259, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 8-11-1991; RMS 25.988, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 9-3-2010, Segunda Turma, DJE de 14-5-2010).

Por outro lado, os direitos previstos no art. 8º do ADCT e na Lei 10.559/02 se caracterizam com direitos e garantias fundamentais coletivos. Não são apenas as vítimas diretas do regime de exceção que ostentam a qualidade de titulares de direitos frente ao Estado Constitucional pelas sistemáticas violações aos direitos humanos. É preciso compreender que toda a sociedade é prejudicada quando um regime de exceção se instala. Ao certo, sequer é possível mensurar a extensão e profundidade dos prejuízos causados por uma ditadura, ainda mais quando tem longa duração, como a que ocorreu no Brasil. As indenizações conferidas individualmente a cada perseguido político carregam mais do que um pedido de desculpas individual. Em verdade, quando o Estado se curva e estende a mão para uma vítima de perseguição, toda sociedade recebe os benefícios deste ato de justiça. Neste

sentido, os direitos decorrentes do estatuto jurídico do anistiado político se qualificam como garantia fundamental de natureza coletiva, principalmente porque a política reparatória é, também, uma garantia de não repetição do passado, direito que diz respeito a toda sociedade brasileira.

Como direitos e garantias fundamentais que são, os direitos previstos art. 8º do ADCT e na Lei 10.559/02 são alcançados por um conjunto de regramentos específicos, que objetivam tanto conferir efetividade aos mencionados direitos, como protegê-los contra qualquer tentativa de supressão ou redução de seu alcance.

Neste sentido, pode-se dizer que os direitos previstos no art. 8º do ADCT e na Lei 10.559/02 possuem *eficácia imediata e irradiante*, (art. 5º, § 1º, da CF), pois podem ser exigidos do Estado independentemente de regulamentação. Mais que isso, pois o Estado não só pode ser demandado e obrigado a cumprir esses direitos, como deve atuar no sentido de promover os referidos direitos espontaneamente, de modo que deve criar todas as condições para o exercício destes direitos.

Outra compreensão muito cara aos direitos e garantias fundamentais, diz respeito ao *princípio da vedação do retrocesso (efeito cliquet)*. De acordo com o referido princípio, uma vez reconhecidos pelo Estado, os direitos e garantias fundamentais não podem sofrer retrocessos, ou seja, não podem ser suprimidos ou enfraquecidos. Daí porque os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição são protegidos por cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, IV). Por outro lado, o postulado também impede que os avanços já conquistados no campo dos direitos e garantias fundamentais sofram qualquer tipo de retrocesso, de modo que políticas públicas já implantadas só poderiam sofrer alteração se as mudanças promoverem a ampliação do âmbito de proteção dos direitos e garantias fundamentais, não o contrário. Neste sentido, por exemplo, a revogação da Lei 10.559/02 seria vedada, uma vez que redundaria, primeiro, no descumprimento do art. 8º do ADCT e, depois, porque isso importaria em verdadeiro retrocesso no que diz respeito ao direito à reparação pelos atos de exceção praticados pelo Estado.

Também é preciso considerar que o art. 8º do ADCT e a Lei 10.559/02 desembocam em atividade administrativa de apreciação dos requerimentos daqueles que se julgam abrangidos pela política pública reparatória, de modo que é de fundamental importância analisar, ainda que de modo geral, o regime jurídico-constitucional a que se submete a referida atividade.

Inicialmente, é preciso compreender que toda atividade estatal se submete a um regime jurídico próprio, marcado por prerrogativas e sujeições. Em apertada síntese, o

binômio designa um conjunto de regras que dizem respeito à preservação e à indisponibilidade do interesse público, cujos parâmetros são extraídos da própria Constituição Federal e normas infraconstitucionais que regulamentam a atividade administrativa.

Especificamente quanto à atividade administrativa, o art. 37 da Constituição elenca os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Referidos princípios, além de vincularem à Administração Pública aos seus ditames, conferem ao administrado e, também ao perseguido político, um *direito fundamental à boa administração* (FREITAS, 2014). Evidentemente, que estes princípios vinculam tanto a Comissão de Anistia, quanto o Ministério a que se vincula, atualmente o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, de modo que a violação de quaisquer destes princípios pode caracterizar tanto a nulidade do ato, como a responsabilização do agente público responsável pela violação da norma constitucional.

Em diálogo com as normas constitucionais, cumpre destacar que a Lei 9.784/99 traz importantes comandos no que diz respeito ao processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, a qual se aplica à “Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração” (art. 1º da Lei 9.784/99). Obviamente, o mencionado diploma normativo, também se aplica à Comissão de Anistia e ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, principalmente por que a atividade exercida por estes órgãos se materializa em procedimentos administrativos.

Mais que explicitar o dever de observar os princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência, a Lei 9.784/99 elenca como critérios de atuação, dentre outros, a atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé, divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição, indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão, garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio, interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação (art. 2º, parágrafo único, da Lei 9.874/99).

É importante ter em conta que, além da Constituição e da Lei 9.874/99, a Comissão de Anistia e o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos se submetem a todas as regras compatíveis com a com a finalidade da política pública

inaugurada pelo art. 8º do ADCT, de modo que se pode dizer que, em matéria de Anistia Política, existe um verdadeiro *microssistema jurídico* que sujeita toda atividade estatal, cujo objetivo principal é dar cumprimento ao comando constitucional previsto no art. 8º do ADCT. Neste sentido, integram o referido microssistema, as leis 6.683/79 (Lei de Anistia), 9.140/95 (lei dos mortos e desaparecidos políticos) e 12.527/11 (lei do acesso à informação), dentre outras, todas elas gravitando em torno do art. 8º do ADCT e demais normas constitucionais.

## **BIBLIOGRAFIA**

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand, 1989.

FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. 3. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

GEERTZ, Clifford. **O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa**; tradução de Vera Joscelyne. 14a ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2014.

OST, François. **O tempo do Direito**. Tradução Élcio Fernandes; revisão técnica: Carlos Aurélio Mota Souza. Bauru/SP: Edusc, 2005.

REIS FILHO, Daniel Aarão. **Ditadura e Democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

REIS FILHO, Daniel Aarão et all. **A ditadura que mudou o Brasil: 50 anos do golpe de 1964**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

SAFATLE, Vladimir. **Só mais um esforço**. São Paulo: Três Estrelas, 2017.

TELES, Edson; Safatle, Vladimir (Orgs.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2010.