



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ FEDERAL DA 10ª VARA FEDERAL
CÍVEL DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO.**

Autos n.º 0002039-10.2014.4.02.5101 (Ação Civil Pública)

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelos Procuradores da República infra-assinados, inconformado com a r. sentença de fls. , que julgou extinta a presente ação civil pública, sem julgamento do mérito, com fundamento no art. 295, inciso I, e parágrafo único, inciso III, do Código de Processo Civil, vem tempestivamente interpor o presente

RECURSO DE APELAÇÃO

pelas razões abaixo aduzidas.

Termos em que,
P. Deferimento.

Rio de Janeiro, 11 de fevereiro de 2015.

SERGIO GARDENGHI SUIAMA
Procurador da República



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

10ª Vara Federal Cível da Subseção Judiciária do Rio de Janeiro
Autos n.º 0002039-10.2014.4.02.5101 (Ação Civil Pública)
Autor: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Réus: UNIÃO FEDERAL e CONCESSIONÁRIA CCR PONTE

RAZÕES DE APELAÇÃO

Egrégio Tribunal,
Colenda Turma.

“A jurisdição constitucional, como elemento sistêmico auto-reproduzido, reforça a dupla dimensão constitucional, de norma e de região de interações, lançado os seus sensores aos vários mundos, sobretudo da política, da moral e da economia, para captar as inquietações e demandas que serão, no seu retorno as formas jurídicas, traduzidas nas páginas dos processos e contenciosos constitucionais. A argumentação jurídica dá, assim, margem ao ingresso ou à reprodução dos reclamos do exterior, muito embora tenha de arcar com os pressupostos de uma orientação discursiva que transcende a meros excertos de autoridade. Resulta, enfim, na institucionalização da ordem constitucional no percurso histórico, com o apelo a elementos da tradição do povo, em síntese com os componentes das necessidades atuais e com as pontes que se remetem ao futuro.”
(José Adércio Leite Sampaio, *A Constituição Reinventada*)

O Ministério Público Federal ajuizou em 05 de fevereiro de 2014, a presente ação civil pública na qual postula a concessão de tutela jurisdicional para o fim de condenar as Recorridas UNIÃO FEDERAL e CONCESSIONÁRIA CCR PONTE à obrigação de fazer consistente em suprimir a referência ao nome do ex-presidente Artur da Costa e Silva dos registros e sinalizações da Ponte Rio-Niterói.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Em fundamentada sentença, o juízo *a quo* extinguiu a ação proposta, sem julgamento do mérito, por considerar o pedido juridicamente impossível. De acordo com o eminente magistrado *a quo*, a postulação do MPF veicula uma “decisão política que deve ser tomada pela sociedade coletivamente, através de sua participação direta e de seus representantes no Legislativo, sob pena de ofensa ao art. 2º da Constituição Federal de 1988”. Para o juízo de 1º grau, “é a sociedade que cabe julgar, em última análise e á que ela é construtora e beneficiária da memória nacional – se o ex-Presidente Costa e Silva prestou, ou não, relevante serviço à Nação”.

Com a devida vênia, a sentença merece reforma. Com efeito, diversamente do que julgou o magistrado *a quo*, o pedido de tutela jurisdicional veiculado na inicial não apenas é juridicamente possível, como integra o âmbito do controle jurisdicional de validade das leis de efeitos concretos e atos administrativos. Senão vejamos.

1. O Pedido é Juridicamente Possível.

Inteira razão assiste ao ilustre magistrado de 1º grau, quando assevera que “as questões políticas (...) devem ficar de fora do julgamento judicial”. Ocorre, contudo, que **esta ação coletiva não veicula, de nenhum modo, questão afeta unicamente à esfera das decisões políticas.**

Com efeito, como bem leciona Seabra Fagundes em sua obra clássica sobre o controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário, **para que um ato administrativo seja considerado estritamente político (e, portanto, insuscetível de controle jurisdicional), “há de conter medida de fins unicamente políticos (finalidade) e, ao mesmo tempo, há de circunscrever-se ao âmbito interno do mecanismo estatal, e, se o exceder, não deve alcançar direitos explicitamente reconhecidos”**¹:

“O procedimento deixa de ser unicamente político quando, não obstante ter no ato político a sua origem, é seguido de **medidas que afetam direitos expressamente amparados pela ordem jurídica**. E então, desaparece a impossibilidade do controle. O Judiciário é levado, embora indiretamente, ao exame do ato político.”²

1 Seabra Fagundes, *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, Rio de Janeiro, Forense, 2006, pp. 198-199.

2 *Idem*, pp. 201-202.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Como nota José Adércio Leite Sampaio, já em 1895, o STF afirmou a teoria do controle judicial de constitucionalidade das leis e atos dos demais poderes: “O Poder Judiciário não exerce funções próprias do executivo, como nomear, demitir ou reintegrar empregados públicos; somente lhe compete, nos termos da lei, verificada a ilegalidade do ato arguido, anulá-lo, no todo ou em parte, para o fim de assegurar os direitos do autor” (STF, Pleno. Ap. Cível, 175, Jurisprudência, 1896, pp. 185-189). Assim, para o constitucionalista, **uma questão seria exclusivamente política se e somente se estiver afeta, constitucional e privativamente, a um outro Poder (questão meramente ou exclusivamente política), não havendo uma prefixação jurídica de seu conteúdo, conveniência e oportunidade, e se não violar direitos individuais.**³

No caso em litígio, o pedido veiculado na inicial dirige-se à supressão do nome do ditador Artur da Costa e Silva nos registros e sinais de trânsito da Ponte Rio-Niterói (obrigação de fazer dirigida à União e à concessionária da Ponte). Conforme será adiante aduzido, a manutenção da designação conferida à ponte federal no ano de 1970 implica em **desvio de finalidade e violação permanente da dignidade humana, da cidadania, dos valores democráticos e do direito à verdade e à memória sobre a história do período ditatorial; daí a propositura da ação.**

É fundamental ressaltar que a ação não postula que o Poder Judiciário designe o bem público com o nome desta ou daquela personalidade (v.g., “Herbert de Souza” ou “Tom Jobim” ou “Ulisses Guimarães”) – decisão, esta sim, pertencente à esfera de discricionariedade político-legislativa (ou “à sociedade”, referida na sentença) – **mas tão-somente que, no âmbito do controle jurisdicional dos atos administrativos e leis de efeitos concretos, seja declarada a ilegalidade da norma** em decorrência: a) do **desvio de finalidade do ato, consistente na promoção da figura de autoridade notoriamente comprometida com graves e sistemáticas violações de direitos humanos;** b) da **não-recepção**, pela Constituição de 1988, **da Lei Federal 5.595/70, que denomina, supletivamente, a Ponte Rio-Niterói de “Presidente Costa e Silva”, face à incompatibilidade do ato com os valores democráticos, com a dignidade humana e a cidadania, bem como o direito fundamental coletivo à memória e à verdade.**

2. Desvio de finalidade do ato impugnado.

³ José Adércio Leite Sampaio, *A Constituição Reinventada pela Jurisdição Constitucional*, Belo Horizonte, Del Rey, p. 320.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A lei de regência a respeito da matéria aqui impugnada – Lei Federal 6.682/79, estabelece que:

Art. 1º As estações terminais, obras-de-arte ou trechos de via do sistema nacional de transporte terão a denominação das localidades em que se encontrem, cruzem ou interliguem, consoante a nomenclatura estabelecida pelo Plano Nacional de Viação.

Parágrafo único. Na execução do disposto neste artigo será ouvido, previamente, em cada caso, o órgão administrativo competente.

Art. 2º **Mediante lei especial**, e observada a regra estabelecida no artigo anterior, uma estação terminal, obra-de-arte ou trecho de via **poderá ter, supletivamente**, a designação de um fato histórico ou de **nome de pessoa falecida que haja prestado relevante serviço à Nação ou à Humanidade**.

Verifica-se da redação do art. 2º da Lei que a finalidade da norma autorizativa é – como intuitivamente já se supunha a respeito da denominação dada a qualquer monumento ou via pública federal – homenagear quem haja prestado “*serviço relevante à Nação ou à Humanidade*”.

A expressão “**serviço relevante à Nação ou à Humanidade**” veicula evidente **conceito jurídico indeterminado**. A respeito do assunto, vale lembrar a digressão de Celso Antônio Bandeira de Mello feita em seu *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*. Para o eminente administrativista, a Lei, ao descrever situações fáticas, frequentemente emprega expressões que recobrem “*conceitos algo fluidos, algo imprecisos, também chamados de vagos ou indeterminados*”⁴. Nestes casos, diz-se que há discricionariedade porque cabe a interferência de um juízo subjetivo do administrador no que se refere à determinação ou reconhecimento da situação fática ou da finalidade do ato.

O reconhecimento da discricionariedade administrativa diante de conceitos jurídicos indeterminados, contudo, não implica em afirmar que a margem de liberdade do administrador é ilimitada ou que o ato é insuscetível de controle jurisdicional:

4 Celso Antônio Bandeira de Mello, *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*, p. 17.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

“Com efeito, em primeiro lugar, tem-se que aceitar logicamente, por uma irrefragável imposição racional que **mesmo que os conceitos** versados na hipótese da norma ou em sua finalidade **sejam vagos**, fluidos ou imprecisos, **ainda assim tem algum conteúdo determinável**, isto é, certa densidade mínima, pois, se não o tivessem, não seriam conceitos e as vozes que os designam sequer seriam palavras. (...) Logo, se tem que aceitar, por irrefragável imposição lógica que, mesmo que vagos, fluidos ou imprecisos, os conceitos utilizados no pressuposto da norma (na situação fática por ela descrita, isto é, no motivo legal) ou na finalidade, **tem algum conteúdo mínimo indiscutível**. De qualquer deles se pode dizer que compreendem uma **zona de certeza positiva**, dentro da qual ninguém duvidaria do cabimento da aplicação da palavra que os designa e uma **zona de certeza negativa em que seria certo que por ela não estaria abrigada**. As dúvidas só tem cabida no intervalo entre ambas.”⁵

Ainda mais radical, em favor do controle jurisdicional dos atos fundados em conceitos jurídicos indeterminados, é a posição de Gustavo Binbenbojm, para quem:

“O ato discricionário pressupõe um poder de escolha do administrador, que, diante de uma situação concreta, pode optar por um ou outro resultado de acordo com sua conveniência e a melhor oportunidade. Tal resultado pode (i) já estar previsto na norma de competência, havendo, nesse caso, a opção por uma solução A, B, ou C (discricionariedade de escolha); ou (ii) pode ser de livre escolha do administrador que se mantém vinculado, apenas, pela finalidade estabelecida na lei (discricionariedade da decisão).

Já os atos fundados em conceitos jurídicos indeterminados não são fruto de uma opção do administrador. Se é que há uma eleição, esta é do próprio legislador, que escolheu o uso de termos vagos e conceitos imprecisos, sendo que a sua aplicação resolve-se com a interpretação de seu sentido. Mais precisamente, **a aplicação de um conceito jurídico indeterminado passa por duas operações lógicas: ‘a interpretação abstrata do conceito (Auslegung) e a sua sobreposição ao caso concreto por via da subsunção deste à hipótese da norma (Anwendung).** (...) Conforme Almiro do Couto e Silva, **‘os conceitos jurídicos indeterminados estão inseridos no suporte fático-legal e os problemas com eles relacionados resumem-se todos – ou**

⁵ *Idem*, pp. 28-29.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

pelo menos predominantemente – à interpretação da regra jurídica, diferentemente do que se passa com o poder discricionário, que se constitui num poder de eleição da consequência ou do efeito jurídico.

Destarte, como a aplicação do conceito jurídico indeterminado dar-se-á através de um juízo de interpretação, será possível o controle jurisdicional dos atos administrativos em tais conceitos fundados. Mais uma vez com Almir do Couto e Silva, **‘os conceitos jurídicos indeterminados são, em princípio, suscetíveis de exame judicial quanto à correção ou incorreção de sua aplicação, ou da sua subsunção do caso concreto no preceito abstrato,** pois logicamente só haverá uma única aplicação certa. A interpretação abstrata dos conceitos jurídicos indeterminados dar-se-á, de um modo geral, com o uso de juízos objetivos formulados com base numa técnica jurídica. **Assim, o carácter inicialmente ‘técnico’ do conceito utilizado pela lei não só impede, como não dispensa a sua leitura jurídica, e logo, a leitura do juiz”**.⁶

Reconhece-se, é claro, “em favor dos órgãos administrativos do Estado, a existência de uma ‘área de apreciação’ (...) ou a impossibilidade de o Judiciário substituir a decisão tomada pela Administração Pública ao eleger uma das várias soluções ‘sustentáveis’ (*Vertretbaren*) ou razoáveis, como pretende Ule, pois em todas essas situações teria a Administração Pública o que Hans Julius Wolf chama de ‘prerrogativas de avaliação’”. Porém, tal “área de apreciação” não engloba, no caso, todo o universo de pessoas, pois se assim fosse, o próprio emprego do conceito indeterminado “serviço relevante à Nação” seria inútil.

Considerem Vossas Excelências, se seria incabível o controle jurisdicional sobre a escolha do nome “Adolf Hitler” para designar um bem federal, feita por legislador no âmbito da competência que lhe foi outorgada pela Lei 6.682/79.

Por certo que não!

É que as atrocidades cometidas pelo ditador nazista certamente não permitem inclui-lo na categoria de pessoas que prestaram “serviços relevantes à Nação ou à Humanidade”, tal como exigido pela Lei.

Celso Antônio Bandeira de Mello, em artigo sobre a imprescritibilidade dos crimes de tortura cometidos durante a ditadura

⁶ Nota de atualização doutrinária in Seabra Fagundes, *op. cit.*, p. 192.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

brasileira, sublinha a necessidade de se interpretar um texto normativo antigo cujos efeitos devam ocorrer no presente segundo os princípios jurídicos vigentes:

“Acresce-se que nenhuma interpretação pode fazer “tabula rasa” dos princípios gerais de direito vigentes. É que estes, como disse Eduardo Garcia de Enterría, ‘son una condensación de los grandes valores jurídicos materiales que constituyen el substractum del ordenamiento y de la experiencia reiterada de la vida jurídica. *No consisten, pues, en una abstracta e indeterminada invocación de la justicia o de la conciencia moral* o de la discreción del juez, sino, más bien, en la expresión de una justicia material especificada técnicamente en función de los problemas jurídicos concretos y *objetivada en la lógica misma de las instituciones*’.

Nas palavras de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello: *tais princípios ‘se infiltram no ordenamento jurídico de dado momento histórico’ ou traduzem “o mínimo de moralidade que circunda o preceito legal, latente na fórmula escrita ou costumeira”, são “as teses jurídicas genéricas que informam o ordenamento jurídico-positivo do Estado”, conquanto não se achem expressadas em texto legal específico*. Pode-se, à vista das lições transcritas, concluir que princípios gerais de direito são vetores normativos subjacentes ao sistema jurídico-positivo, não porém como um dado externo, mas como uma inerência da construção em que se corporifica o ordenamento.

Sendo assim, parece óbvio que jamais se poderia interpretar um texto normativo, atual ou antigo, mas cujos efeitos devam ocorrer no presente, prescindindo das imposições resultantes dos princípios gerais de direito residentes em dado sistema jurídico. Ora, entre os princípios jurídicos atualmente vigentes em todo o mundo ocidental, está, sem a menor dúvida possível, o do respeito à dignidade da pessoa humana e o da abominação à tortura.”⁷

A ponderação do eminente administrativista aplica-se à interpretação da lei ora impugnada. Daí porque a perpetuação de homenagens públicas a perpetradores de graves violações de direitos humanos – tal como a contida na preservação do nome de Costa e Silva em uma ponte federal - é absolutamente incompatível com os princípios da Constituição democrática de 1988.

⁷ Celso Antônio Bandeira de Mello, “Imprescritibilidade dos crimes de tortura” in Inês Virgínia Prado Soares e Sandra Akemi Shimada Kishi, (orgs.), *Memória e Verdade: a justiça de transição no Estado Democrático brasileiro*, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p.137.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Aliás, as crueldades nazistas e a possibilidade de valoração desses atos repulsivos, que afrontam a cultura dos direitos humanos e violam a memória coletiva, já foram objeto de consideração pela mais alta Corte brasileira, no célebre caso Ellwanger. Nele, estão fixadas as premissas que servem para a interpretação do caso agora trazido a juízo. Confira-se:

“Existe um nexó estreito entre a imprescritibilidade, este tempo jurídico que se escoá sem encontrar termo, e a memória, apelo do passado à disposição dos vivos, triunfo da lembrança sobre o esquecimento”. No Estado de direito democrático devem ser intransigentemente respeitados os princípios que garantem a prevalência dos direitos humanos. Jamais podem se apagar da memória dos povos que se pretendam justos os atos repulsivos do passado que permitiram e incentivaram o ódio entre iguais por motivos raciais de torpeza inominável. A ausência de prescrição nos crimes de racismo justifica-se como alerta grave para as gerações de hoje e de amanhã, para que impeça a reinstauração de velhos e ultrapassados conceitos que a consciência jurídica e histórica não mais admitem”⁸.

Do mesmo modo, a lembrança e a homenagem à atuação de Artur da Costa e Silva, enquanto presidente de um regime ditatorial, ferem o direito à verdade e à formação da memória coletiva para a presente e as futuras gerações. Para usar os termos constantes do acórdão supra citado e a aceitação, pelo Judiciário, da permanência da homenagem indevida em importante bem público, importa em renovação/aceitação de conceitos ultrapassados, totalmente contrários à consciência jurídica e histórica que permeiam o nosso regime democrático.

Convém transcrever, ainda, excerto do posicionamento do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 153, no qual é afirmada a *inaplicabilidade* da Lei de Anistia de 1979 em demandas de natureza civil. Nesta ADPF, em quatro dos sete votos favoráveis à manutenção da Lei de Anistia, destacou-se o **direito da sociedade e das vítimas de saber o que aconteceu durante a ditadura militar**:

[...] Ao contrário do que comumente se afirma, de que anistia é esquecimento, o que aqui se tem é situação bem diversa: o Brasil ainda procura saber exatamente a extensão do que aconteceu nas décadas de sessenta, setenta e início da

⁸ STF - HC 82.424/RS, Rel. para o acórdão Min. MAURÍCIO CORRÊA, Pleno, unânime, j. 17/09/03, DJ 19/03/2004.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

década de oitenta (período dos atentados contra o Conselho Federal da OAB e do Riocentro), quem fez, o que se fez, como se fez, por que se fez e para que se fez, exatamente para que, a partir do que venha a ser apurado, ressalva feita à questão penal nos crimes políticos e conexos, em relação aos quais prevalece a lei n. 6683/79, se adotem as providências administrativas e jurídicas adequadas.

[...]

E tal conhecimento não é despojado de consequências, porque o que se anistiou foi apenas – e não é pouco - em termos de direito penal, não de responsabilidade do Estado, que haverá de para tanto ser convocado e responder segundo os princípios jurídicos do sistema vigente. E, em regresso, **deverá o Estado voltar-se contra os que lhe atingiram os deveres de lealdade aos limites de ação respeitosa das pessoas políticas com os homens e as mulheres cujos direitos fundamentais foram cruamente atingidos.**⁹ _

O direito da sociedade de tomar pleno conhecimento dos fatos envolvendo a repressão ditatorial está estreitamente associado ao dever do Estado de recordar tais episódios, especialmente após a transição de período violento e de supressão de direitos e garantias fundamentais. Daí a necessidade, no presente caso, do controle jurisdicional de ato fundado em conceito jurídico indeterminado, com objetivo de avaliar se o art. 2º da Lei 6.682/79 foi atendido pela Lei 5.595/70.

Por isso, na presente ação, o Judiciário é demandado a fazer cessar a desinformação sobre o passado e a afronta à memória coletiva. A história revela a participação de Artur da Costa e Silva em atos contrários à democracia, bem como o endurecimento da repressão política contra opositores do regime ocorrida durante o período em que exerceu a Presidência. Tais circunstâncias são motivos suficientes para excluí-lo do conjunto de pessoas sobre as quais poderia recair escolha administrativa válida por parte do legislador.

Mantendo-se a homenagem, a sociedade fica exposta a uma situação de desinformação e de violação da memória coletiva. Afinal, o significado deste nome na Ponte Rio-Niterói é que o Estado não conta a história como realmente aconteceu. Como notam Katya Kozicki e Bruno Lorenzetto:

“Ainda que não suficiente para alterar a dor das vítimas e/ou seus familiares, contar a história do que aconteceu no passado é condição essencial para que não apenas os que foram

9 Pp. 02/21 do voto do v. acórdão publicado em 06/08/2010.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

afetados pelos atos da ditadura militar possam ter condições de lidar com estas mágoas como também para que a sociedade brasileira possa, recuperando seu passado recente, estabelecer as condições para que ele não venha a se repetir. A recuperação do passado, em termos gerais, abre o caminho para duas frentes: o conhecimento de um passado histórico inglório podendo transformar *segredos* de Estado em *vergonhas* do Estado; e a cristalização legal ante um (dentre vários) dos marcantes *apelos* e *testemunhos* daqueles que almejam um perene *Nunca Mais*.¹⁰

Especificamente a respeito da participação de Costa e Silva na imposição do Ato Institucional n.º 5, de 13 de dezembro de 1968, registra a historiadora Maria Celina D'Araújo:

“A gota d'água para a promulgação do AI-5 foi o pronunciamento do deputado Márcio Moreira Alves, do MDB, na Câmara, nos dias 2 e 3 de setembro, lançando um apelo para que o povo não participasse dos desfiles militares do 7 de Setembro e para que as moças, "ardentes de liberdade", se recusassem a sair com oficiais. Na mesma ocasião outro deputado do MDB, Hermano Alves, escreveu uma série de artigos no *Correio da Manhã* considerados provocações. (...) Costa e Silva, atendendo ao apelo de seus colegas militares e do Conselho de Segurança Nacional, declarou que esses pronunciamentos eram "ofensas e provocações irresponsáveis e intoleráveis". O governo solicitou então ao Congresso a cassação dos dois deputados. Seguiram-se dias tensos no cenário político, entrecortados pela visita da rainha da Inglaterra ao Brasil, e no dia 12 de dezembro a Câmara recusou, por uma diferença de 75 votos (e com a colaboração da própria Arena), o pedido de licença para processar Márcio Moreira Alves. No dia seguinte foi baixado o AI-5, que autorizava o presidente da República, em caráter excepcional e, portanto, sem apreciação judicial, a: decretar o recesso do Congresso Nacional; intervir nos estados e municípios; cassar mandatos parlamentares; suspender, por dez anos, os direitos políticos de qualquer cidadão; decretar o confisco de bens considerados ilícitos; e suspender a garantia do habeas-corpus. No preâmbulo do ato, dizia-se ser essa uma necessidade para atingir os objetivos da revolução, "com vistas a encontrar os meios indispensáveis para a obra de

10 Katya Kozicki e Bruno Lorenzetto, “Entre o passado e o futuro: a não acabada transição no Brasil”, in coordenação Inês Virginia Prado Soares e Flavia Piovesan (coords.), *Direitos Humanos Atual*, São Paulo, Elsevier, 2014, p.141.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

reconstrução econômica, financeira e moral do país". No mesmo dia foi decretado o recesso do Congresso Nacional por tempo indeterminado - só em outubro de 1969 o Congresso seria reaberto, para referendar a escolha do general Emílio Garrastazu Médici para a Presidência da República.”

Como notou Elio Gaspari, citado na inicial:

“Baixado o AI-5, 'partiu-se para a ignorância'. Com o Congresso fechado, a imprensa controlada e a classe média de joelhos pelas travessuras de 1968, o regime bifurcou a sua ação política. Um pedaço, predominante e visível, foi trabalhar a construção da ordem ditatorial. Outro, subterrâneo, que Delfim Netto chamava de “a tigrada”, foi destruir a esquerda. Faziam parte do mesmo processo, e o primeiro acreditava que o segundo seria seu disciplinado caudatário. Desde 1964, a máquina de repressão exigia liberdade de ação. Com o AI-5, ela a teve e foi à caça”¹¹.

Foi no governo Costa e Silva, assim, que começaram a ser aparelhados os órgãos de informação e operações responsáveis por implantar a tortura, homicídios e desaparecimentos forçados como prática governamental. Inspirados na Operação Bandeirante - Oban, criaram-se os Destacamentos de Operações de Informações (DOI), palcos de torturas, sequestros e assassinatos. Em 1967, “as denúncias de torturas são 50. Um desaparecido, dois mortos em quartéis. Um deles, dado por suicida, enforcado na cela”. Já o ano de 1968 terminou com 85 denúncias de tortura, morrendo 12 manifestantes nas ruas.”¹²

O relatório final da Comissão Nacional da Verdade, após classificar a edição do AI-5 como “segundo ato fundador da autodesignada Revolução”, registra que:

“O país não tivera, em toda a sua vida republicana, um conjunto de medidas que concentrasse tanto poder discricionário nas mãos de um chefe de Estado.

Punido com a decretação de recesso, o Congresso sofreu, em acréscimo, o imediato expurgo de parlamentares. Houve dezenas de cassações na Câmara baseadas no AI-5. Começando com Márcio Moreira Alves e Hermano Alves, 51 deputados do MDB e 37 da Arena foram privados de seus mandatos. No Senado, houve a acusação de oito senadores. Assembleias estaduais foram fechadas, como as do Rio de

11 Elio Gaspari, *A ditadura envergonhada*, São Paulo, Companhia das Letras, 2011, p. 345.

12 *Idem*, pp. 386-388.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Janeiro e de São Paulo.

(...)

O Judiciário não tardou a ser atingido. Em janeiro de 1969, três ministros do Supremo Tribunal Federal, Victor Nunes Leal, Hermes Lima e Evandro Lins e Silva, foram aposentados compulsoriamente.

Um balanço das cassações e perseguições políticas mostra a amplitude da repressão durante os governos militares. Inventário produzido por Marcus Figueiredo, e citado por José Murilo de Carvalho, apresenta os seguintes números, produzidos entre 1964 e 1973: 1) foram punidas, com perda de direitos políticos, cassação de mandato, aposentadoria e demissão, 4.841 pessoas; 2) o AI-1 atingiu, isoladamente, 2.990 pessoas, ou seja, 62% dos punidos entre 1964 e 1973; 3) foram cassados os mandatos de 513 senadores, deputados e vereadores; 4) perderam os direitos políticos 35 dirigentes sindicais; 5) foram aposentados ou demitidos 3.783 funcionários públicos, dentre os quais 72 professores universitários e 61 pesquisadores científicos; 6) foram expulsos ao todo 1.313 militares, entre os quais 43 generais, 240 coronéis, tenentes-coronéis e majores, 292 capitães e tenentes, 708 suboficiais e sargentos, trinta soldados e marinheiros; 7) nas polícias militar e civil, foram 206 os punidos; 8) foram feitas 536 intervenções (durante o período entre 1964 e 1970) em organizações operárias, sendo 483 em sindicatos, 49 em federações e quatro em confederações.

O Ato Institucional no 5 foi também utilizado como instrumento de política econômica e até mesmo em matéria fiscal. A série de medidas e ações repressivas desenvolvidas a partir do mencionado ato não se coadunava com o processo eleitoral disciplinado pelo regime. Em 26 de fevereiro de 1969, foi promulgado o Ato Institucional no 7, que suspendia as eleições para cargos executivos e legislativos no âmbito federal, estadual e municipal, ficando a cargo do presidente da República, quando lhe aprouvesse, providenciar junto à Justiça Eleitoral a fixação de novas datas para eleições. O governo militar estendia crescentemente seus poderes.”

Especificamente, a Comissão Nacional da Verdade atribuiu a Artur da Costa e Silva o que chamou de **“responsabilidade político-institucional pela instituição e manutenção de estruturas e procedimentos destinados à prática de graves violações de direitos humanos”**. Segundo o relatório da Comissão:

“As graves violações de direitos humanos ocorridas entre 1964 e 1985 decorreram de modo sistemático da formulação e implementação do arcabouço normativo e repressivo idealizado



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

pela ditadura militar com o exposto objetivo de *neutralizar* e *eliminar* indivíduos ou grupos considerados como ameaça à ordem interna. Cumpre mencionar, nesse sentido, que o documento intitulado “Diretrizes de segurança interna” e o seu correspondente Sistema de Segurança Interna tiveram como fundamento a Lei de Segurança Nacional então vigente (Decreto-Lei no 314, de 13 de março de 1967), que transformou em preceitos jurídicos os princípios da Doutrina de Segurança Nacional, disseminada na Escola Superior de Guerra desde o final da década de 1940 e que estabeleceu como corolário a lógica do *inimigo interno*.

O documento “Diretrizes de segurança interna” e outros documentos consultados pela CNV demonstram o planejamento e a coordenação de ações que, em alto nível governamental e administrativo, determinaram, permitiram e controlaram a prática de graves violações de direitos humanos, entendidas como consentâneas com as opções políticas firmadas no campo da segurança nacional.

As graves violações de direitos humanos cometidas durante o período da ditadura militar foram expressão, portanto, de decisões políticas adotadas por suas instâncias dirigentes, que se refletiram nas estruturas administrativas organizadas com base nos princípios da hierarquia e da disciplina, sob a forma de rotinas de trabalho e de padrões de conduta. Houve, nesse sentido, permanente ascendência hierárquica sobre a atividade funcional e administrativa realizada pelos agentes públicos diretamente associados ao cometimento de graves violações de direitos humanos. No âmbito de cadeias de comando solidamente estruturadas, esses agentes estiveram ordenados em escalões sucessivos, por vínculo de autoridade, até o comando máximo da Presidência da República e dos ministérios militares. É possível afirmar, desse modo, que as ações que resultaram em graves violações de direitos humanos estiveram sempre sob monitoramento e controle por parte dos dirigentes máximos do regime militar, que previram, e estabeleceram, mecanismos formais para o acompanhamento das ações repressivas levadas a efeito.”¹³

Não por outro motivo, o relatório final da CNV recomenda expressamente a “revogação de medidas que, durante o período da ditadura militar, objetivaram homenagear autores das graves violações de direitos

¹³ Além do período em que esteve à frente da chefia do Executivo, a CNV também registrou que, após a deflagração do golpe militar, o ditador assumiu o cargo de Ministro do Exército, exercido entre abril de 1964 e junho de 1966.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

humanos.

“Entre outras, devem ser adotadas medidas visando:

(...)

b) **promover a alteração da denominação de logradouros, vias de transporte, edifícios e instituições públicas de qualquer natureza, sejam federais, estaduais ou municipais, que se refiram a agentes públicos ou a particulares que notoriamente tenham tido comprometimento com a prática de graves violações”.**

Como se vê, o pedido formulado na inicial não apenas se revela juridicamente possível como também veicula pretensão legítima, amparada em unânime doutrina a favor do **controle jurisdicional quanto à correção ou incorreção da aplicação de conceitos jurídicos indeterminados, tais como o de “serviços relevantes à Nação ou à Humanidade”, constante da norma.**

Ora, diante do evidente desvio de finalidade consistente na promoção de agente político do Estado a quem se atribui parcela da responsabilidade político-administrativa pelas graves violações a direitos humanos cometidas durante o regime ditatorial, não pode o controle jurisdicional do ato administrativo e das leis de efeitos concretos ser afastado, ainda mais liminarmente.

2.1. Aplicação analógica da vedação à designação de logradouros públicos com o nome de pessoas vivas.

Uma evidente e já consagrada hipótese de desvio de finalidade do ato administrativo é a designação de monumentos e logradouros públicos com o nome de pessoas vivas.

Na recente Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5.181, a Procuradoria-Geral da República justamente impugnou a constitucionalidade de dispositivo da Constituição do Estado do Maranhão que autoriza denominação de obras e logradouros públicos com “nome de pessoas vivas consagradas notória e internacionalmente como ilustres ou que tenham prestado relevantes serviços à comunidade”.

Transcrevemos abaixo trecho relevante da ADI ajuizada:

“(…) Ante experiências concretas inaceitáveis de passado que



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ainda persegue, em certos aspectos, a sociedade brasileira, a Lei 6.454, de 24 de outubro de 1977, veda, em todo território nacional, a atribuição de “nome de pessoa viva ou que tenha se notabilizado pela defesa ou exploração de mão de obra escrava, em qualquer modalidade, a bem público, de qualquer natureza, pertencente à União ou às pessoas jurídicas da administração indireta” (art. 1º) ou “às entidades que, a qualquer título, recebam subvenção ou auxílio dos cofres públicos federais” (art. 3º).

A mesma lei proíbe, igualmente, “a inscrição dos nomes de autoridades ou administradores em placas indicadores de obras ou em veículo de propriedade ou a serviço da Administração Pública direta ou indireta.” (art. 2º). É bem verdade que se trata de lei federal, não diretamente aplicável às esferas estadual e municipal, por força do princípio federativo, mas consubstancia ela **relevante vetor hermenêutico de concretização da vedação constitucional de promoção pessoal e do princípio da impessoalidade, naquilo que coíbe qualquer forma de privilegio indevido a determinados integrantes da comunidade.** (...)

Consoante afirma Celso Antônio Bandeira de Mello, para que a norma não viole o princípio da isonomia, é necessário que “seja pertinente em função dos interesses constitucionalmente protegidos, isto é, resulte em diferenciação de tratamento jurídico fundada em razão valiosa – ao lume do texto constitucional – para o bem público”. E acrescenta: ‘Importa que exista mais que uma correlação lógica abstrata entre o fator diferencial e a diferenciação consequente. Exige-se, ainda, haja uma correlação lógica concreta, ou seja, aferida em função dos interesses abrigados no direito positivo constitucional. E isto se traduz na consonância ou dissonância dela com as finalidades reconhecidas como valiosas na Constituição.

A discriminação que a disposição contestada fomenta contraria princípios fundamentais da administração pública, implica **desvio da finalidade precípua de realização do interesse público e não gera, em contrapartida, realização de norma constitucional alguma.”**

Mediante aplicação analógica, aplica-se ao presente caso o raciocínio desenvolvido na ADI 5.181. Com efeito, tanto aqui quanto lá o problema jurídico posto refere-se ao **desvio de finalidade existente em ato de nomeação de logradouros públicos**. Lá, o desvio de finalidade consiste na ofensa ao princípio da impessoalidade. **Aqui, a ofensa decorre da manutenção do nome de um ditador, oficialmente reconhecido como**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

autor de graves violações a direitos humanos, em uma das principais vias federais de ligação do país.

Tanto na ADI, quanto no presente caso, a atribuição de nome – de pessoa viva ou de notório responsável por graves violações a direitos humanos – causa **“pernicioso efeito no cidadão comum, que se desilude com a administração pública e descrê dos valores democráticos, ante a violação dos princípios constitucionais. Ela abala a respeitabilidade da gestão da coisa pública e esgarça o sentido de pertencimento do cidadão à comunidade, pois o induz a pensar que o Estado não obra em seu interesse, mas no de certos grupos poderosos, não raro os destinatários de semelhantes homenagens”¹⁴.**

O sentido jurídico da discricionariedade conferida à Administração no que se refere à designação de bens públicos parece bastante claro. Em primeiro lugar, **trata-se de medida destinada a homenagear a personalidade escolhida.** Em segundo lugar, justamente por importar em certo favorecimento, ainda que simbólico, enfatiza-se que **o fator de diferenciação seja compatível com as finalidades constitucionais e legais**, sob pena de ofensa à impessoalidade e à própria legalidade do ato.

Uma vez que a homenagem prestada pela Lei 5.595/70 ao Presidente Costa e Silva não é juridicamente “valiosa”¹⁵ do ponto de vista do direito constitucional vigente, justamente por estar seu nome associado a graves violações a direitos humanos cometidas durante o regime ditatorial, aplica-se, por analogia, a fundamentação jurídica acerca do controle jurisdicional sobre atos administrativos ou legislativos de nomeação de logradouros públicos.

A homenagem não é valiosa também porque o art. 1º da Lei 12.528/2011, que criou a Comissão Nacional da Verdade – CNV, obriga o Estado a dar plena efetividade ao direito à memória e à verdade históricas.

Ora, ao preservar o nome do ditador na via federal, o Estado brasileiro transmite a equivocada mensagem de que atos nefastos, atentatórios a valores e princípios constitucionais, merecem ser valorizados. A permanência do nome na ponte, assim, naturaliza e banaliza o direito à verdade, pois impede que a sociedade brasileira conheça e compreenda o legado do regime autoritário e a responsabilidade dos governantes da época.

14 Petição inicial da ADI 5.181.

15 Para usar a expressão de Bandeira de Mello.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Uma leitura do direito à verdade como o direito de conhecer e compreender o legado de violência após o retorno à democracia é apresentada por Marcelo Torelly¹⁶:

“Primeiramente, que quando da utilização do termo “verdade”, o que se procura não é afirmar a inexistência de divergência quanto aos fatos, mas sim a necessidade de que os fatos sejam o mais conhecidos possível. Na prática, o “direito à verdade” refere-se a possibilidade de esclarecimento público sobre o funcionamento da repressão e, especialmente, a abertura de todos os arquivos oficiais existentes, pois neles está contida “a mentira”, ou seja: a “verdade” do sistema repressor, jamais exposta a qualquer controle ou filtro. (...)

O “direito à verdade” não objetiva a formulação de uma narrativa una que se oponha e substitua a narrativa construída pela repressão, mas sim a viabilização da insurgência de narrativas plurais construídas com igualdade de oportunidades, ou seja: com igual acesso as “fontes de verdade” e meios de difusão. Essas novas narrativas referem-se preferencialmente as vítimas, mas não apenas a elas, uma vez que o que pretende-se não é erradicar as versões do passado existente, mas sim pluralizá-las. O caso brasileiro é latente neste sentido, uma vez que narrativas derivadas da narrativa oficial do regime seguem sendo atualizadas...”

Invoca-se, deste modo, a legislação federal vigente em matéria de direito à verdade e acesso à informação pública, bem como a aplicação analógica da Lei Federal 6.454/77 e dos argumentos desenvolvidos na ADI 5.181 como fundamento do pedido de controle jurisdicional da Lei Federal 5.595/70, que designou a Ponte Rio-Niterói com o nome “Presidente Costa e Silva”.

3. Incompatibilidade da homenagem ao ditador com a dignidade humana e com o direito fundamental coletivo à memória¹⁷.

Nesta ação, o Ministério Público Federal sustenta a ilegalidade e inconstitucionalidade da manutenção do nome “Presidente

¹⁶ Marcelo Torelly, “Memória, Verdade e Senso Comum Democrático: Distinções e aportes do “direito à memória e à verdade” para a substancialização democrática” in *Revista Internacional Direito e Cidadania*, Edição Especial, 2012, Disponível em: <http://www.reidespecial.org.br/?CONT=00000340m> Acesso em 22.10. 2013

¹⁷ A fundamentação apresentada neste tópico está baseada em texto de autoria de Inês Virginia Prado Soares e Viviane Fecher, “Legado de Violência da ditadura brasileira: riqueza cultural?”, inédito.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Costa e Silva” na Ponte Rio-Niterói.

O nome da via é um dos tantos legados deixados pelo regime autoritário. Pode-se observar que, após trinta anos de iniciativas oficiais e não-oficiais voltadas a lidar com o legado de violência deixado pelo regime autoritário (com a reunião de documentos, fotos, músicas, filmes e peças de teatro censurados ou não, artefatos os mais variados possíveis, pesquisas históricas, narrativas de vítimas, identificação de lugares e pessoas), o Brasil conta atualmente com uma rica coleção cultural originária da violência e do horror desse período.

De certo, esse não é o acervo cultural desejado por nenhuma sociedade. Mas aconteceu. E, nesse momento, em que as Comissões da Verdade (tanto a Nacional como as setoriais/locais) encerram seus trabalhos no Brasil e começam a divulgar seus Relatórios, a sociedade como um todo, e especialmente o Judiciário, os estudiosos e os defensores dos direitos humanos tem o desafio de, também com base no aporte de tutela do patrimônio cultural, refletir sobre como proteger memórias, narrativas, lugares, obras de arte e outras artefatos inspirados/decorrentes da violência da ditadura brasileira e transformá-los em instrumentos e iniciativas de garantias de não-repetição.

Além disso, há o dever de revisitar esse acervo cultural, repleto de homenagens indevidas e injustas a perpetradores, e reposicioná-lo de acordo com a memória e a verdade; de acordo com os valores democráticos que permitem a consolidação do “Nunca Mais”.

A supressão de nomes de ditadores e torturadores em espaços públicos, nesse sentido, é uma das providências que se impõe com urgência: seja porque afeta o direito cultural de participar da vida pública; seja porque garante o direito cultural de saber sobre a história de seu país; ou ainda porque reposiciona a memória coletiva, que nos termos da Constituição é valor de referência para um determinado bem ser considerado patrimônio cultural brasileiro.

As narrativas sobre os atos nefastos do passado podem ser veiculadas em diversos tipos de bens culturais e são importante mecanismo de informação e de reparação das vítimas. O que se defende nesta ação é que a determinação judicial para retirada da homenagem ao ditador é um dos meios de tornar-se efetivo o direito à informação e à verdade, e também forma de enfrentamento dos fatos violentos do passado recente, que vão muito além da história oficial contada na época em que a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ditadura vigorava. Como destacam Inês Virginia Prado Soares e Viviane Fecher:

“Com acesso a todas as fontes de informação possíveis e de posse das diferentes versões sobre as violações de direitos humanos, uma sociedade será plenamente capaz de formar seu convencimento sobre a história e, a partir daí, determinar os caminhos para o presente e para o futuro. Este processo de enfrentamento dos fatos e, portanto, de exercício do direito à verdade, é tido no direito internacional dos direitos humanos, como primordial para qualquer processo que tenha como objetivo a superação das massivas violações de direitos humanos, e, conseqüentemente, a não-repetição dessas violências.”¹⁸

Certamente, a permanência da homenagem não contribui para o fortalecimento da cultura democrática e de respeito aos direitos fundamentais. Tampouco contribui para formação de um acervo cultural, com teor histórico, informativo e educativo (referência direta aos artigos 205, 206, inciso II, 215 e 216, todos da Constituição).

A manutenção da homenagem também afronta os dispositivos infraconstitucionais que garantem o direito de saber, de se informar, de formar a memória individual e coletiva e de ter acesso à verdade. Vejamos.

Como forma de garantir o direito à verdade, em 18 de novembro de 2011 foram promulgadas duas leis: a Lei 12.527, conhecida como Lei de Acesso às Informações Públicas – LAI, e a Lei 12.528, que cria a Comissão Nacional da Verdade – CNV. Ambas são importantes instrumentos para apuração da verdade sobre os acontecimentos e atos de violência praticados durante a ditadura militar brasileira. Na lei que cria a CNV, a verdade foi inclusive positivada como direito, sendo reconhecida a obrigação do Estado na efetividade do direito à memória e à verdade históricas (art. 1º).

Antes disso, foram editadas leis (a Lei de Mortos e Desaparecidos Políticos, em 1995 e a Lei de Anistiados Políticos, de 2002) nas quais o Estado admitiu que a história oficial precisava ser revisitada, além de se responsabilizar pelo desaparecimento das vítimas e pelas perseguições, prisões ilegais, torturas e outras formas de violência praticadas contra seus cidadãos.

¹⁸ “Legado de Violência da ditadura brasileira: riqueza cultural?”, texto inédito.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

No sistema jurídico brasileiro, a verdade está ligada ao direito cultural de saber e compreender o passado. Nesta perspectiva, a verdade é essencial para a identidade cultural e também para formação e fruição da memória individual e coletiva (art. 216, *caput*, CF). Os documentos, públicos ou privados, de valor histórico ou cultural, são mencionados no texto constitucional como bens que integram o patrimônio cultural brasileiro (inciso IV do art. 216). Além dos documentos públicos, merecedores de proteção pelo seu valor histórico ou cultural, a Constituição também destacou a necessidade de ampliar a tutela para toda documentação governamental com a finalidade de garantir o acesso dos cidadãos a este acervo (§ 2º do art. 216).¹⁹

As diretivas internacionais indicam a importância da liberdade de informação para o direito à verdade. A Declaração Universal dos Direitos do Homem, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e a Convenção Americana de Direitos Humanos estabelecem um teor semelhante para o direito de liberdade de expressão e indicam que este direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem limitação de fronteiras.

Sob a ótica da verdade como direito, o documento “*Conjunto de Princípios Atualizados para a Proteção e a Promoção dos Direitos Humanos na Luta contra a Impunidade*”²⁰ explicita o dever do Estado de garantir todos os meios para que a verdade seja conhecida e, também, de recordar os acontecimentos revelados. Essa normativa considera o direito à verdade como direito inalienável dos povos, que somente se efetiva com o conhecimento da verdade a respeito dos crimes do passado, inclusive sobre as circunstâncias e motivos envolvendo os atos de violência.

Os direitos culturais e sua proteção integram o rol de direitos humanos, desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 em seu artigo 27:

19 Este artigo dispõe que “cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quem dela necessitar”.

20 UN Commission on Human Rights, *Report of the independent expert to update the Set of Principles to combat impunity*, 18 February 2005, E/CN.4/2005/102. Disponível em <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/42d66e7a0.html>> Acesso em 01/09/2009. Ainda de acordo com este documento, o conhecimento, por parte da sociedade, da história de determinado período de opressão constitui patrimônio público, cabendo ao Estado preservar a memória coletiva e evitar que surjam teses revisionistas ou de negação dos fatos. Além disso, o exercício pleno e efetivo do direito à verdade proporcionaria salvaguarda fundamental contra a repetição de tais violências.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

- I) Todo o homem tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do progresso científico e de fruir de seus benefícios.
II) Todo o homem tem direito à proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de qualquer produção científica, literária ou artística da qual seja autor.

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais-PIDESC e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos-PIDCP, adotados simultaneamente em 1966, também tem incluídas cláusulas que fazem referência a direitos culturais.

Os direitos culturais são também reconhecidos em instrumentos regionais de direitos humanos. Nesse sentido, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de 1948, que antecede a Declaração Universal dos Direitos Humanos por alguns meses, antecipou a formulação de instrumentos - em matéria de direitos humanos - envolvendo os direitos culturais, prevendo, em seu artigo XIII, que "Toda pessoa tem o direito de participar da vida cultural da comunidade...". O Protocolo de San Salvador (Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), de 1988, contém disposição dedicada ao "direito aos benefícios da cultura" (artigo 14), semelhante ao artigo 15º do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Outros tratados de direitos humanos universais consagraram os direitos de grupos específicos ou categorias de pessoas também fazendo referência aos direitos culturais. O que há de comum em todas as normas citadas, é o tratamento dos direitos culturais como direitos humanos que englobam os direitos à subjetividade e personalidade também os direitos à identidade cultural e à memória coletiva²¹.

21 No âmbito global, nota-se uma forte tendência de conferir especial atenção ao direito de participação popular nos processos decisórios culturais, inclusive para a formação do acervo cultural sobre fatos do cotidiano, dentre estes, os acontecimentos de grave violação dos direitos humanos, que tenham afetado a normalidade da vida.

Em 2010, com a finalidade de reforçar a proteção aos direitos culturais como direitos humanos, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas elaborou o *Comentário Geral (General Comment)* sobre o direito de toda pessoa participar da vida cultural. Em 2009, outra iniciativa do Conselho de Direitos Humanos da ONU traria impacto no tema da Memória e Verdade: a criação do Procedimento Especial chamado de *Perito Independente na Área dos Direitos Culturais*.

Nesse sentido, dois atualíssimos documentos produzidos por Farida Shaeed, perita independente na área dos direitos culturais da ONU (em agosto de 2013 e janeiro de 2014), se dedicaram ao assunto da necessidade de (re)posicionamento e proteção da memória coletiva em sociedades que passaram por situações traumáticas e violentas em passado recente: o informe sobre a escrita e o ensino da história (A/68/296), relacionado com livros



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Este arcabouço jurídico constitui, no entender do MPF, sólido fundamento da pretensão veiculada na inicial, a saber, a retirada do nome do ditador da ponte federal Rio-Niterói.

4. Possibilidade jurídica de controle jurisdicional sobre a implementação de políticas públicas de memória.

Após amplo e intenso debate, três diretrizes sobre o Direito à Memória e Verdade foram instituídas por meio do 3º Programa Nacional de Direito Humanos – PNDH3: reconhecimento da memória e da verdade como Direitos Humanos da cidadania e dever do Estado (diretriz 23); preservação da memória histórica e de construção pública da verdade sobre períodos autoritários (diretriz 24); e modernização da legislação relacionada com a promoção do direito à memória e à verdade, fortalecendo a democracia (diretriz 25).

O primeiro objetivo estratégico da Diretriz 25 do Programa é “suprimir do ordenamento jurídico brasileiro eventuais normas

didáticos sobre história como disciplina escolar, que foi aprovado na Assembleia Geral da ONU em outubro de 2013; e o informe sobre os processos de memorialização (A/HRC/25/49), que trata dos memoriais e museus, particularmente museus de história, que foram aprovados pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU em março de 2014.

No informe sobre ensino da história, a Relatora destacou a importância que os relatos históricos têm como patrimônio cultural e símbolo de identidade coletiva. Nesse sentido, os manuais devem ensinar a história de modo que os leitores/alunos que herdaram a violência possam recuperar, validar, tomar conhecimento e tornar conhecida a sua própria história. O ensino da história deve contemplar os grupos excluídos e ter um enfoque de perspectivas múltiplas.

No Informe sobre os processos de preservação da memória histórica de acontecimentos do passado em sociedades divididas ou em situações pós-conflitos, a abordagem se concentra nos fenômenos de comemoração e nos monumentos, museus, memoriais históricos/comemorativos. São apresentadas e destacadas as políticas públicas de recordação das atrocidades com finalidade de reconhecer as vítimas e reparar as graves violações massivas aos direitos humanos e como garantia de não-repetição. Neste documento, é ressaltado que “as práticas no âmbito cultural devem estimular e fomentar o compromisso cívico, o pensamento crítico e o debate sobre a representação do passado e sobre os desafios contemporâneos que representam a exclusão e a violência”.

Os documentos da ONU chegam no cenário brasileiro num momento em que a discussão sobre a necessidade de recordar as práticas nefastas da ditadura já está numa fase mais madura e conta com a participação da sociedade. Tanto é assim que, no âmbito federal, em janeiro de 2010, foi instituído, por Decreto Presidencial, o 3º Programa Nacional de Direito Humanos – PNDH3. Este PNDH foi coordenado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República e recebeu a contribuição de 17 ministérios, além de entidades do poder público e da sociedade civil. É um programa que traz um roteiro de diretrizes e políticas públicas a serem adotadas em áreas como educação, saúde, habitação, segurança alimentar, igualdade racial, direitos da mulher, juventude, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, idosos, meio ambiente dentre outras.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

remanescentes de períodos de exceção que afrontem os compromissos internacionais e os preceitos constitucionais sobre Direitos Humanos”. E para cumprimento dessa finalidade, foi prevista a ação de “Propor legislação de abrangência nacional proibindo que logradouros, atos e próprios nacionais e prédios públicos recebam nomes de pessoas que praticaram crimes de lesa-humanidade, bem como determinar a alteração de nomes que já tenham sido atribuídos.”

Ou seja: desde 2010 há uma política pública de memória que indica, como uma de suas ações, a alteração de nomes de perpetradores. Por isso, não tem sentido o argumento trazido pelo juízo de 1º grau, segundo o qual “é a sociedade que cabe julgar, em última análise e á que ela é construtora e beneficiária da memória nacional – se o ex-Presidente Costa e Silva prestou, ou não, relevante serviço à Nação”.

Cabe ao Judiciário, sim, acompanhar o cumprimento das ações previstas na política pública e corrigir o que for necessário. Essa dicção judicial está dentro do âmbito de controle da política pública de memória, que busca tanto preservar a dignidade das vítimas (Título X, art. 8º do ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), como renovar o compromisso com os valores democráticos e com a educação para a cidadania.

O STF, a propósito, tem posição firmada no sentido de que **é cabível o controle e a intervenção do poder judiciário no tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental**²². E também que a liberdade de conformação das políticas públicas pelo legislador é relativa. Nesse sentido, em julgamento em 2013, o ministro relator Marco Aurélio destacou que o controle jurisdicional de políticas públicas é essencial para concretização dos preceitos constitucionais. E relacionou, com base em consolidada

22 ADPF 45 MC/DF, Relator Ministro Celso de Mello, cuja ementa é: “ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA “RESERVA DO POSSÍVEL”. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO “MÍNIMO EXISTENCIAL”. VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO).”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

jurisprudência do STF, três requisitos de admissibilidade de ação que verse sobre políticas públicas e concretização de direitos fundamentais: a natureza constitucional da política pública reclamada, a existência de correlação entre esta política pública e os direitos fundamentais e a prova de que há omissão ou prestação deficiente pela Administração Pública, inexistindo justificativa razoável para tal comportamento.²³

De certo, o Brasil vem procurando, desde a última década, implementar uma política de memória, definida como o meio pelo qual “a sociedade interpreta seu passado e como se apropria dele com o fim de modelar seu futuro. Como tal, essa política constitui parte integrante de todo o processo político, inclusive do progresso para uma democracia mais profunda”²⁴. É relevante notar que o desenho da política pública vincula o Estado brasileiro, que tem o dever de recordar de acordo com parâmetros democráticos e não pode aceitar homenagens em espaços públicos e até mesmo privados a torturadores e ditadores. A concepção prevista no PNDH e repetida no Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade é que é necessário o oferecimento de uma plataforma pública para se debater, conhecer e aceitar o passado.²⁵

Desse modo, vale repetir, a inserção da ação programática em comento compromete o Estado a não mais homenagear torturadores e ditadores em espaços públicos, a incentivar que os particulares também não o façam e a suprimir as homenagens oficiais já realizadas.

23 Recurso Extraordinário (RE) 440028, Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal (STF), Relator Min. Marco Aurélio. Recurso provido por unanimidade em outubro de 2013. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=252231>

24 Alexandra Barahona de Brito, “Verdade, Justicia, Memória y Democratización en el Cono Sur: Las Políticas hacia el pasado: Juicios, Depuraciones, Perdón Y Olvido em las nuevas democracias, Eds: BRITO, Alexandra Barahona de, FERNÁNDEZ, Paloma Aguiar, ENRÍQUEZ, Carmen González, Ediciones Istmo, 2002, p. 245.

25 No texto de apresentação do Eixo Orientador Memória e Verdade do referido documento (3º PNDH) é reconhecida a dificuldade do Estado em cumprir suas obrigações em relação à revelação da verdade e é também explicitada a necessidade de realização de ações de valorização da memória coletiva no âmbito da administração pública: “O Brasil ainda processa com dificuldades o resgate da memória e da verdade sobre o que ocorreu com as vítimas atingidas pela repressão política durante o regime de 1964. A impossibilidade de acesso a informações oficiais impede que familiares de mortos e desaparecidos possam conhecer os fatos relacionados aos crimes praticados e não permite à sociedade elaborar seus próprios conceitos sobre aquele período. A história que não é transmitida de geração a geração, torna-se esquecida e silenciada. O silêncio e o esquecimento das barbáries geram graves lacunas na experiência coletiva de construção da identidade nacional. Resgatando a memória e a verdade, o país adquire uma consciência superior sobre sua própria identidade, a democracia se fortalece.” Disponível em <http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/pndh3.pdf>, acesso em 01.03.2010



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Ao mesmo tempo, aplicando-se o entendimento do STF para a execução da política de memória prevista no PNDH3, a omissão ou inércia do Poder Público em permitir as homenagens atuais em espaços públicos será considerada abusiva se não houver adoção de todos os meios cabíveis para a adequação da memória aos valores democráticos (para usar as palavras do STF: adoção de todos os meios cabíveis para implementação desse mecanismo em um prazo razoável)²⁶.

Deste modo, vê-se que é perfeitamente cabível o controle jurisdicional da lei de efeitos concretos veiculadora de medida incompatível com os direitos fundamentais e com os princípios democráticos constantes da Constituição, da legislação infraconstitucional e das políticas de Estado de memória e verdade.

Por esses motivos, e pelos demais fundamentos veiculados na petição inicial, espera e confia o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL que o presente recurso será conhecido e provido para o fim de, uma vez desconstituída a sentença de primeiro grau extintiva, determinar-se o prosseguimento da ação até final procedência.

Subsidiariamente, caso esta E. Corte entenda que a causa está em condições de imediato julgamento, pleiteia o Apelante o provimento do recurso para, no mérito, julgar inteiramente procedente a ação como medida de

JUSTIÇA!

Rio de Janeiro, 08 de fevereiro de 2015.

26 No Brasil, a Corte Constitucional - Supremo Tribunal Federal- já tem posição firmada no sentido de que é cabível o controle e a intervenção do poder judiciário no tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. E também que a liberdade de conformação das políticas públicas pelo legislador não é absoluta. ADPF-MC Nº 45, Rel. Celso de Mello, DJ 4.5.2004. Em temas ligados aos direitos sociais, econômicos e culturais, as decisões monocráticas do então Presidente do STF, Ministro Gilmar Mendes, acerca da adoção da medida excepcional de suspensão dos efeitos da decisão concessiva da liminar , foram pautadas no precedente da ADPF 45. Nessas decisões, o Ministro presidente também recorreu à doutrina de Christian Courtis e Victor Abramovich no que tange ao papel do Judiciário na adequação da conduta dos órgãos para implementação das políticas públicas já estabelecidas e decide no sentido de que o Judiciário não tem a tarefa de desenhar as políticas públicas, mas deve conformar o desenho já estabelecido pelo Poder Público aos estandartes jurídicos aplicáveis.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Inês'.

SERGIO GARDENGHI SUIAMA
Procurador da República

INÊS VIRGÍNIA PRADO SOARES
Procuradora Regional da República

ANTONIO DO PASSO CABRAL
Procurador da República

TATIANA POLLO FLORES
Procuradora da República