Pandemia de covid-19: políticas públicas de memória, verdade, justiça, reparação e não repetição

Deisy de Freitas Lima Ventura
Fernando Mussa Abujamra Aith
Jânia Maria Lopes Saldanha
Rossana Rocha Reis

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE SAÚDE PÚBLICA

CENTRO DE PESQUISAS EM DIREITO SANITÁRIO DA USP
Cepedisa/USP

Deisy de Freitas Lima Ventura
Fernando Mussa Abujamra Aith
Jânia Maria Lopes Saldanha
Rossana Rocha Reis

Pandemia de covid-19: políticas públicas de memória, verdade, justiça, reparação e não repetição

1ª edição

São Paulo
Cepedisa
2026

CreativeCommons 2026
Esta publicação está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.
Para ver uma cópia desta licença, visite https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt-br

ISBN: 978-65-997175-3-6

Centro de Pesquisas em Direito Sanitário da
Universidade de Sao Paulo – Cepedisa/USP
Av. Dr. Arnaldo, 715 – Subsolo – Cerqueira César
São Paulo/SP – Brasil – CEP 01246-904
Tel.: (55 11) 30 61 77 74 – E-mail: cepedisa@usp.br
Homepage: https://cepedisa.fsp.usp.br/

Projeto gráfico e diagramação:
DDR Communication Study

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Pandemia de covid-19 [livro eletrônico] : políticas públicas de memória, verdade, justiça, reparação e não repetição / Deisy de Freitas Lima Ventura...[et al.]. -- São Paulo : Cepedisa, 2026.
PDF

Outros autores: Fernando Mussa Abujamra Aith, Jânia Maria Lopes Saldanha, Rossana Rocha Reis
ISBN 978-65-997175-3-6

1. COVID-19 - Pandemia 2. COVID-19 - Pandemia - Aspectos jurídicos 3. Desigualdade social 4. Direito sanitário 5. Fiscalização 6. Justiça 7. Políticas públicas (Direito) 8. Reparação (Direito) I. Ventura, Deisy de Freitas Lima. II. Aith, Fernando Mussa Abujamra. III. Saldanha, Jânia Maria Lopes.
IV. Reis, Rossana Rocha. V. Título.

26-356467.0 CDU-34:304

Índices para catálogo sistemático:

1. Políticas públicas : Direito 34:304

Suelen Silva Araújo Oliveira - Bibliotecária - CRB-8/11482

Sumário

Prefácio 5

Apresentação e notas metodológicas 12

1 Obrigações dos Estados em matéria de direitos humanos no contexto da covid-19 14

1.1. Direito humano à prevenção e tratamento das doenças, e à luta contra elas 15

1.2. Normas específicas sobre os direitos humanos no contexto da covid-19 19

1.2.1. Direito internacional dos direitos humanos e covid-19 20

1.2.2. Direito interamericano e covid-19 25

1.2.3. Disposições específicas sobre covid-19 e direitos humanos na ordem jurídica brasileira 29

1.3. Balanço da primeira parte 35

2 Analogia com mecanismos de justiça de transição no contexto pós-pandêmico 37

2.1. Caso brasileiro: graves violações de direitos humanos cometidas pelo Estado por meio de plano sistemático 37

2.2. Mecanismos de justiça de transição evocados no contexto da covid-19 no Brasil 45

2.2.1. Elementos conceituais, marco legal e características da justiça de transição 46

2.2.2. Pertinência da justiça de transição como "caixa de ferramentas" para promoção de políticas no caso da covid-19 no Brasil 51

2.2.3. Pilares ou dimensões da justiça de transição..... 54

2.2.3.1 Direito à verdade..... 56

2.2.3.2. Memória e dever de lembrar..... 62

2.2.3.3. Direito à justiça..... 65

2.2.3.4. Direito à reparação..... 75

2.2.3.5. Garantias de não repetição..... 78

3 Diretrizes interamericanas sobre políticas públicas de memória 81

3.1. Abordagem integral da memória: definições e características..... 82

3.1.1. Definição de memória e contexto da covid-19..... 82

3.1.2. Definição de políticas públicas de memória e contexto da covid-19..... 83

3.1.3. Elementos de uma abordagem integral da memória..... 85

3.2. Diretrizes relativas às iniciativas de memória..... 88

3.2.1. Atos públicos de reconhecimento da responsabilidade do Estado..... 89

3.2.2. Educação e formação sobre direitos humanos..... 93

3.2.3. Datas comemorativas nacionais..... 95

3.2.4. Lugares de memória..... 100

3.2.5. Cultura e comunicação..... 105

3.2.6. Arquivos..... 106

Considerações finais..... 110

Prefácio

Nicolao Dino
Subprocurador-Geral da República
Procurador Federal dos Direitos do Cidadão

Sadi Flores Machado
Procurador da República
Procurador Regional dos Direitos do Cidadão no Pará

O parecer técnico ora publicado atende a uma demanda da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão no Pará – PRDC/MPF (PA), órgão vinculado à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) do Ministério Público Federal (MPF), no âmbito do inquérito civil nº 1.23.000.002621/2024-53, instaurado com o objetivo de promover e fiscalizar políticas públicas de memória, verdade, justiça, reparação e não repetição atinentes à resposta federal à recente e trágica pandemia de covid-19.

A iniciativa do MPF decorre do entendimento de que a pandemia constitui tema de direitos humanos de destacada relevância. Ao acentuar desigualdades preexistentes, a crise sanitária impactou desproporcionalmente grupos vulneráveis e desnudou o acesso assimétrico a serviços de saúde e a condições dignas de vida, incluindo moradia, alimentação, educação, saneamento básico e proteção social.

A precisa análise desenvolvida pelos pesquisadores do Centro de Estudos e Pesquisas em Direito Sanitário da Universidade de São Paulo (CEPEDISA/USP) baseia-se em metodologia rigorosa e sólida fundamentação. O resultado é um estudo claro e bem estruturado, que demonstra que, mesmo após quatro anos da declaração oficial de encerramento da pandemia[1], ainda persistem desafios relevantes ao Estado brasileiro. Tais pendências dizem respeito, especialmente, ao trabalho de apuração e divulgação fidedigna dos fatos (memória e verdade) e à

1 BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 913, de 22 de abril de 2022. Declara o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV), de que tratava a Portaria GM/MS nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2022. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2022/prt0913_22_04_2022.html. Acesso em: 06 abr. 2026.

imposição de consequências às práticas ilícitas e à reparação dos direitos violados (justiça). Também abrangem a justa reparação das vítimas e a implementação de medidas eficazes de não repetição.

O parecer esclarece que organismos internacionais, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), emitiram orientações tempestivas às autoridades nacionais, indicando a necessidade de adoção imediata de medidas preventivas com base em evidências científicas. Nesse sentido, a CIDH, na Resolução n. 1, de abril de 2020, recomendou expressamente aos governos dos Estados membros, entre outras medidas, que assegurassem "*a formulação de um plano de atuação que guie os procedimentos para a prevenção, detecção, tratamento, controle e acompanhamento da pandemia com base nas melhores evidências científicas e no direito humano à saúde*", acentuando, ainda, que esses procedimentos deveriam ser "*transparentes, independentes, participativos, claros e inclusivos*"[2].

Portanto, as obrigações internacionais aplicáveis a crises sanitárias já eram amplamente conhecidas desde o início da pandemia.

Apesar disso, a resposta brasileira à covid-19 foi marcada, como apontam os pareceristas, pelo "*caráter sistemático, explícito e intencional das violações de direitos humanos cometidas por membros do governo federal*"[3]. Destacam-se, em especial, a disseminação intencional de informações inverídicas por autoridades públicas e a resistência à implementação de medidas sanitárias de prevenção e contenção da propagação da doença.

Esse cenário gerou impasses jurídicos relevantes, que ensejaram a adoção de medidas extrajudiciais e judiciais em diversas frentes. Como exemplo, podem ser mencionadas duas iniciativas do MPF ainda no início da pandemia.

A primeira consistiu no pedido de suspensão judicial da campanha "O Brasil não pode parar", elaborada pela Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República. A campanha incluía materiais publicitários, vídeos e publicações em redes oficiais, que incentivavam o retorno da população à rotina, em desacordo com as recomendações de isolamento social então preconizadas.

---

2 COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). Resolução nº 1/2020: Pandemia e Direitos Humanos nas Américas. Washington, D.C.: OEA, 10 abr. 2020. Disponível em: https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/resolucao-1-20-pt.pdf. Acesso em: 13 abr. 2026.

3 Cf. item 2.1.

Em 28 de março de 2020, a Justiça Federal do Rio de Janeiro deferiu liminarmente o pleito formulado pelo MPF, reconhecendo que a ampla divulgação da campanha, sem informação adequada sobre riscos e potenciais consequências para a saúde individual e coletiva, poderia causar danos irreparáveis à população[4].

Poucos dias depois, em 6 de abril de 2020, o MPF ajuizou nova ação, com fundamento na responsabilidade objetiva da União[5]. Verificou-se que autoridades federais adotavam posições contraditórias às diretrizes da OMS e do próprio Ministério da Saúde, além de não apresentarem um plano claro de comunicação de riscos. Na ocasião, defendeu-se o direito à informação qualificada e a necessidade de fortalecer a confiança da população nas autoridades sanitárias. Também se destacou o impacto potencialmente mais grave sobre povos indígenas, diante das dificuldades de isolamento e da atuação insuficiente da Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI).

Neste caso, a resposta judicial veio tardiamente e, portanto, resultou inócua. Somente em 9 de abril de 2025 o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) proferiu decisão definitiva determinando que as autoridades públicas observassem, em suas manifestações, as diretrizes da OMS e dos órgãos técnicos do Ministério da Saúde, além de assegurar a divulgação de orientações claras sobre a necessidade de isolamento social[6].

---

4 BRASIL. Seção Judiciária do Rio de Janeiro (2ª Vara Federal Cível). Ação Civil Pública nº 5019484-43.2020.4.02.5101/RJ. Decisão de 28 de março de 2020. Disponível em https://www.trf2.jus.br/jf2/acesso-aos-sistemas-processuais. Acesso em: 06 abr 2026. Importa mencionar que três dias depois o Supremo Tribunal Federal deferiu medida cautelar no mesmo sentido, "*para vedar a produção e circulação, por qualquer meio, de qualquer campanha que pregue que "*O Brasil Não Pode Parar*" ou que sugira que a população deve retornar às suas atividades plenas, ou, ainda, que expresse que a pandemia constitui evento de diminuta gravidade para a saúde e a vida da população*". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 669/DF. Relator: Min. Roberto Barroso. Decisão de 31 de março de 2020. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 03 abr. 2020. Disponível em https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF669cautelar.pdf Acesso em: 06 abr. 2026.

5 *"As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.".* BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Art. 37, § 6º.

6 BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. 5ª Turma Cível. Apelação Cível nº 1010805-66.2020.4.01.3900/PA. Relator: Juiz Federal João Paulo Piropo de Abreu. Julgamento em: 09 abr. 2025. Disponível em: https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam. Acesso em: 06 abr. 2026.

Esses exemplos reforçam a constatação de que estratégias de desinformação e falhas na comunicação de riscos comprometeram significativamente a resposta brasileira à pandemia. Evidenciam, ainda, a necessidade de avanço na legislação brasileira voltada ao combate à desinformação e à divulgação de notícias falsas (*fake news*), especialmente em situações que envolvam a saúde pública.

A luta pelo acesso à verdade sobre os fatos ocorridos durante a pandemia mobiliza a atuação de entidades como a Associação de Vítimas e Familiares de Vítimas da Covid-19 (AVICO)[7] e a Associação Vida e Justiça em Apoio e Defesa dos Direitos das Vítimas da COVID-19[8]. Tais organizações oferecem assistência jurídica, social e psicológica às vítimas e seus familiares, além de defender políticas de reparação integral, acesso a serviços de saúde e preservação da memória das vítimas. Também participam ativamente das apurações conduzidas no âmbito do inquérito civil conduzido pela PRDC/MPF (PA).

A AVICO, inclusive, atua como assistente litisconsorcial do MPF, ao lado da Associação de Proteção e Defesa dos Consumidores da Área da Saúde (APROCON), em demanda contra a União, ajuizada em dezembro de 2021, na qual se postula, de forma pioneira, a aplicação da "teoria da perda de uma chance" em favor das vítimas fatais e daquelas com sequelas graves e persistentes da

---

7 *"A Avico Brasil, além de assessoria jurídica e apoio psicossocial, também faz um trabalho político muito importante de controle social, junto aos três poderes de Estado, Executivo, Legislativo e Judiciário nos âmbitos federal, estaduais e municipais, pleiteando a criação de políticas públicas de assistência multiprofissional e especializado aos sobreviventes com sequelas (variadas) da Covid-19. E de políticas públicas de proteção social para os órfãos da covid-19 ou familiares que perderam seus provedores e estão em situação de vulnerabilidade social por causa da pandemia. Como coletivo da sociedade civil, não pretende e nem pode ocupar o lugar de responsabilidade do Estado brasileiro. Para tanto, tem participado diversas atividades de que reunião os entes públicos, nas Câmaras de Vereadores, Câmara de Deputados Federais e do Senado, bem como em participantes em Comitês e Conselhos de Direitos (saúde, educação, direitos humanos, etc) solicitando a criação de políticas públicas, legislação ou liberação de verba para que os Estados e municípios possam criar tais políticas. Também cobramos prefeituras municipais e governos estaduais à criem políticas públicas relativas a covid-19. Ainda somos parceiros de outros movimentos sociais, ONGs, Organismos nacionais e internacionais e Universidades em campanhas, mobilizações e projetos sociais."* Disponível em https://avicobrasil.com.br/mobilizacao. Acesso em: 06 abr. 2026.

8 "*Criada em 30 de Abril de 2021, a Associação Vida e Justiça em Apoio e Defesa dos Direitos das Vítimas da COVID-19 busca criar uma rede nacional de apoio e solidariedade às vítimas vivas e aos familiares das vítimas fatais da Covid-19. "A Associação Vida e Justiça é um espaço de solidariedade humana, de defesa e promoção da vida, de articulação de políticas públicas de apoio e reparação das vítimas e trabalha pela responsabilização de gestores públicos negligentes com a pandemia da Covid19.*" Disponível em https://vidaejustica.org.br/sobre. Acesso em: 06 abr. 2026.

covid-19. Além da reparação por danos individuais e morais coletivos[9], pleiteia-se a emissão de declaração formal de pesar e pedido de desculpas, como medida simbólica voltada à reconstrução da confiança pública nas autoridades sanitárias. Também é requerida a formulação de políticas específicas para identificação e formulação de diretrizes terapêuticas para pacientes com covid longa.

Todos os pedidos, contudo, foram julgados improcedentes em sentença proferida em dezembro de 2025. O MPF recorreu. No momento, aguarda-se a remessa do recurso de apelação ao TRF1[10].

Resultado distinto - e mais promissor - aparentemente começa a se delinear em ação proposta em 2024 pelo MPF e pela Defensoria Pública do Estado do Amazonas (DPE-AM), relacionada à crise de desabastecimento de oxigênio medicinal em Manaus, no início de 2021. A petição inicial evoca os pilares da justiça de transição diante do contexto de violações amplas e sistemáticas aos direitos humanos ocorrido durante a crise, agravadas pela carência de informações fidedignas transparentes sobre os fatos[11].

Em decisão liminar de junho do ano passado, a Justiça Federal determinou aos entes demandados (União, Estado do Amazonas e Município de Manaus) o fornecimento de "*informações precisas sobre os eventos relacionados à crise de oxigênio (quantitativo de óbitos, de transferências para outras unidades federativas, de famílias atingidas e de outros danos à saúde), implementando a obrigação de investigar violações de direitos humanos e o dever de publicidade (ativa e passiva)",* além da "*coleta de todos os dados, informações, objetos e documentos*

---

9 Tais danos decorrem, segundo a ação, de um conjunto de atos relacionados: i) à busca pela "imunidade de rebanho por contaminação natural"; ii) à omissão na aquisição de vacinas para imunização coletiva; iii) à defesa de um tratamento precoce para covid-19 com medicamentos sem eficácia comprovada; e iv) à ausência de plano estratégico de gestão da pandemia, ações contra medidas preventivas não farmacológicas e política de desinformação na pandemia.

10 BRASIL. Seção Judiciária do Distrito Federal (20ª Vara Federal Cível). Ação Civil Pública nº 1088423-98.2021.4.01.3400/DF. Decisão de 2 de dezembro de 2025. Disponível em https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam. Acesso em: 06 abr 2026.

11 Segundo o procurador da República Igor Jordão Alves, um dos signatários da ação, "*cinco anos após os eventos, ainda não se sabe ao certo o número de falecidos ou transferidos, carecendo-se de dados e metodologia suficientes para amparar os lesados. A atuação do MPF visa, portanto, a prestação de contas, a proteção da memória e a garantia de que fatos similares não se repitam no futuro*". Cinco anos da crise do oxigênio no AM: MPF defende memória de vítimas e sustenta omissão de entes públicos. Disponível em https://www.mpf.mp.br/o-mpf/unidades/pr-am/noticias/cinco-anos-da-crise-do-oxigenio-no-am-mpf-defende-memoria-de-vitimas-e-sustenta-omissao-de-entes-publicos Acesso em: 06 abr. 2026.

relacionados aos eventos ocorridos no Estado do Amazonas (obrigação de investigar e publicidade reativa)", dentre outras medidas[12].

Embora se afirme a imprescindibilidade dessas iniciativas, é preciso reconhecer a limitação das respostas exclusivamente judiciais em contextos de crise sanitária. A morosidade na tramitação dos processos e a dificuldade de produzir efeitos estruturais em tempo oportuno reduzem sua eficácia. De fato, *"a judicialização não é o caminho adequado para o enfrentamento das futuras emergências de saúde pública, razão pela qual a ausência de um marco legal adequado gera elevado risco de repetição de graves violações de direitos humanos em território nacional*"[13].

Daí se evidencia a relevância da proposta de adoção de uma Política Nacional de Enfrentamento das Emergências de Saúde Pública (PNEESP), consignada no parecer técnico[14]. Trata-se de medida importante para consolidar diretrizes que orientem respostas coordenadas e transparentes, orientadas por evidências científicas,com especial ênfase na prevenção da repetição das violações de direitos humanos verificadas ao longo da pandemia de covid-19.

Os pesquisadores também demonstram, diante das peculiaridades do caso brasileiro, a pertinente intersecção entre justiça transicional e saúde pública. Nesse passo, o estudo apresenta contribuição inovadora ao adaptar diretrizes interamericanas de políticas de memória ao contexto da pandemia de covid-19 no Brasil, indicando medidas concretas a serem adotadas pelo Estado brasileiro[15], de forma articulada com iniciativas de responsabilização e de reparação às vítimas.

Cabe registrar, ainda, que a publicação do presente parecer constitui, por si só, ferramenta relevante de memória e verdade, vez que contribui para a difusão e reflexão pública sobre as informações nele constantes.

Por tais razões, consignamos nossos agradecimentos às Professoras Deisy de Freitas Lima Ventura, Jânia Maria Lopes Saldanha, Rossana Rocha Reis e ao Professor Fernando Mussa Abujamra Aith. A excelência do trabalho desenvolvido transcende o plano acadêmico, projetando-se como elemento fundamental à atuação do MPF e, espera-se, de outras instituições igualmente vocacionadas à promoção e defesa dos direitos humanos.

---

12 BRASIL. Seção Judiciária do Amazonas (9ª Vara Federal Cível). Ação Civil Pública nº 1011497-89.2024.4.01.3200/DF. Decisão de 10 de junho de 2025. Disponível em https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam. Acesso em: 07 abr 2026.

13 Cf. alínea *k* das Considerações Finais.

14 Cf. subitem 2.2.3.5.

15 Cf. item 3.2 do parecer.

A história nos ensina que a impunidade, a omissão e a covardia não são opções para a pacificação, pois o caminho aparentemente mais fácil – e só aparentemente –, que é o da impunidade, que é a omissão, deixa cicatrizes traumáticas na sociedade e corrói a democracia, como, lamentavelmente, o passado recente no Brasil demonstra.

Ministro Alexandre de Moraes, em discurso proferido diante da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal no dia 2 de setembro de 2025.

Apresentação e notas metodológicas

Em apreço os "fundamentos jurídicos para a formulação de políticas públicas de memória, verdade, justiça, reparação e não repetição relacionadas à resposta federal à pandemia de covid-19 no Brasil, com o esboço das diretrizes a serem observadas à luz da ordem jurídica nacional, regional (sistema interamericano de direitos humanos), internacional e do direito comparado", com a finalidade de emitir **parecer técnico**, conforme solicitação da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão no Pará (PRDC/PA) ao Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário da Universidade de São Paulo (CEPEDISA/USP)**,** formulada no âmbito do Inquérito Civil n. 1.23.000.002621/2024-53, por meio do Ofício n. 1222/2025/PRDC/PR/PA.

Para atender o referido requerimento, o presente parecer foi estruturado em três partes.

A primeira delas apresenta normas de direitos humanos específicas sobre a covid-19 emitidas por atores que, no âmbito de suas competências, recordam as obrigações assumidas pelos Estados por meio de compromissos internacionais e/ou de legislação nacional, e as interpretam e/ou detalham no contexto da pandemia (1).

A segunda parte explora o acervo jurídico acumulado em matéria de justiça transicional, nas esferas internacional, interamericana e nacional, com ênfase nos aspectos que guardam pertinência com a resposta federal brasileira à pandemia de covid-19 (2).

A terceira e última parte trata especificamente das diretrizes interamericanas sobre as políticas públicas de memória, cotejadas com elementos da conjuntura brasileira (3).

A metodologia empregada na elaboração do texto compreendeu pesquisa documental (legislação e jurisprudência em diferentes esferas) e revisão de literatura (doutrina jurídica e artigos científicos).

Elementos de direito comparado foram incluídos ao longo do texto com o exclusivo intuito de trazer exemplos de interpretação ou implementação de obrigações internacionais assumidas pelos Estados nas matérias examinadas, não

havendo caráter sistemático em seu estudo, em razão das características de um parecer técnico.

As citações de textos em língua estrangeira foram traduzidas para o português pelos autores. As traduções têm como referência o documento original, indicado em nota de rodapé, salvo quando há menção explícita do uso de versões em outras línguas, feito igualmente em nota de rodapé.

Nas referências à covid-19, optamos por padronizar o emprego de letras minúsculas, eis que se trata de nome comum, assim como as demais doenças, conforme o Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa da Academia Brasileira de Letras - exceto quando a palavra se encontra em início de frase, e apenas por esta razão.

Agradecemos aos colegas da rede internacional de pesquisa IRP ALCOM (*International Research Project - Latin America's contribution to the outline of a common law*), especialmente à sua Coordenadora, Kathia Martin-Chenut (Instituto de Ciências Jurídicas e Filosóficas da Sorbonne, Universidade de Paris 1), pela oportunidade de discutir os temas deste parecer ao longo de quatro anos, em diversos eventos, tendo como debatedores renomados especialistas latino-americanos e europeus. Registramos nosso especial agradecimento à Carla Osmo, Professora Adjunta do Departamento de Direito da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), pelas valiosas sugestões relativas à seção sobre o direito à verdade. Por fim, agradecemos a todos os pesquisadores que participaram direta ou indiretamente dos projetos coordenados pelos autores sobre esta temática.

1 Obrigações dos Estados em matéria de direitos humanos no contexto da covid-19

A pandemia de covid-19, desde o seu advento, caracterizou-se como um **tema de direitos humanos** da maior relevância.

A crise sanitária evoca imediatamente o direito à saúde, consagrado internacionalmente entre os principais direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESCA). Em matéria de direito à saúde, o Brasil alcança destaque mundial como caso paradigmático, tanto pela consagração constitucional do acesso universal à saúde, como pelos mais de trinta anos de implementação do Sistema Único de Saúde (SUS).

Entre as características do direito à saúde, encontra-se sua indissociabilidade de outros direitos humanos. É notório que os direitos civis e políticos, assim como os demais DESCA, cumprem papel decisivo na promoção da saúde física e mental, fazendo com que o direito à saúde possibilite a conquista de outros direitos, e vice-versa[16]. Assim, a pandemia de covid-19 não tardou a demonstrar o seu profundo impacto sobre o conjunto dos direitos humanos, ensejando a produção de diretrizes específicas sobre a interpretação e aplicação das obrigações dos Estados com relação a um extenso rol de direitos no contexto da crise sanitária.

Em razão do exposto, a primeira parte deste parecer divide-se em duas seções. Começaremos por abordar normas gerais relativas ao direito à saúde, cujas disposições possuem particular relevância para o atendimento da solicitação que deu origem ao presente parecer (1.1). A seguir, trataremos de regras específicas sobre a covid-19 e os direitos humanos, adotadas em diversas esferas normativas (1.2).

16 Organização das Nações Unidas (ONU). Assembleia Geral. A/75/163. Informe final del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Dainius Pūras. 16 jul. 2020. Disponível em: https://docs.un.org/es/A/75/163 Acesso em 24 jan. 2026.

1.1. Direito humano à prevenção e tratamento das doenças, e à luta contra elas[17]

No plano internacional, o direito à saúde é preconizado, entre numerosos diplomas internacionais, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 25.1)[18] e pelo Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC), adotado no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1966 e promulgado no Brasil em 1992[19]. Embora positivado de diferentes maneiras nos direitos internos, em grande parte das constituições ocidentais modernas existe algum tipo de proteção constitucional expressa à saúde, que se firma inexoravelmente como um valor universal[20].

Ao definir os contornos do direito à saúde, o artigo 12.2 do Pacto sobre DESC inclui expressamente, entre as medidas que os Estados Partes devem adotar para assegurar o pleno exercício desse direito, "a **prevenção e o tratamento das doenças epidêmicas**, **endêmicas, profissionais e outras, bem como a luta contra essas doenças**" (c).

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) da ONU, por meio da Observação Geral n. 14, de 11 de agosto de 2000, reconhece que o supra citado Pacto sobre DESC institui um *direito humano à prevenção e tratamento das doenças e de luta contra elas*[21].

---

17 Formulação adotada pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU em sua Observação Geral n. 14/2000, § 16. Disponível em: https://www.refworld.org/legal/general/cescr/2000/en/36991 Acesso em 24 jan. 2026.

18 O Brasil votou a favor da Declaração Universal na Assembleia da ONU de 1948 e a assinou na mesma data de sua proclamação, 10 de dezembro de 1948; seus termos foram acolhidos inclusive na Constituição brasileira de 1988, cf. André Rehbein Sathler, Renato Peres Ferreira. Declaração Universal dos Direitos Humanos comentada. Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2022, respectivamente p.20 e p.10. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/items/588f1bce-f769-4a07-80b9-8487bc5801cc/full Acesso em 24 jan. 2026.

19 Brasil. Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm Acesso em 24 jan. 2026.

20 Fernando Mussa Abujamra Aith. Impactos da pandemia sobre a evolução do direito à saúde e desafios para a realização desse direito fundamental no Brasil. Normativas estaduais para o enfrentamento da pandemia de Covid-19 no Brasil. Brasília, DF: CONASS, 2023. Disponível em: https://bioeticaediplomacia.org/wp-content/uploads/2023/07/Covid-7-final.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

21 ONU. Conselho Econômico e Social. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. E/C.12/2000/4. Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto de DESC. Observación general n. 14 (2000). El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto de DESC). 11 ago. 2000. Disponível em: https://www.refworld.org/legal/general/cescr/2000/en/36991 Acesso em 24 jan. 2026.

Tal direito compreende, entre outros aspectos, "o uso e a melhora da vigilância epidemiológica e a reunião de dados consolidados, a execução ou a ampliação de programas de vacinação e outras estratégias de luta contra as enfermidades infecciosas"[22].

O mesmo diploma recorda que, assim como todos os direitos humanos, o direito à saúde impõe três tipos ou níveis de obrigações aos Estados Partes:

- *respeitar*, abstendo-se de ingerir direta ou indiretamente de modo a comprometer o exercício de um direito;
- *proteger*, impedindo que terceiros interfiram na implementação das garantias correspondentes a dado direito; e
- *cumprir*, adotando medidas de caráter legislativo, administrativo, orçamentário, judicial ou de outra índole[23].

Como exemplo da obrigação de *cumprir* relativa ao direito à saúde, o Comitê menciona o dever dos Estados de garantir a atenção à saúde, "em particular estabelecendo programas de imunização contra as principais doenças infecciosas"[24]. Recorda, ainda, as **obrigações estatais referentes à "difusão de informação apropriada"** sobre a vida saudável e ao apoio necessário para que as pessoas adotem, com conhecimento de causa, decisões relativas à própria saúde[25].

A seguir, o Comitê arrola as "obrigações básicas" dos Estados no que atine ao direito à saúde, inclusive a de "adotar e aplicar, com base em evidências epidemiológicas, uma estratégia e um plano de ação nacionais de saúde pública", periodicamente atualizados, com base em processos participativos e transparentes[26].

A Observação Geral n. 14/2000 também "equipara às obrigações básicas" dos Estados os deveres de "**oferecer imunização contra as principais doenças infecciosas que grassam na comunidade**" e "adotar medidas para prevenir, tratar e combater as doenças epidêmicas e endêmicas", além de difundir a educação e proporcionar acesso à informação, incluindo métodos para prevenir e combater tais doenças, com especial atenção aos grupos vulneráveis ou marginalizados[27].

Quando se trata de determinar as ações ou omissões que podem constituir uma violação do direito à saúde, o Comitê, por intermédio da mesma norma,

---

22 Ibid., § 16.
23 Ibid., § 33.
24 Ibid., § 36.
25 Ibid., § 37.
26 Ibid., § 43, *f*.
27 Ibid., § 44.

estabelece uma diferença entre, de um lado, a incapacidade de um Estado de cumprir as obrigações assumidas em virtude do artigo 12 do Pacto sobre DESC, já citado, e, de outro, a renúncia de determinado Estado a cumprir estas obrigações[28]. Esta distinção decorre do §1° do mesmo artigo, que se refere ao mais alto nível possível de saúde alcançável, assim como do §1° do artigo 2º, em virtude do qual cada Estado tem a obrigação de adotar as medidas necessárias até esgotar o máximo dos recursos dos quais dispõe. Logo, **segundo o Comitê, um Estado que não esteja disposto a utilizar o máximo dos recursos disponíveis para dar efetividade ao direito à saúde, viola as obrigações assumidas em virtude do artigo 12 do Pacto** sobre DESC[29].

Prossegue o Comitê esclarecendo que **as violações das obrigações de respeitar o direito à saúde são as ações, políticas ou leis dos Estados que contrariam as normas do artigo 12 do Pacto e que são suscetíveis de produzir** lesões corporais, uma **morbidade desnecessária e** uma **mortalidade evitável**[30].

Entre os exemplos de tais violações, o Comitê inclui "a ocultação ou tergiversação deliberadas de informação que se reveste de importância fundamental para a proteção da saúde ou para o tratamento"; e "a suspensão da legislação ou a promulgação de leis ou adoção de políticas que afetam desfavoravelmente o desfrute de qualquer dos componentes do direito à saúde"[31].

Em 2023, o Comitê manifestou-se expressamente sobre a resposta brasileira à covid-19 ao apreciar o terceiro informe periódico do Brasil, apresentado em cumprimento aos artigos 16 e 17 do Pacto sobre DESC[32]. Ao abordar o direito à saúde, o Comitê expressa sua preocupação com "o grande número de mortes que se produzem no Estado Parte como consequência das infecções por covid-19 em comparação aos demais países da região"[33]. Ele recomenda que o Brasil **adote medidas para avaliar sua resposta à pandemia e os efeitos por esta produzidos**, em particular para os afrodescendentes e povos indígenas; que adote as medidas necessárias para reforçar a capacidade do SUS de responder a novas epidemias, entre outras recomendações[34].

---

28 Ibid., § 47.

29 Ibid.

30 Ibid., § 50.

31 Ibid.

32 Disponível em https://docs.un.org/es/E/C.12/BRA/3 Acesso em 24 jan. 2026.

33 E/C.12/BRA/CO/3 Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Brasil. 15 nov. 2023. § 59. Disponível em: https://docs.un.org/es/E/C.12/BRA/CO/3 Acesso em 24 jan. 2026.

34 Ibid., § 60.

Outras recomendações dizem respeito ao direito de participar do progresso científico e gozar dos seus benefícios. Segundo o documento ora em tela,

> Preocupam o Comitê as denúncias de que o Estado Parte não adotou medidas para prevenir a transmissão de informação errônea, nem para promover a difusão de informação científica exata, especialmente no contexto da pandemia de covid-19 e em qualquer futura emergência de saúde pública[35].

Em decorrência desta constatação, o Comitê formula uma série de recomendações ao Estado brasileiro, entre elas de que

> promova a difusão de informação científica exata e se abstenha de desinformar, menosprezar ou fornecer informação errônea de forma deliberada para a população, como o fim de erodir a compreensão e o respeito da ciência e da pesquisa científica pelos cidadãos[36].

No mesmo diapasão vibra, no plano regional, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de São Salvador), adotado em 1988 e promulgado no Brasil em 1999[37]. Segundo tal Protocolo, a fim de tomar efetivo o direito à saúde, os Estados Partes comprometem-se a adotar, entre outras medidas para garantir esse direito:

- a "total imunização contra as principais doenças infecciosas" (10.2.c);
- a "prevenção e tratamento das doenças endêmicas, profissionais e de outra natureza" (10.2.d);
- a "educação da população com referência à prevenção e ao tratamento dos problemas da saúde" (10.2.e); e
- a "satisfação das necessidades de saúde dos grupos de mais alto risco e que, por sua situação de pobreza, sejam mais vulneráveis" (10.2.f).

---

35 Ibid., § 71.

36 Ibid., § 72.

37 Brasil. Decreto n. 3.321, de 30 de dezembro de 1999. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador", concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3321.htm Acesso em 24 jan. 2026.

Por fim, embora não se trate de uma norma específica sobre o direito à saúde, cabe recordar os Princípios de Siracusa[38], de 1984, referendados pela Comissão de Direitos Humanos da ONU, que buscam orientar eventuais limitações e derrogações do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, adotado no âmbito das Nações Unidas em 1966[39]. Ao reconhecer que a saúde pública pode motivar a limitação de certos direitos quando se enfrenta uma grave ameaça à saúde da população, tal documento precisa que ditas restrições devem ser destinadas especificamente a **prevenir doenças** e lesões, ou a cuidar das pessoas atingidas, levando em consideração o Regulamento Sanitário Internacional da Organização Mundial da Saúde[40] - cujo objetivo primordial, diga-se de passagem, é conter a propagação internacional das doenças[41].

Por todo o exposto, não resta dúvida sobre o reconhecimento, pelo direito internacional dos direitos humanos, reiterado pelo direito interamericano, da existência de um direito humano à prevenção e tratamento das doenças, e à luta contra elas, a que corresponde um dever do Estado de utilizar o máximo dos recursos disponíveis para este fim, que não somente persiste durante situações excepcionais, mas nelas se torna ainda mais premente.

1.2. Normas específicas sobre os direitos humanos no contexto da covid-19

No plano global, graças à rápida atuação do sistema onusiano, foram prontamente emitidas **diretrizes específicas sobre a covid-19** que interpretaram em detalhes as obrigações internacionais assumidas pelos Estados em matéria de proteção

38 ONU. Comissão de Direitos Humanos. E/CN.4/1985/4. The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights. 28 set. 1984. Disponível em: https://www.refworld.org/legal/resolution/unchr/1984/en/57200 Acesso em 24 jan. 2026.

39 Incorporado à ordem jurídica brasileira pelo Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm Acesso em 24 jan. 2026.

40 ONU. Comissão de Direitos Humanos. E/CN.4/1985/4. The Siracusa Principles ... op. cit., 25-26.

41 Cf. art. 2°, "O propósito e a abrangência do presente Regulamento são prevenir, proteger, controlar e dar uma resposta de saúde pública contra a propagação internacional de doenças, de maneiras proporcionais e restritas aos riscos para a saúde pública, e que evitem interferências desnecessárias com o tráfego e o comércio internacionais". Promulgado no Brasil pelo Decreto n. 10.212, de 30 de janeiro de 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10212.htm Acesso em 24 jan. 2026.

dos direitos humanos, a fim de favorecer a sua efetividade, no contexto da pandemia. Considerando que esta produção normativa é fragmentada e volumosa, envolvendo numerosos órgãos e temas, optamos por apresentar as contribuições que nos parecem mais importantes para o tratamento do objeto de nosso parecer, de maneira não exaustiva.

Assim, no plano internacional, repertoriamos diretrizes formuladas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), pelo Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (CDESC), e pela Relatoria Especial sobre o Direito à Saúde Física e Mental (1.2.1).

No plano regional, resgatamos o pioneiro acervo do Sistema Interamericano de Direitos Humanos - SIDH (1.2.2). A seguir, referimos obrigações específicas do Estado brasileiro, fundadas na ordem jurídica pátria (1.2.3). Por fim, apresentamos um breve balanço da seção, formulando premissas capazes de orientar as demais seções (1.2.4).

1.2.1. Direito internacional dos direitos humanos e covid-19

No cenário global, destacou-se a atuação do ACNUDH que, por iniciativa exclusiva ou conjunta, emitiu normas sobre uma ampla gama de direitos, interpretando as obrigações convencionais dos Estados no contexto da covid-19. Recordamos que o gabinete do ACNUDH integra o Secretariado das Nações Unidas com a missão de liderar os esforços da organização para promover e proteger os direitos humanos em todo o mundo, sendo chefiado pela figura do Alto Comissário, principal funcionário das Nações Unidas no que se refere aos direitos humanos[42].

Os padrões e diretrizes específicos sobre a pandemia emitidos pelo ACNUDH versaram sobre os seguintes temas (lista não exaustiva, em ordem cronológica de março a dezembro de 2020):

- covid-19 e direitos das pessoas privadas de liberdade[43];

42 ONU. Assembleia Geral. Resolução n. 48 de 7 de janeiro de 1994. Disponível em: https://docs.un.org/es/A/RES/48/141 Acesso em 24 jan. 2026.

43 ACNUDH e Organização Mundial da Saúde (OMS). Interim Guidance. Covid-19: focus on persons deprive of their liberty. 27 mar 2020. Disponível em: https://www.who.int/publications/m/item/covid-19-focus-on-persons-deprived-of-their-liberty-(interim-guidance-jointly-developed-by-iasc-ohchr-who) Acesso em 24 jan. 2026.

- covid-19 e direitos humanos das pessoas migrantes[44];
- covid-19 e direitos humanos das mulheres[45];
- covid-19 e direitos das pessoas LGBTI[46];
- medidas emergenciais de saúde no contexto da covid-19[47];
- covid-19 e direitos das pessoas com deficiência[48];
- covid-19 e direitos das minorias[49];
- discriminação racial no contexto da covid-19[50];
- covid-19 e direitos dos povos indígenas[51];
- enfoque de direitos humanos nas respostas socioeconômicas à covid-19[52];

---

44 ACNUDH. Covid-19 y los derechos humanos de los migrantes: guía. 7 abr. 2020. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/OHCHRGuidance_COVID19_Migrants_sp.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

45 ACNUDH. Covid-19 and women's human rights: guidance. 15 abr. 2020. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/COVID-19_and_Womens_Human_Rights.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

46 ACNUDH. Covid-19 and the human rights of LGBTI people. 17 abr. 2020. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/LGBT/LGBTIpeople.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

47 ACNUDH. Las medidas de emergencia y el covid-19: orientaciones. 27 abr. 2020. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19_ES.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

48 ACNUDH. Covid-19 y los derechos de las personas con discapacidad. 30 abr. 2020. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Disability/COVID-19_and_The_Rights_of_Persons_with_Disabilities_SP.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

49 ACNUDH. Covid-19 and minority rights: overview and promising practices. 4 jun. 2020. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Minorities/OHCHRGuidance_COVID19_MinoritiesRights.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

50 ACNUDH. La discriminación racial en el contexto de la crisis del covid-19. 22 jun. 2020. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Racism/COVID-19_and_Racial_Discrimination_ES.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

51 ACNUDH. Covid-19 and indigenous peoples' rights. 29 jun. 2020. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IPeoples/OHCHRGuidance_COVID19_IndigenousPeoplesRights.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

52 ACNUD e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Checklist for a Human Rights-Based Approach to Socio-Economic Country Responses to covid-19. Jul. 2020. Disponível em: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-12/gpn-crisis-human-rights_Checklist_Human_Rights-Based_Approach_to_Socio-Economic_Country_Responses_to_COVID-19_REPORT.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

- direitos humanos, meio ambiente e covid-19[53];
- negócios e direitos humanos em tempos de covid-19[54]; e
- acesso a vacinas contra a covid-19[55].

Ao longo da crise sanitária, o ACNUDH manteve o acompanhamento dos citados temas, abordando igualmente outras questões. Da extensa exegese do direito internacional dos direitos humanos no contexto da pandemia de covid-19 empreendida pelo ACNUDH e seus parceiros, identificamos, sem ambiguidade, **a reiteração da obrigação dos Estados de proteger a saúde de suas populações**.

É extensa a fundamentação legal de tais diretrizes, variando a depender do tema. Particular atenção ao problema da desinformação transparece nos documentos analisados.

A **desinformação** pode ser definida como a **"informação falsa ou imprecisa cuja intenção deliberada é enganar"** [56]. Em contexto de infodemia, por sua vez conceituada como um "grande aumento no volume de informações associadas a um assunto específico, que podem se multiplicar exponencialmente em pouco tempo devido a um evento específico, como a pandemia", a desinformação pode ser absorvida muito rapidamente, mudar o comportamento das pessoas, ampliando os riscos que estas correm[57]. No caso da covid-19, estudos evidenciam que a esfera pública *tecnomidiatizada* oportunizou a ação de grupos que semearam, mais do que a dúvida, a discórdia, lucrando com o impedimento de consensos capazes de reforçar protocolos, medidas e regulações coletivas mais eficientes no enfrentamento da pandemia[58].

---

53 ACNUDH e Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Direitos humanos, meio ambiente e covid-19. 25 nov. 2020. Disponível em https://www.ohchr.org/sites/default/files/COVID19_PO.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

54 ACNUDH. Business and Human Rights in times of covid-19. Out. 2020. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Business/BusinessAndHR-COVID19.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

55 ACNUDH. Access to covid-19 vaccines. 17 dez. 2020. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/COVID-19_AccessVaccines_Guidance.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

56 Organização Panamericana da Saúde (OPAS). Entenda a infodemia e a desinformação na luta contra a covid-19. Washington: OPAS, 2020. Disponível em: https://iris.paho.org/handle/10665.2/52054 Acesso em 24 jan. 2026.

57 Ibid.

58 Richard Miskolci. Muito além do negacionismo: desinformação durante a pandemia de covid-19. Sociologias, v. 25, p. e–soc123090, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1590/18070337-123090 Acesso em 24 jan. 2026.

Sobre este tema, cabe destacar igualmente o papel desempenhado pelo CDESC, órgão subsidiário do Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC)[59], sendo por este encarregado de supervisionar a aplicação do já citado Pacto Internacional sobre os DESC, elaborado no âmbito das Nações Unidas[60]. Em abril de 2020, o CDESC emitiu uma importante Observação Geral sobre a ciência e os DESC[61]. Embora o objeto principal deste documento não seja a covid-19, há nele expressa referência aos DESCs e à ciência no contexto das pandemias, com foco em obrigações relativas à cooperação internacional[62].

Não obstante, a parte geral do documento, destinada a qualquer contexto, arrola as obrigações básicas decorrentes do *direito humano a participar do progresso científico e gozar de seus benefícios*, qualificando as obrigações básicas como aquelas que "os Estados Partes devem cumprir, com caráter prioritário"[63]. Entre tais obrigações básicas dos Estados, arroladas no § 52, encontramos as seguintes:

- promover informação científica exata e **abster-se de desinformar, difamar e propalar deliberadamente informações falsas ou imprecisas**[64] junto à população, com o fim de erodir a compreensão e o respeito à ciência e à pesquisa científica pelos cidadãos;
- adotar mecanismos para **proteger a população das consequências prejudiciais de práticas falsas, enganosas e baseadas em pseudo-ciência**[65], especialmente quando estiverem em perigo outros DESC (grifos nossos)[66].

---

59 ONU. Conselho Econômico e Social. Resolução n. 17 de 28 de maio de 1985. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/100079?v=pdf Acesso em 24 jan. 2026.

60 Brasil. Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm Acesso em 24 jan. 2026.

61 ONU. Conselho Econômico e Social. CDESC. E/C.12/GC/25 Observación general n. 25 (2020), relativa a la ciencia y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 15, párrafos 1 b), 2, 3 y 4, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Acesso em 24 jan. 2026. Disponível em: https://docs.un.org/es/E/C.12/GC/25 Acesso em 24 jan. 2026.

62 Ibid., § 82.

63 Ibid., § 51.

64 Na ausência de tradução oficial em português, informamos que nossa citação tem como base a versão original em inglês: "disinformation, disparagement and deliberately misinforming", levando em conta igualmente a tradução oficial para o espanhol: "desinformar, menospreciar y propalar bulos" e a tradução oficial para o francês: "toute désinformation, tout dénigrement et toute présentation au public d'une information tendancieuse"

65 No original em inglés: "false, misleading and pseudoscience-based practices"; na versão oficial em espanhol: "prácticas falsas, engañosas y basadas en la seudociencia"; e em francês: "pratiques fausses, mensongères et pseudo-scientifiques".

66 ONU. Conselho Econômico e Social. CDESC. E/C.12/GC/25 Observación general n. 25 (2020), relativa a la ciencia y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo

A seguir, em abril de 2020, o CDESC emitiu uma **declaração específica sobre a pandemia de covid-19 e os DESC**, formulando dezenas de recomendações aos Estados, e insistindo nos deveres relacionados ao combate à desinformação (§18)[67]. Entre outras diligências, o CDESC igualmente emitiu declarações que veiculam orientações aos Estados a respeito de vacinação, cooperação internacional e propriedade intelectual no contexto da covid-19 [68] [69].

De outra banda, em julho de 2020, o então Relator Especial da ONU para o direito de todos aos mais altos padrões de saúde física e mental, Dainius Pūras, apresentou à Assembleia Geral da ONU um documento sobre a covid-19, somando-se aos atores onusianos que produziram orientações normativas sobre a covid-19 e os direitos humanos[70]. Entre outras prescrições, o Relator destaca que as notícias falsas e as teorias da conspiração impactam negativamente sobre o direito humano à saúde mental, entre outros direitos, recordando o **dever das autoridades de colaborar com honradez e transparência para frear a propagação não apenas do vírus, mas também da informação enganosa**[71].

Neste sentido, fez notar que os Estados cuja atuação foi guiada por especialistas em saúde pública que mantiveram comunicação direta e regular com o público, e cujos governos inspiraram confiança, conseguiram deter a propagação

---

15, párrafos 1 b), 2, 3 y 4, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Acesso em 24 jan. 2026. Disponível em: https://docs.un.org/es/E/C.12/GC/25 Acesso em 24 jan. 2026. O citado § 51 elucida: "Si un Estado parte no cumple esas obligaciones básicas, debe demostrar que ha hecho todo lo posible por cumplirlas, teniendo en cuenta todos los derechos consagrados en el Pacto y en el contexto del máximo de los recursos de que disponga, tanto individualmente como mediante la asistencia y la cooperación internacionales", p.12.

67 ONU. Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais. E/C.12/2020/1 Declaración sobre la pandemia de enfermedad por coronavirus (covid-19) y los derechos económicos, sociales y culturales. 17 abr. 2020. Disponível em: https://docs.un.org/es/E/C.12/2020/1 Acesso em 24 jan. 2026.

68 ONU. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. E/C.12/2020/2. Statement on universal and equitable access to vaccines for covid-19. 27 nov. 2020. . Disponível em: https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/covid-19-and-human-rights-treaty-bodies Acesso em 24 jan. 2026.

69 ONU. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. E/C.12/2021/1 Declaración sobre la vacunación universal asequible contra la enfermedad por coronavirus (covid-19), la cooperación internacional y la propiedad intelectual. 23 abr. 2021. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/covid-19-and-human-rights-treaty-bodies Acesso em 24 jan. 2026.

70 ONU. Assembleia Geral. A/75/163. Informe final del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Dainius Pūras. 16 jul. 2020. Disponível em: https://docs.un.org/es/A/75/163 Acesso em 24 jan. 2026.

71 Ibid., § 36.

do vírus[72]. Por outro lado, chamou a atenção para decisões políticas que parecem atender mais a interesses econômicos e ao lucro do que aos direitos da população, comprometendo não apenas a resposta à covid em si, mas a confiança nas autoridades locais, inclusive no próprio sistema de saúde e nas autoridades sanitárias[73].

Por fim, como exemplo nacional de atendimento das orientações onusianas, podemos citar o caso português, considerado referência em matéria de resposta à covid-19. Já em julho de 2020, um documento oficial da Comissão Nacional para os Direitos Humanos (órgão governamental de coordenação interministerial) listou as normas - que incluem tanto adaptações da legislação vigente como a elaboração de novas regras - e iniciativas adotadas pelo Estado em matéria de proteção dos direitos humanos durante a covid-19[74]. A proteção dos direitos humanos na resposta de Portugal à covid-19 foi elogiada formalmente, entre outros, pelo já citado CDESC/ONU[75], constituindo uma relevante pista de futuros estudos aprofundados de direito comparado.

1.2.2. Direito interamericano e covid-19

No âmbito regional, já nas primeiras semanas da pandemia, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) adotou a pioneira Resolução intitulada "Pandemia e Direitos Humanos nas Américas"[76], que elenca os direitos humanos que se encontram ameaçados pela crise sanitária e interpreta as obrigações previstas na Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)[77]. Em sua parte resolutiva, esta Resolução insta os Estados a:

> (1)Adotar de forma imediata, urgente e com a devida diligência todas as medidas que sejam adequadas para proteger os

72 Ibid., § 64.

73 Ibid., § 40.

74 República Portuguesa. Comissão Nacional para os Direitos Humanos. Portugal e a promoção e proteção dos direitos humanos em tempos de pandemia de covid-19. Jul. 2020. Disponível em: https://direitoshumanos.mne.gov.pt/images/fotos/2020/documentos/i_-_a_promoo_e_proteo_dos_direitos_humanos_em_tempos_da_pandemia_de_covid-19_em_portugal_v15-final.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

75 ONU. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Experts of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights Praise Portugal's Response to the covid-19 Pandemic, Ask about Measures to Address High Air Pollution Levels and Child Poverty . 17 fev. 2023. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/meeting-summaries/2023/02/experts-committee-economic-social-and-cultural-rights-praise-portugals Acesso em 24 jan. 2026.

76 CIDH. Resolução n. 1/2020. Washington, 10 de abril, 2020. Disponível em: https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/resolucao-1-20-pt.pdf. Acesso em 24 jan. 2026.

77 Promulgada no Brasil pelo Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm Acesso em: 24 jan. 2026.

> direitos à vida, à saúde e à integridade pessoal das pessoas que se encontrem em suas jurisdições frente ao risco que representa a presente pandemia.
>
> **Tais medidas devem ser adotadas com base nas melhores evidências científicas, em concordância com o Regulamento Sanitário Internacional (RSI), bem como com as recomendações emitidas pela OMS e a OPAS**, na medida em que forem aplicáveis.
>
> (2) Adotar de maneira imediata e intersecional um **enfoque de direitos humanos em todas as estratégias, políticas e medidas estatais dirigidas a enfrentar a pandemia** da covid-19 e suas consequências, inclusive os planos para a recuperação social e econômica formulados.
>
> Estas devem ser **orientadas pelo respeito irrestrito aos padrões interamericanos e internacionais em matéria de direitos humanos**, no âmbito de sua universalidade, interdependência, indivisibilidade e transversalidade, particularmente os DESCA [Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais] (grifos nossos)[78].

Simultaneamente, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH) emitiu uma Declaração reiterando o dever dos Estados de abordar a crise sanitária sob a perspectiva dos direitos humanos, evidenciando, ainda, que a pandemia não eximiria os Estados do cumprimento de suas obrigações nesta matéria[79].

A seguir, a CIDH adotou mais duas resoluções sobre os direitos humanos das pessoas com covid-19[80] e sobre as vacinas contra a covid-19 no âmbito das obrigações interamericanas de direitos humanos[81]. Estas normas destacam, entre numerosos aspectos, a necessidade de adoção imediata de medidas de prevenção da propagação da doença, que minimizem riscos de contágio e evitem novos picos da doença, além de ressaltarem a importância do efetivo combate à desinformação.

---

78 Ibid. p.7.

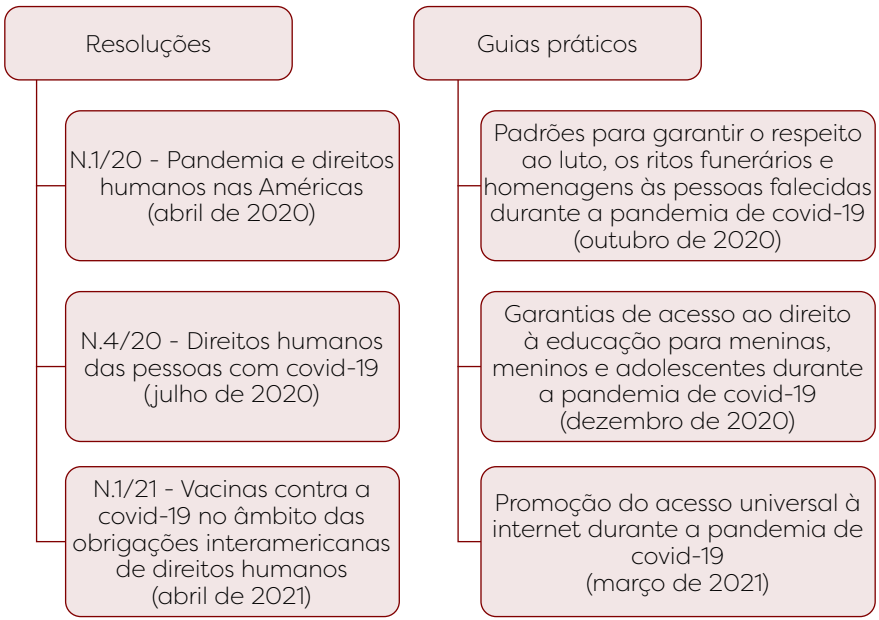
79 CorteIDH. Declaração 1/20. Covid-19 e direitos humanos: os problemas e desafios devem ser abordados a partir de uma perspectiva de direitos humanos e com respeito às obrigações internacionais. 9 abr. 2020. Disponível em https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/Declaracao_1_20_PORT.pdf Acesso em: 24 jan. 2026.

80 CIDH. Resolução n. 4/2020. Washington, 27 de julho, 2020. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-4-20-es.pdf Acesso em: 24 jan. 2026.

81 CIDH. Resolução n. 1/2021. Washington, 6 de abril de 2021. Disponível em: https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-21-pt.pdf Acesso em: 24 jan. 2026.

A CIDH elaborou, ainda, três "guias práticos" relativos à covid-19, trazendo diretrizes objetivas e precisas sobre as obrigações dos Estados em matéria de luto e ritos funerários[82], acesso à educação para crianças e adolescentes[83] e acesso universal à internet[84]. A figura n.1 representa este conjunto normativo, que traz em detalhes a interpretação das obrigações convencionais dos Estados Partes à luz da legislação e da jurisprudência interamericanas.

Figura 1. Normas específicas sobre a covid-19 emitidas pela CIDH (ordem cronológica)



Fonte: elaborada pelos autores.

82 Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/sacroi_covid19/documentos/guiapractica01_duelo_es.pdf Acesso em: 24 jan. 2026

83 Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/sacroi_covid19/documentos/guiapractica02_educacion_es.pdf Acesso em: 24 jan. 2026

84 Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/sacroi_covid19/documentos/03_guias_practicas_internet_esp.pdf Acesso em: 24 jan. 2026

Destaca-se o estudo sobre a atuação do SIDH durante a pandemia que mapeou, além das normas citadas, as reações administrativas e jurisdicionais do sistema à pandemia, como a criação da Sala de Coordenação e Resposta Oportuna e Integrada (SACROI-covid-19) na CIDH; a emissão de comunicados de imprensa e relatórios da CIDH, estabelecendo padrões e orientações complementares às resoluções; e a adoção de medidas cautelares pela CIDH e de medidas provisórias pela CorteIDH[85].

Diversos Estados fizeram eco às citadas diretrizes em suas legislações e na sua jurisprudência, sob variadas formas, abrindo perspectivas auspiciosas para estudos de direito comparado relacionados ao tema. Neste sentido, em março de 2023, a CIDH publicou um estudo sobre o impacto nos Estados da já mencionada Resolução n. 1/2020, intitulada Pandemia e Direitos Humanos nas Américas. O estudo demonstra que tal norma foi citada na legislação e/ou na jurisprudência de países como Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México e Peru[86]. No referido estudo, o Brasil está representado por uma decisão do Supremo Tribunal Federal que faz expressa referência à resolução em apreço ao tratar dos direitos das pessoas encarceradas[87].

Também podemos citar países da região das Américas que, embora não mencionando expressamente as diretrizes da CIDH, adotaram, na prática, padrões similares aos recomendados pela referida resolução. Foi o caso do Canadá ao adotar, no plano federal, o "Guia para resposta à pandemia de covid-19", tendo como um de seus eixos o respeito aos direitos das pessoas e das coletividades[88].

---

85 Jânia Maria Lopes Saldanha, Lucas Paulo Orlando de Oliveira, Muriele de Conto Boscatto, Pedro Victor dos Santos Witschoreck e Cássia Ellen Menin. As respostas do Sistema Interamericano de Direitos Humanos à covid-19. Revista Direito e Práxis, v. 16, n. 4, p. e91059, 2025. Disponível em https://doi.org/10.1590/2179-8966/2025/91059 Para maiores detalhes, inclusive uma classificação das medidas cautelares da CIDH, ver Jânia Maria Lopes Saldanha et al. Raízes e ramificações : a justiça de transição na América Latina em tempos de covid-19. São Leopoldo: Casa Leiria, 2025. Disponível em: https://www.casaleiriaacervo.com.br/direito/raizeseramificacoes/ Acessos em: 24 jan. 2026.

86 CIDH. Implementación e Impactos de la Resolución No. 1/2020: Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/cuadernillo_seguimiento-pandemia-DDHH.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

87 Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 714 DF. 3 ago. 2020. p.17. Disponível em: https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/gilmar-derruba-vetos-adicionais.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

88 Canadá. Public health ethics framework: A guide for use in response to the covid-19 pandemic in Canada. s/d. Disponível em: https://www.canada.ca/en/public-health/services/diseases/2019-novel-coronavirus-infection/canadas-reponse/ethics-framework-guide-use-response-covid-19-pandemic.html Acesso em: 24 jan. 2026.

1.2.3. Disposições específicas sobre covid-19 e direitos humanos na ordem jurídica brasileira

No Brasil, antes mesmo que as diretrizes do ACNUDH e da CIDH fossem expedidas, a Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, assegurou o pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas atingidas por medidas relativas à covid-19 (artigo 3 §2º III)[89], citando expressamente em seu texto o artigo 3º do Regulamento Sanitário Internacional (RSI)[90]. Note-se que tal garantia foi introduzida no texto da lei pela Câmara dos Deputados, durante a breve tramitação do respectivo projeto no Congresso Nacional, estando ausente da proposta original apresentada pelo Poder Executivo federal, do mesmo modo que não figuravam no projeto a posteriormente inserida garantia de assistência à família das pessoas afetadas[91].

Para além da Lei n. 13.979/2020, um estudo sobre a legislação sanitária vigente durante pandemia - seja ela geral sobre as emergências de saúde (inclusive anterior a 2020), ou a específica elaborado sobre a covid-19 - identificou a presença indubitável de três obrigações no plano federal:

- o dever da União de agir em prol da prevenção e da contenção das doenças em geral, e da covid-19 em particular;
- o dever do Ministério da Saúde de planejar e coordenar a resposta nacional à covid-19;
- e a necessidade de fundamentar toda a ação do Estado em evidências científicas e dados fidedignos sobre saúde[92].

Para além da consagração constitucional do direito à vida, à saúde e à dignidade humana, os fundamentos legais específicos de tais deveres figuram no quadro seguinte.

---

89 Brasil. Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm#view Acesso em 24 jan. 2026.

90 O RSI erige como princípio do regime jurídico de enfrentamento das Emergências de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPIIs) a "implementação deste Regulamento será feita com pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas" (art. 3.1). Promulgado no Brasil pelo Decreto n. 10.212, de 30 de janeiro de 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10212.htm Acesso em 24 jan. 2026.

91 Deisy Ventura, Fernando Aith e Danielle Rached. A emergência do novo coronavírus e a "lei de quarentena" no Brasil. Revista Direito e Práxis, v. 12, n. 1, p. 102–138, jan. 2021, p. 128. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2179-8966/2020/49180 Acesso em 24 jan. 2026.

92 Deisy Ventura, Fernando Aith, Bianca Villas Bôas, Juliana Pontes e Cristiane Pereira. Resposta federal à covid-19 no Brasil: responsabilização penal de autoridades com prerrogativa de foro junto ao Supremo Tribunal Federal (2020-2023). Revista Direito e Práxis, v. 15, n. 4, p. e81448, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2179-8966/2024/81448 Acesso em 24 jan. 2026.

Quadro 1. Dever legal de contenção da doença: principais normas brasileiras pertinentes

Norma	Atribuições e deveres legais
Lei n. 8.080/1990, que institui o SUS	- Dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à **redução de riscos de doenças e de outros agravos** e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação (grifo nosso), art. 2º § 1º - a **direção nacional** do sistema, exercida no âmbito da União pelo Ministério da Saúde (MS) (Art. 9º I), deve definir e **coordenar** o sistema de vigilância epidemiológica (art. 16, III, c), além de **coordenar** e participar da execução das ações de vigilância epidemiológica (VI, grifo nosso); a União pode executar diretamente ações de vigilância epidemiológica e sanitária "em circunstâncias especiais, como na ocorrência de agravos inusitados à saúde que representem **risco de disseminação nacional**" (art. 16 § 1º, grifo nosso) - incluída no campo de atuação do SUS, execução de ações de vigilância epidemiológica (art. 6º, b), as ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o SUS devem obedecer, entre outros, ao princípio da "**utilização da epidemiologia para o estabelecimento de prioridades, a alocação de recursos e a orientação programática**" (art. 7º VII, grifo nosso)
Política Nacional de Vigilância em Saúde (PNVS) - Resolução n. 588/2018	- Por meio da SVS/MS e da ANVISA, compete ao MS a coordenação da PNVS, incluindo as ações de vigilância em saúde, nas emergências em saúde pública de importância nacional e internacional, em consonância com o Regulamento Sanitário Internacional (art. 11, h) - Dotada de força normativa e vinculante para todo o SUS, a PNVS tem como primeiro princípio norteador o "Conhecimento do território: **utilização da epidemiologia e da avaliação de risco** para a definição de prioridades nos processos de planejamento, alocação de recursos e orientação programática" (Art. 7º, I, grifo nosso) - Entre suas diretrizes, estão detectar, monitorar e responder às emergências em saúde pública, **observando o Regulamento Sanitário Internacional**, e **produzir evidências** a partir da análise da situação da saúde da população, de forma a fortalecer a gestão e as práticas em saúde coletiva (grifo nosso) (art. 8º, VII e VIII) - As estratégias para organização da Vigilância em Saúde **devem contemplar**: (...) Respostas, de forma oportuna e proporcional, às emergências em saúde pública, com o **estabelecimento de plano de resposta**, a ser elaborado por cada esfera de gestão, considerando as vulnerabilidades do seu território e **cenários de risco**. Na resposta à emergência em saúde pública, é necessária uma **atuação coordenada** entre as diversas organizações governamentais e não governamentais envolvidas, articulando e organizando o esforço para a minimização de seus efeitos (art. 9º, X, grifo nosso)

Norma	Atribuições e deveres legais
Regulamento Sanitário Internacional	O objetivo do RSI é **conter a propagação** internacional das doenças (art. 2º), o que faz por meio da categoria jurídica denominada Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), definida como um "evento extraordinário que, nos termos do presente Regulamento, é determinado como: (i) constituindo um risco para a saúde pública para outros Estados, devido à propagação internacional de doença e (ii) potencialmente exigindo uma resposta internacional coordenada" (art. 1º). O RSI e as diretrizes da OMS são obrigatórios no Brasil como forma de realização do direito à saúde constitucionalmente consagrado, conforme jurisprudência do STF[93].
Normas específicas sobre emergências de saúde	Foi instituída no Brasil a categoria jurídica da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), por meio do Decreto Presidencial n. 7.616/2011, regulamentado pela Portaria MS n. 2.952/2011. A categoria jurídica ESPIN é definida como "um evento que apresente risco de propagação ou disseminação de doenças para mais de uma Unidade Federada - Estados e Distrito Federal" (Portaria MS n. 104/2011, art. 1º, IV). A ESPIN é declarada por ato do Ministro da Saúde "em caso de situação epidemiológica que requeira a adoção de medidas para, dentre outras finalidades, **interromper a propagação ou disseminação de doenças ou agravos**" (Portaria MS 2.952/2011, art. 3º I, grosso modo)
Programa Nacional de Imunização (PNI) - Lei n. 6.259/1975 e Decreto n. 78.321/1976	Coordenação do PNI compete à SVS-MS, incluindo a definição das vacinas nos calendários e das campanhas nacionais de vacinação), as estratégias e as normatizações técnicas sobre sua utilização; o provimento dos imunobiológicos definidos pelo PNI, considerados insumos estratégicos; e a gestão do sistema de informação do PNI, incluindo a consolidação e a análise dos dados nacionais e a retroalimentação das informações à esfera estadual
Lei n. 13.979/2020	Prevê medidas de contenção da propagação da doença, entre elas isolamento; quarentena; determinação de realização compulsória de exames médicos, testes laboratoriais, coleta de amostras clínicas, vacinação e outras medidas profiláticas; uso obrigatório de máscaras de proteção individual; a exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver; restrição excepcional e temporária de entrada e saída do País, e de locomoção interestadual e intermunicipal. Definições de quarentena e isolamento, previstas no art. 2°, destinam-se a **evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus**. Segundo o art. 3º § 1º, tais medidas somente poderiam ser determinadas "**com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde**" (grifo nosso)

Fonte: Ventura, Aith, Villas Bôas, Pontes e Ribeiro (2024)[94].

93 Deisy Ventura, Fernando Aith, Bianca Villas Bôas, Juliana Pontes e Cristiane Pereira. Resposta federal à covid-19 no Brasil: responsabilização penal de autoridades com prerrogativa de foro junto ao Supremo Tribunal Federal (2020-2023). Revista Direito e Práxis, v. 15, n. 4, p. e81448, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2179-8966/2024/81448 Acesso em 24 jan. 2026.

94 Ibid., p.23-24.

No que se refere à jurisprudência, é cabalmente conhecido o fenômeno de judicialização da covid-19 no país, alvo de literatura já extensa[95]. O Supremo Tribunal Federal (STF), órgão máximo da jurisdição brasileira, apontou numerosas vezes a potencial ou atual violação de direitos humanos pelo Poder Executivo federal no contexto da pandemia.

Em apertada síntese, podemos recordar algumas decisões do STF que cumpriram um papel de resistência à estratégia federal de disseminação da covid-19, a começar por aquelas que reafirmaram a autonomia de estados e municípios para adotar medidas de contenção da doença[96]. Mais tarde, apesar da jurisprudência já firmada, o então Presidente da República propôs, sem êxito, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra os governadores dos Estados de Rio Grande do Norte, Pernambuco e Paraná, em processo no qual atuaram

---

95 Ver, entre muitos, Oscar Vilhena Vieira, Rubens Glezer e Ana Laura Pereira Barbosa. Supremocracia e infralegalismo autoritário: o comportamento do STF durante o governo Bolsonaro. Novos estudos CEBRAP, v. 41, n. 3, p. 591–605, set. 2022. Disponível em: https://www.scielo.br/j/nec/a/MhZGQpCF7MTNfVF5BFsvrnv/?format=html&lang=pt; Ingo Wolfgang Sarlet e Jeferson Ferreira Barbosa. O combate à covid-19 e o papel do Supremo Tribunal Federal: entre direito à saúde e conflitos federativos. Suprema - Revista de Estudos Constitucionais, v. 2, n. 1, p. 87-117, 2022. Disponível em: https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/148; João Biehl, Lucas Prates e Joseph Amon. Supreme Court v. Necropolitics: The Chaotic Judicialization of covid-19 in Brazil. Health Hum Rights 23(1), 2021, 151-162. Disponível em: https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC8233022/pdf/hhr-23-01-151.pdf ; Lorena Monteiro e Verônica Teixeira Marques de Souza. Defesa de direitos durante a pandemia de Covid-19 no Brasil: as redes de organizações que mobilizaram o Supremo Tribunal Federal. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 30, p. e92187, 2025. DOI: 10.12660/cgpc.v30.92187. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/92187; Vanessa Elias de Oliveira e Lígia Mori Madeira, Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19: um novo padrão decisório do STF? Revista Brasileira de Ciência Política, n. 35, 2021, p. e247055. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.247055 ; Daniel Wei Liang Wang. O STF e os impactos econômicos e sociais da covid-19. Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça, v. 22, n. 51, 2025. Disponível em: https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/1488; e Fernando Mussa Abujamra Aith. Impactos da pandemia sobre a evolução do direito à saúde e desafios para a realização desse direito fundamental no Brasil. Normativas estaduais para o enfrentamento da pandemia de covid-19 no Brasil. Brasília: CONASS, 2023. Disponível em: https://bioeticaediplomacia.org/wp-content/uploads/2023/07/Covid-7-final.pdf Acessos em 24 jan. 2026.

96 Especialmente STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6341 DF, Partido Democrático Trabalhista *versus* Presidente da República. Acórdão de referendo na medida cautelar, Plenário. 15 abr. 2020; e STF, ADPF 672 DF, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *v.* Presidente da República. Acórdão de referendo na medida cautelar, Plenário. 13 out. 2020.

como *amicus curiae* outros 13 Estados da federação[97], como parte de uma nova ofensiva contra a adoção de medidas preventivas.

Outras decisões do STF obrigaram o Poder Executivo a elaborar e colocar em prática políticas específicas de combate à pandemia junto aos povos indígenas[98] e populações quilombolas[99]; que apontaram as omissões federais diante do colapso do sistema de saúde do Amazonas[100]; e que obrigaram o Senado Federal a instalar uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar as condutas do governo federal e dos estados no enfrentamento da resposta à pandemia[101].

Quanto à imunização, o STF obrigou a União a organizar e implementar planos de vacinação[102]; garantiu a obrigatoriedade da vacinação contra a covid-19, sustentando que crenças ou convicções pessoais não podem justificar a recusa de pais a vacinar seus filhos[103]; referendou a possibilidade de estados e municípios importarem e distribuírem vacinas[104], além de impor a divulgação de uma ordem de preferência entre os grupos prioritários para imunização contra a covid-19[105].

---

97 STF, ADI 6.855, Presidente da República [por meio da Advocacia Geral da União - AGU] *v.* Governadora do Estado do Rio Grande do Norte, Governador do Estado de Pernambuco e Governador do Estado do Paraná. Acórdão, Plenário, 22/02/2023. Nesta ação, o então Presidente alega que as providências adotadas pelos governadores, sob a justificativa da proteção da saúde em razão da pandemia, teriam violado a democracia, a legalidade e a proporcionalidade, bem como o respeito às liberdades fundamentais de trabalho, de iniciativa econômica e de locomoção no território federal (arts. 1º, IV; 5º, II, XIII, XV e LIV; e 170, CF/1988). Sustenta também que prefeitos e governadores decretaram *lockdowns* e toques de recolher, de forma unilateral, ampla, genérica, arbitrária e indiscriminada (situação que se compara aos estados de sítio e de defesa), sem o devido processo legal ou autorização do Poder Legislativo.

98 Sobre este longo e complexo processo, ver Miguel Gualano de Godoy, Carolina Ribeiro Santana e Lucas Cravo de Oliveira, STF, povos indígenas e Sala de Situação: diálogo ilusório. Revista Direito e Práxis, v. 12, n. 3, p. 2174–2205, jul. 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2179-8966/2021/61730 Acesso em 24 jan. 2026.

99 STF. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 742. Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas et al. *v.* União. Plenário. Medida Cautelar. 24 fev. 2021.

100 STF. ADPF 756. Partido Comunista do Brasil et al. *v.* Presidente da República. Tutela provisória incidental. 15 jan. 2021.

101 STF. Mandado de Segurança 37.760 DF. Alessandro Vieira et al. *v.* Presidente do Senado Federal. Medida cautelar. 8 abr. 2021. Disponível em: Acesso em 24 jan. 2026.

102 STF. ADPF 754. Rede Sustentabilidade *v.* Presidente da República, em numerosos despachos; e ADPF 756, *op. cit.*

103 STF. ADI 6.586. Partido Democrático Trabalhista *v.* Presidente da República. Plenário. Acórdão de 17 dez. 2020.

104 STF. ADPF 770. Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *v.* Presidente da República. Medida Cautelar. 17 dez. 2020.

105 STF. ADPF 754, *op. cit.*

No que tange à transparência, o STF buscou coibir a circulação oficial de campanhas publicitárias contrárias às medidas restritivas de combate à pandemia[106]; demover os óbices interpostos pelo governo federal à divulgação de dados oficiais sobre infecção e óbitos[107], bem como as restrições indevidas à Lei de Acesso à Informação[108];

Embora o acervo jurisprudencial do STF exceda largamente os temas citados, esta seleção de processos já é suficiente para demonstrar a relevância do papel da Suprema Corte diante da crise sanitária. Ela ganha ainda maior transcendência diante de estudos demonstram que, de modo geral, houve uniformidade entre as decisões do STF e dos tribunais de justiça dos Estados[109].

No âmbito deste parecer nos limitamos a destacar uma pouco comentada e importante evolução jurisprudencial ocorrida no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.341, já em abril de 2020. Segundo o plenário do STF,

> O direito à saúde é garantido por meio da **obrigação dos Estados Partes de adotar medidas necessárias para prevenir e tratar as doenças epidêmicas** e os entes públicos devem aderir às diretrizes da Organização Mundial da Saúde, **não apenas por serem elas obrigatórias** nos termos do Artigo 22 da Constituição da Organização Mundial da Saúde (Decreto 26.042, de 17 de dezembro de 1948), mas sobretudo porque contam com a expertise necessária para dar plena eficácia ao direito à saúde.
>
> Como a finalidade da atuação dos entes federativos é comum, a solução de conflitos sobre o exercício da competência deve pautar-se pela **melhor realização do direito à saúde, amparada em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde** (grifos nossos)[110].

---

106 STF. ADPF 669 DF [com apensamento da ADPF 668]. Rede Sustentabilidade *v.* União. Medida Cautelar. 31 mar. 2020.

107 STF. ADPF 690 DF [Julgamento conjunto com ADPFs 691 e 692]. Rede Sustentabilidade et al. *v.* Presidente da República. Referendo na Medida Cautelar. 23 nov. 2020.

108 STF. ADI 6.351 DF [com apensamento das ADIs 6.347 e 6.353]. Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *v.* Presidente da República. Referendo na Medida Cautelar. 24 ago. 2021.

109 Rubens Glezer, Ana Paula Barbosa e Luciana Gross Cunha. A uniformidade inusitada dos Tribunais de Justiça contra o Covid-19: uma análise empírica de litígio subnacional em contexto de tensões federativas. Revista Direito E Práxis, 15(4), 2024, e74877. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2179-8966/2024/74877 Acesso em 24 jan. 2026.

110 STF, ADI 6341 DF, Partido Democrático Trabalhista - PDT *v.* Presidente da República. Acórdão de referendo em medida cautelar, red. p/ acórdão Min. Edson Fachin, Tribunal

Neste ponto, é importante recordar que a OMS, além da formulação constante de recomendações aos Estados Partes para contenção da propagação da doença - aliás objetivo primordial do Regulamento Sanitário Internacional (art. 2º) -, também elaborou documento específico sobre a covid-19 e os direitos humanos, embora não se trate de uma organização especializada neste tema.

Difundidas em abril de 2020, as diretrizes da OMS para uma *abordagem de direitos humanos da covid-19* são breves, e se baseiam em diversas normas emitidas por órgãos especializados em direitos humanos já citadas neste parecer[111]. Elas se dividem em sete eixos temáticos: estigma e discriminação, equidade de gênero e prevenção da violência contra mulheres, suporte às populações vulneráveis, quarentena e medidas restritivas, escassez de suprimentos e equipamentos, e finalmente obrigações de assistência e cooperação internacionais.

O documento conclui que a adoção dos direitos humanos como parte integral da resposta de saúde pública não só oferece orientação ética durante tempos difíceis, mas determina as bases sobre as quais o mundo responderá às próximas crises sanitárias[112]. Retomaremos esta ideia, tão evidente quanto complexa, quando tratarmos, mais adiante, das garantias de não-repetição.

1.3. Balanço da primeira parte

Sem prejuízo da existência de outros incontáveis padrões e normas nas esferas internacional, regional e nacional que possam ser associados à interface entre covid-19 e direitos humanos, o acervo ora citado é suficiente para demonstrar que, nos direitos internacional, interamericano, comparado e brasileiro:

- as pandemias estão cabal e inexoravelmente relacionadas a um **elevado potencial de violação de direitos humanos**, identificados em um amplo feixe que se estende para muito além do direito à saúde;
- desde as primeiras semanas da pandemia de covid-19, há **pleno conhecimento pelos Estados quanto ao alcance de suas obrigações em matéria de direitos humanos**, assim como das orientações tempestivas e

Pleno, 15 abr. 2020, DJe 13.11.2020, §§ 6 e 7. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344964720&ext=.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

111 OMS e Human Reproduction Programme. Abordagem de Direitos Humanos, essencial na resposta à covid-19. [para versão em português] Washington, Organização Panamericana da Saúde (OPAS), 21 abr. 2020. https://iris.paho.org/handle/10665.2/52369

112 Ibid., p.3.

detalhadas dos órgãos internacionais e regionais de supervisão e controle de direitos humanos sobre o alcance e o modo de adimplemento destes compromissos; e

- entre as obrigações assumidas pelos Estados no plano internacional, assim como as do Brasil em decorrência de sua própria legislação, emerge nítida e indubitavelmente o **dever de conter a propagação da doença**, que, quando descumprido, corresponde a uma grave violação do direito à saúde, em particular do direito humano à prevenção e tratamento das doenças e à luta contra elas, consagrado pelo artigo 12 do Pacto dos DESC, além da violação de outros direitos.

Neste sucinto balanço, cumpre recordar, embora não constitua o objeto do presente parecer, a intensa atuação de atores sociais - como associações de vítimas, organizações não-governamentais, movimentos sociais, comunidade acadêmica e científica, entre muitos outros -, no sentido de cobrar dos governos nacionais o efetivo cumprimento de tais obrigações ao longo de toda a crise sanitária. Algumas iniciativas brasileiras, em particular, serão citadas em outras seções do texto.

2 Analogia com mecanismos de justiça de transição no contexto pós-pandêmico

Nesta seção será brevemente abordada a resposta brasileira à pandemia sob a perspectiva específica das graves violações de direitos humanos cometidas pelo Estado brasileiro (2.1). A seguir, serão apresentados os mecanismos de justiça de transição que, em nosso entendimento, são capazes de contribuir para a elaboração de políticas públicas no contexto da covid-19 (2.2).

2.1. Caso brasileiro: graves violações de direitos humanos cometidas pelo Estado por meio de plano sistemático

Desde o início da pandemia, por meio do projeto "Mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à covid-19 no Brasil", realizado em parceria com a respeitada organização não-governamental Conectas Direitos Humanos, o CEPEDISA acompanhou a evolução do ordenamento jurídico brasileiro diante da covid-19, publicando resultados da coleta de dados legislativos, jurisprudenciais e doutrinários sob a forma de boletins[113]. Em maio de 2020, o mapeamento em tela permitiu constatar que uma **estratégia de disseminação da covid-19** havia se instalado de forma hegemônica no governo federal, seguida da demissão exemplar e sucessiva dos gestores federais que a ela se opunham, em particular de dois titulares do Ministério da Saúde.

O CEPEDISA passou, então, a coletar evidências de concepção e implementação desta estratégia, classificadas em atos normativos, atos de gestão e declarações públicas. A sistematização dos resultados foi publicada pela primeira vez em janeiro de 2021, sendo posteriormente atualizada a pedido da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre a covid-19 instaurada pelo Senado Federal,

113 Boletim Direitos na Pandemia, publicado a partir de junho de 2020. Números disponíveis em https://cepedisa.fsp.usp.br/?page_id=162 Acesso em 24 jan. 2026.

com a publicação de sua versão definitiva em maio de 2021[114]. Após triagem e aferição de aproximadamente quatro mil documentos públicos, o relatório do CEPEDISA, que foi anexado ao relatório final da citada CPI, apresentou, em síntese, as seguintes conclusões.

> Constatou-se a confluência entre esferas normativa, de gestão e discursiva da resposta federal à pandemia, havendo coerência entre o que se diz e o que se faz. Procede, portanto, a hipótese da existência de estratégia de disseminação da doença, por meio, em suma, dos seguintes atos e omissões:
>
> – Defesa da tese da imunidade de rebanho (ou coletiva) por contágio (ou transmissão) como forma de resposta à covid-19, disseminando a crença de que a "imunidade natural" decorrente da infecção pelo vírus protegeria os indivíduos e levaria ao controle da pandemia, além de estimativas infundadas do número de óbitos e da data de término da pandemia;
>
> – Incitação constante à exposição da população ao vírus e ao descumprimento de medidas sanitárias preventivas, baseada na negação da gravidade da doença, na apologia à coragem e na suposta existência de um "tratamento precoce" para a covid-19, convertido em política pública;
>
> – Banalização das mortes e das sequelas causadas pela doença, omitindo-se em relação à proteção de familiares de vítimas e de sobreviventes, e propalando a ideia de que faleceriam apenas pessoas idosas ou com comorbidades, ou pessoas que não tivessem acesso ao "tratamento precoce";
>
> – Obstrução sistemática às medidas de contenção promovidas por governadores e prefeitos, justificada pela

114 Deisy de Freitas Lima Ventura, Fernando Mussa Abujamra Aith, Rossana Rocha Reis, André Bastos Ferreira, Alexia Viana da Rosa, Alexsander Silva Farias, Giovanna Dutra Silva Valentim e Lucas Bertola Herzog. A linha do tempo da estratégia federal de disseminação da covid-19. Estudo elaborado no âmbito do projeto de pesquisa "Mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à covid-19 no Brasil" do CEPEDISA/FSP/USP, atualizado mediante solicitação da Comissão Parlamentar de Inquérito criada pelos Requerimentos do Senado Federal 1371 e 1372, de 2021, por meio do Ofício 57/2021-CPIPANDEMIA. São Paulo, 28 maio 2021. Disponível em: https://cepedisa.fsp.usp.br/wp-content/uploads/2024/01/CEPEDISA-USP-Linha-do-Tempo-Maio-2021_rev4-1.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

suposta oposição entre a proteção da saúde e a proteção da economia, que inclui a difusão da ideia de que medidas quarentenárias causam mais danos do que o vírus, e que elas é que causariam a fome e o desemprego, e não a pandemia;

- Foco em medidas de assistência e abstenção de medidas de prevenção da doença, amiúde adotando medidas apenas quando provocadas por outras instituições, em especial o Congresso Nacional e o Poder Judiciário;
- Ataques a críticos da resposta federal, à imprensa e ao jornalismo profissional, questionando sobretudo a dimensão da doença no país; e
- Consciência [manifesta] da irregularidade de determinadas condutas[115].

Outros estudos comprovam que o governo dificultou o acesso a informações com bases científicas e promoveu informações falsas, e que a comunicação oficial esteve em desacordo com as diretrizes da OMS[116], tema que, como já foi visto, foi objeto de diversas decisões do STF cujo deslinde confirma este entendimento. Pesquisas concluem, ainda, que o governo contou com uma rede de apoio digital para disseminação de *fake news* que contestavam medidas de contenção do contágio, tendo como resultado a manutenção de um segmento da opinião pública como base eleitoral, a promoção de formas individuais de lidar com a saúde (incluindo a automedicação) e, sobretudo, a desarticulação do SUS e, em alguns momentos, até mesmo sua sabotagem[117]. Estudos específicos sobre as *lives* realizadas pelo ex-Presidente Jair Bolsonaro, que contavam com a presença de diversos membros do governo federal, inclusive Ministros de Estado, também atestam a existência de uma estratégia de comunicação oficial baseada no negacionismo científico e na desinformação[118].

---

115 Ibid. p.3-4.

116 Maria Ligia Rangel Santos, Marcele Carneiro Paim, Catharina Leite Matos Soares, Deivson Mendes Santos, Raphael Santos Sande, Gabriela Rangel de Moura Santos. Ações governamentais para enfrentamento da crise de desinformação durante a pandemia da Covid-19. Saúde em Debate, v. 45, n. spe2, p. 187–204, dez. 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0103-11042021E213 Acesso em 24 jan. 2026.

117 Richard Miskolci. Muito além do negacionismo: desinformação durante a pandemia de Covid-19. Sociologias, v. 25, p. e–soc123090, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1590/18070337-123090 Acesso em 24 jan. 2026.

118 Mariana Brasiliense Fusco. Lideranças políticas e comunicação pública: desdobramentos na emergência sanitária da covid-19 no Brasil. 2024. Dissertação

Logo, diferentemente da ampla maioria dos países, nos quais, de modo geral, a violação de direitos humanos no contexto da covid-19 está relacionada à configuração de condutas ativas e omissivas relacionadas a erro, negligência e/ou imperícia no enfrentamento da pandemia, o **caráter sistemático, explícito e intencional das violações de direitos humanos cometidas por membros do governo federal constitui a singularidade do caso brasileiro**.

Coordenada entre os órgãos da Administração Direta federal, e contando igualmente com base parlamentar, além da sustentação expressa ou velada de diversos setores do Estado e da sociedade**, a estratégia em apreço foi exitosa**.

Em junho de 2021, com 2,7% da população mundial, o Brasil concentrava quase 13% das mortes por covid no mundo, ultrapassando a cifra de 500 mil mortos; 4 de cada 5 mortes seriam evitadas se o Brasil estivesse na média mundial de óbitos pela covid-19, eis que a média brasileira era de 2.345 óbitos por milhão de habitantes, enquanto a média mundial era de 494 óbitos por milhão de habitantes[119]. Em março de 2023, o Brasil alcançou a marca de 700 mil mortos por covid-19[120].

Como consequência desta estratégia, Brasil é apontado como palco de uma das piores respostas à covid-19 no plano global[121]. A literatura acadêmica, nos planos internacional e nacional, aponta a atuação do governo federal brasileiro como exemplo de subjugação das evidências científicas e das boas práticas de

(Mestrado em Ambiente, Saúde e Sustentabilidade) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.11606/D.6.2024.tde-30102024-160827 ; Mônica Melchiades Soares. Populismo e pós-verdade na gestão do primeiro ano da pandemia do Coronavírus no Brasil: as lives semanais de Jair Bolsonaro no *YouTube*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa. 2021. Disponível em: http://hdl.handle.net/10400.5/23935 Acessos em 24 jan. 2026.

119 Agência Senado. Pesquisas apontam que milhares de mortes por covid poderiam ter sido evitadas no Brasil. Senado Federal, 24 jun. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/06/24/pesquisas-apontam-que-milhares-de-mortes-por-covid-poderiam-ter-sido-evitadas-no-brasil Acesso em 24 jan. 2026.

120 Brasil. Ministério da Saúde. Brasil chega à marca de 700 mil mortes por Covid-19. Portal Ministério da Saúde, 28 mar 2023. Disponível em:

https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/marco/brasil-chega-a-marca-de-700-mil-mortes-por-covid-19 Acesso em 24 jan. 2026.

121 Entre incontáveis exemplos, Brasil é último em ranking que analisa reação de países à covid-19. BBC, 30 jan. 2021. Disponível em https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55870630; Brasil é pior exemplo de reação à pandemia na América Latina, diz pesquisa. Reuters/UOL, 3 jul. 2020. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/reuters/2020/07/03/latino-americanos-veem-reacao-do-brasil-a-pandemia-como-pior-exemplo-na-regiao-mostra-pesquisa.htm. Acessos em 24 jan. 2026

saúde pública a condicionantes ideológicos[122]. Expressões de falsa aparência técnica utilizadas por autoridades brasileiras, como o "isolamento vertical", foram alvo de escárnio na comunidade científica[123]. O Brasil foi apresentado como um *cenário necropolítico*[124], comprometendo gravemente a saúde da população e os direitos humanos[125].

Incontáveis vezes, principalmente em suas conferências de imprensa cotidianas, a OMS expressou sua preocupação sobre o avanço da pandemia no Brasil[126]. A "imunidade de rebanho por contágio" foi condenada expressamente pela organização. Não poderia ser mais clara a manifestação do seu Diretor Geral, Dr. Tedros Adhanom:

> A **imunidade coletiva é um conceito utilizado no âmbito da vacinação**, e implica a possibilidade de proteger uma população contra determinado vírus quando se alcança uma meta de cobertura vacinal.

---

122 Ver, entre muitos, Francisco Ortega e Michael Orsini. Governing covid-19 without government in Brazil: Ignorance, neoliberal authoritarianism, and the collapse of public health leadership. Global public health, 15(9), 2020, p.1257-1277. Disponível em: https://doi.org/10.1080/17441692.2020.1795223; Gabriel Seara-Morais, Thiago Avelino-Silva, Marcia Couto e Vivian Avelino-Silva. The pervasive association between political ideology and covid-19 vaccine uptake in Brazil: an ecologic study. BMC public health, 23(1), 2023, p.1606. Disponível em: https://doi.org/10.1186/s12889-023-16409-w; Martin McKee, Alexi Gugushvili, Jonathan Koltai e David Stuckler. Are Populist Leaders Creating the Conditions for the Spread of covid-19? International journal of health policy and management, 10(8), 511–515. Disponível em: https://doi.org/10.34172/ijhpm.2020.12 Acessos em 24 jan. 2026.

123 "Na literatura científica, não existe qualquer conceito dessa ordem, menos ainda seu oposto simétrico, o 'isolamento horizontal'", cf. Naomar Almeida-Filho. Pandemia de covid-19 no Brasil: equívocos estratégicos induzidos por retórica negacionista. Brasília: OPAS/CONASS, 2020a, p. 214-225. Disponível em: https://www.rets.epsjv.fiocruz.br/sites/default/files/arquivos/biblioteca/covid-19-volume1.pdf Acesso em: 5 ago. 2021

124 Expressão popularizada pelo filósofo Achille Mbembe, em referência às "políticas da morte". Ver particularmente Necropolítica. 3. ed. São Paulo: n-1 edições, 2018.

125 João Biehl, Lucas Prates e Joseph Amon. Supreme Court v. Necropolitics: The Chaotic Judicialization of covid-19 in Brazil. Health Hum Rights 23(1), 2021, 151-162. Disponível em: https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC8233022/pdf/hhr-23-01-151.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

126 Ver, entre muitos, CNN. "Não devemos desperdiçar chance de conter o vírus", recomenda OMS ao Brasil. 25 mar 2020. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/saude/nao-devemos-desperdicar-chance-de-conter-o-virus-recomenda-oms-ao-brasil/; Julia Braun. Diretor da OMS passa recado para Bolsonaro e diz que todos são vulneráveis. Veja, 7 jul. 2020. Disponível em: https://veja.abril.com.br/mundo/diretor-da-oms-passa-recado-para-bolsonaro-e-diz-que-todos-sao-vulneraveis/ ; Jamil Chade. OMS contradiz Bolsonaro: "Pandemia continua em todos os lugares". UOL, 11 dez. 2020. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/12/11/oms-contradiz-bolsonaro-pandemia-continua-em-todos-os-lugares.htm Acessos em 24 jan. 2026.

Por exemplo, a imunidade coletiva contra o sarampo requer a vacinação de aproximadamente 95% da população. Os 5% restantes ficarão protegidos porque o sarampo não se propagará entre as pessoas vacinadas. Para a poliomielite, a meta é de cerca de 80%.

Em outras palavras, a imunidade coletiva se alcança protegendo as pessoas contra o vírus, não as expondo ao vírus. **Nunca na história da saúde pública recorreu-se à imunidade coletiva como estratégia para responder a um surto, muito menos a uma pandemia.** Isto suscitaria problemas científicos e éticos.

Em primeiro lugar, não sabemos o suficiente sobre a imunidade ao vírus da covid-19. A maioria das pessoas infectadas pelo respectivo vírus desenvolve uma resposta imunitária durante os primeiros dias, mas não conhecemos a intensidade nem a duração desta resposta, nem a forma pela qual pode variar de uma pessoa a outra. Temos algumas pistas, mas não o panorama completo. Por outro lado, há casos conhecidos de pessoas infectadas pela segunda vez pelo vírus da covid-19.

Em segundo lugar, a imensa maioria das pessoas na maioria dos países segue sendo suscetível a este vírus. Os estudos de soroprevalência sugerem que, na maioria dos países, as pessoas infectadas pelo vírus da covid-19 representam menos de 10% da população. Por conseguinte, **deixar que o vírus circule descontroladamente supõe infecções, sofrimentos e mortes desnecessários**. Ademais, embora as pessoas idosas e as pessoas com enfermidades pré-existentes sejam mais expostas ao risco de doença grave e morte, não são as únicas que correm este risco. Faleceram pessoas de todas as idades.

Em terceiro lugar, estamos apenas começando a conhecer as consequências de longo prazo sobre a saúde das pessoas infectadas pelo vírus da covid-19. Estive reunido com grupos de pacientes que sofrem do que está sendo chamado de 'covid-19 longa', a fim de compreender seus sofrimentos e necessidades, de maneira que possamos promover a pesquisa e a reabilitação.

Permitir que um vírus perigoso cujos mecanismos não conhecemos circule cabalmente, sem controle, é algo contrário à ética. Esta não é uma opção.

> Porém, temos muitas opções. Há muitas coisas que os países podem fazer e estão fazendo para controlar a transmissão e salvar vidas.
>
> **Não existe uma escolha entre deixar que o vírus circule livremente ou paralisar nossas sociedades**. Este vírus se transmite principalmente entre pessoas que têm contato próximo, e ocasiona surtos controláveis mediante a adoção de medidas específicas.
>
> Impedir as aglomerações. Proteger as pessoas mais vulneráveis. Empoderar, educar e dar participação às comunidades. Além disto, é preciso perseverar nos mesmos mecanismos que recomendamos desde o primeiro dia: detecção, isolamento, testes e atendimento às pessoas, e localização e colocação em quarentena de seus contatos. Isto é o que os países estão demonstrando que funciona a cada dia (grifos nossos)[127].

Não é demais recordar a obrigatoriedade das recomendações da OMS durante a pandemia, assegurada pelo STF, desde as primeiras semanas da covid-19, como forma de realização do direito à saúde consagrado pela Constituição Federal, conforme jurisprudência já citada.

Em razão do exposto, resta patente o inadimplemento, pelo Estado brasileiro, de compromissos internacionais tratados na primeira parte precedente deste parecer, em especial do direito à saúde, com destaque para a violação **do direito humano à prevenção e tratamento das doenças, e à luta contra elas**, sem prejuízo ao reconhecimento de violações de outros direitos detalhados nas normas internacionais específicas sobre a covid-19 citadas no presente parecer.

Neste sentido, a estratégia federal de disseminação da covid-19 no Brasil, por meio de ações, de políticas e de legislação, contraria frontalmente o artigo 12 do Pacto sobre DESC, produzindo, nos termos da já citada Observação Geral n. 14, de 11 de agosto de 2000 do Comitê[128], **morbidade desnecessária e mor-**

---

127 OMS. Alocución de apertura del Director General de la OMS en la conferencia de prensa sobre la covid-19 del 12 de octubre de 2020. Disponível em: https://www.who.int/es/news-room/speeches/item/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---12-october-2020 Acesso em 24 jan. 2026.

128 ONU. Conselho Econômico e Social. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. E/C.12/2000/4. Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto de DESC. Observación general n. 14 (2000). El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto de DESC). 11 ago. 2000. Disponível em: https://www.refworld.org/legal/general/cescr/2000/en/36991 Acesso em 24 jan. 2026.

talidade evitável, tardando propositadamente a prover a imunização devida, e disseminando desinformação.

No plano nacional, também é patente a **violação de direitos humanos consagrados pela Constituição Federal**, em especial do direito à vida (artigo 5° caput) e do direito à saúde (artigo 6° caput), entre muitos outros, assim como o flagrante descumprimento da legislação sanitária, já citada neste parecer.

Não hesitamos em afirmar que tais violações do direito internacional e do direito pátrio são, em parte, **continuadas**, devido ao fenômeno conhecido como "covid longa", "covid-19 pós-aguda", "síndrome pós-covid", "efeitos em longo prazo da covid", "síndrome covid pós-aguda", entre outros termos.

No Brasil, o Ministério da Saúde (MS) optou pelo uso padronizado da denominação condições pós-covid[129]. O mesmo órgão define as condições pós-covid como sinais, sintomas e/ou condições que continuam ou se desenvolvem quatro semanas ou mais após a infecção inicial pelo SARS-CoV-2, e não podem ser justificadas por um diagnóstico alternativo; e que podem melhorar, agravar ou serem recidivantes ao longo do tempo, com a possibilidade de evolução para eventos graves e potencialmente fatais, até mesmo meses ou anos após a infecção[130].

De modo geral, a literatura especializada relata como sintomas persistentes mais frequentes das condições pós-covid: fadiga, artralgia (dores nas articulações), dispneia (falta de ar), ansiedade e depressão, com repercussões negativas na funcionalidade cognitiva, emocional e motora, bem como na qualidade de vida, resultando em dificuldade de retorno ao trabalho e/ou absenteísmo elevado[131]. Especialistas destacam igualmente a necessidade de amplo investimento em pesquisa para conhecer em profundidade estas condições e aperfeiçoar as formas de cuidado das vítimas, além de mensurar e minimizar a sobrecarga do sistema de saúde em razão do número elevado de casos[132].

---

129 Ministério da Saúde. Nota Técnica nº 57/2023. Atualizações acerca das "condições pós-covid-19" no âmbito do Ministério da Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2023, p.2. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/nota_tecnica_n57_atualizacoes_condicoes_poscovid.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

130 Ibid., p.3.

131 Fernando Shizuo Ida et al. Síndrome pós-covid-19: sintomas persistentes, impacto funcional, qualidade de vida, retorno laboral e custos indiretos - estudo prospectivo de casos 12 meses após a infecção. Cad Saúde Pública 2024; 40:e00026623. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0102-311XPT026623 Acesso em 24 jan. 2026.

132 Karina Barros Calife Batista, Michelle Vieira Fernandez, Lorena Guadalupe Barberia, Erica Tatiane da Silva, Vaneide Daciane Pedi, Bárbara Maia Lima Madeira Pontes, Gui Araujo, Rafael da Silveira Moreira, Marcos Pedrosa, Mariana Pastorello Verotti, Claudio Maierovitch Pessanha Henriques, Anna Catharina Florêncio e Melania Maria Ramos de Amorim. Panorama da covid longa no Brasil: análise preliminar de um inquérito para

Quando se trata de direitos humanos, é imprescindível sublinhar que "quem vive com a covid longa, assim como para quem ainda lida com as perdas e a reconstrução de suas vidas, a pandemia de covid-19 ainda não terminou", e na ausência de diagnóstico das condições pós-covid, "a pandemia de covid longa ainda aguarda o seu começo"[133].

A propósito, diversos estudos buscam estimar o alcance das condições pós-covid no Brasil. Entre as diferentes estimativas disponíveis, consideramos importante citar ao menos uma **projeção** para que se tenha ideia do alcance do fenômeno: **supondo que 38 milhões de pessoas tenham sido acometidas pela covid-19 no Brasil, teríamos cerca 1,5 milhões de brasileiros vitimados por condições pós-covid**[134].

Atendendo às reivindicações formuladas, desde 2022, pelas associações de vítimas da covid-19, o Ministério da Saúde lançou, em dezembro de 2025, um *Guia de Manejo das Condições pós-covid*[135]. No entanto, até o momento da conclusão deste parecer, não foi possível encontrar o referido documento, o que nos leva a supor que ele ainda não foi publicado.

2.2. Mecanismos de justiça de transição evocados no contexto da covid-19 no Brasil

Diante das características da resposta brasileira à covid-19 narradas na seção precedente, emergiram, na prática, as referências aos termos **memória, verdade, justiça, reparação e não repetição**.

Assim, tais categorias não foram associadas à pandemia de covid-19 em salas de aula ou gabinetes. Ao contrário, elas **vieram à tona por meio da reivindicação de numerosos atores**, principalmente das vítimas e familiares das

pensar políticas de saúde. Cadernos de Saúde Pública, v. 40, n. 4, p. e00094623, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0102-311XPT094623 Acesso em 24 jan. 2026.

133 Jean Segata e Ilana Löwy. Covid longa, a pandemia que não terminou. Horizontes Antropológicos, v. 30, n. 70, p. e700601, set. 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1806-9983e700601 Acesso em 24 jan. 2026.

134 Pollyanna Kassia de Oliveira Borges, Eliseu Alves Waldman e Camila Marinelli Martins. Condições pós-covid-19 no Sistema Único de Saúde: explorando o terreno incerto da identificação e enfrentamento. Cadernos de Saúde Pública, v. 40, n.7, e00046524. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0102-311XPT046524 Acesso em 24 jan. 2026.

135 Avico Brasil. Perfil no Instagram. Postagem em 20 dez. 2020. Disponível em: https://www.instagram.com/p/DSfpV2tEZhh/?utm_source=ig_web_copy_link&igsh=NTc4MTIwNjQ2YQ%3D%3D Acesso em 24 jan. 2026.

vítimas, profissionais de saúde e de outras atividades essenciais, membros do sistema judicial, defensores de direitos, gestores, parlamentares e especialistas. A abordagem ora desenvolvida parte, portanto, de uma construção *de baixo para cima*.

Memória, verdade, justiça, reparação e não-repetição são termos comumente associados aos pilares ou dimensões da chamada *justiça de transição*.

2.2.1. Elementos conceituais, marco legal e características da justiça de transição

Consolidada no meio acadêmico ao longo das últimas décadas, a conformação normativa e jurisprudencial da justiça de transição no cenário internacional é relativamente recente, resultando, principalmente, do labor da Corte IDH, da atuação dos organismos especializados em direitos humanos da ONU e da criação dos tribunais penais internacionais, em especial o Tribunal Penal Internacional (TPI)[136].

Sob o prisma acadêmico, a justiça de transição corresponde a um amplo campo investigativo, por excelência interdisciplinar, dirigido ao conhecimento e à avaliação de medidas de alta complexidade adotadas para o enfrentamento de legados autoritários[137].

Do ponto de vista institucional, a contribuição da jurisprudência da Corte IDH no âmbito da justiça de transição é cabalmente reconhecida[138]. A proliferação de regimes autoritários na América Latina, e as violações graves e/ou massivas de direitos humanos por eles perpetradas, ensejaram a evolução do direito internacional em geral e interamericano em particular, impactando a evolução da justiça de transição nos países da região, assim como em outros sistemas de proteção

136 Roberta Camineiro Baggio. Justiça de transição como reconhecimento: limites e possibilidades do processo brasileiro. Cadernos IHU [Instituto Humanitas Unisinos] Ideias, n. 208, v. 12, 2014. Disponível em: https://ihu.unisinos.br/images/stories/cadernos/ideias/208cadernosihuideias.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

137 Eneá de Stutz e Almeida e Marcelo Dalmas Torelly. Justiça de Transição, Estado de Direito e Democracia Constitucional. Sistema Penal & Violência, v.2, n.2, 2010, p. 36-52. Disponível em: https://justicadetransicao.org/wp-content/uploads/2018/04/Artigo-Ene%C3%A1-e-Torelly.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

138 Entre muitos, ver Par Engstrom, para quem o SIDH "deu forma às lutas políticas sobre a justiça de transição", cf. Reconceitualizando o Impacto do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Revista Direito e Práxis, v. 8, n. 2, p. 1250–1285, abr. 2017. Disponível em: https://doi.org/10.12957/dep.2017.28027 Acesso em 24 jan. 2026.

dos direitos humanos[139]. Com decisões inovadoras, tal jurisdição deslindou casos de diversos países, inclusive do Brasil, que lidam com o legado de regimes autoritários, como a prática sistemática de tortura e desaparecimento forçado, a impunidade, as leis de auto-anistia, entre outros grandes temas de direitos humanos[140]. A própria Corte IDH publicou, recentemente, um compêndio de sua jurisprudência sobre justiça de transição[141].

Foi justamente no bojo dos processos relativos à justiça de transição que a Corte IDH desenvolveu a doutrina do *controle de convencionalidade* pelos Estados[142]. Esta doutrina estabelece uma obrigação internacional, extensiva a todas as autoridades dos Estados Partes da Convenção Americana, de interpretar qualquer norma nacional (Constituição, leis, decretos, regulamentos, jurisprudência etc.) em conformidade não somente com a citada convenção, mas também como o *corpus juris interamericano*[143]. Efetivado em dois planos, internacional e nacional, o controle de convencionalidade deve ser exercido, respectivamente, pelos tribunais internacionais e pelos órgãos judiciais internos autorizados a controlar a constitucionalidade das normas e atos do Poder Público[144]. No caso do Brasil, a natureza constitucional dos tratados de direitos humanos também contribui para

---

139 Kathia Martin-Chenut. Direito à verdade e justiça de transição: a contribuição do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos Revista Anistia Política e Justiça de Transição, n. 9, jan.-jun. 2013), p.188-218. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/comissao-de-anistia/anexos/2014revistaanistia09.pdf/view Acesso em 24 jan. 2026.

140 Ana Carolina Lopes Olsen, Katya Kozicki. O papel da Corte Interamericana de Direitos humanos na construção dialogada do Ius Constitutionale Commune na América Latina. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v.9, n.2, 2019, p.302-363. Disponível em: https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/6005/pdf Acesso em 24 jan. 2026.

141 Corte IDH. Justicia transicional. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte IDH n. 15, 2022. Disponível em: https://biblioteca.corteidh.or.cr/adjunto/39023 Acesso em 24 jan. 2026.

142 Jânia Maria Lopes Saldanha e Lucas Pacheco Vieira. Modelos de controle de convencionalidade sob uma perspectiva otimizadora. Libertas: Revista de Pesquisa em Direito, v. 1, n. 1, 31 dez. 2014. Disponível em: https://periodicos.ufop.br/libertas/article/view/255/229 Acesso em 24 jan. 2026.

143 Eduardo Ferrer MacGregor. El Control de Convencionalidad en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. In: Fabiane Pereira de Oliveira Duarte, Fabrício Bittencourt da Cruz e Tarciso Dal Maso Jardim Brasil (orgs.). Controle de Convencionalidade. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016, p.13. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2016/09/2ec6678e8e725f2509d87aa661bc6926.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

144 Jânia Maria Lopes Saldanha e Lucas Pacheco Vieira. Modelos de controle de convencionalidade sob uma perspectiva otimizadora. Libertas: Revista de Pesquisa em Direito, v. 1, n. 1, 31 dez. 2014. Disponível em: https://periodicos.ufop.br/libertas/article/view/255/229 Acesso em 24 jan. 2026.

impulsionar o cumprimento das obrigações internacionais do Estado, como já foi reconhecido pela jurisprudência do STF[145].

Ainda no plano institucional, no que atine ao sistema onusiano, destacam-se as sucessivas resoluções da antiga Comissão e do atual Conselho de Direitos Humanos sobre o tema[146]; bem como a criação de uma relatoria especial sobre a promoção da verdade, da justiça, da reparação e de garantias de não-repetição[147], entre outras ações. Ademais, o Estatuto de Roma, de 1998, assenta a jurisdição do TPI para a responsabilização penal individual por crimes de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e, mais recentemente, crimes de agressão[148].

A vasta literatura sobre justiça de transição oferece denso, e extenso, debate conceitual[149] que, considerando a natureza técnica do presente parecer, não nos cabe desenvolver.

Para as finalidades deste texto, recorremos à definição consolidada no âmbito da ONU desde 2004, segundo a qual **a justiça de transição compreende toda a variedade de processos e mecanismos associados à tentativa, empreendida por uma sociedade, de resolver os problemas resultantes de um passado de abusos cometidos em grande escala, para que os responsáveis prestem contas sobre seus atos, seja feita justiça e se alcance a reconciliação**[150].

---

145 André de Carvalho Ramos e Marina Faraco Lacerda Gama. Controle de convencionalidade, teoria do duplo controle e o Pacto Nacional do Judiciário pelos Direitos Humanos: avanços e desafios. Revista Direitos Culturais, v. 17, n. 41, p. 283-297, 5 mai. 2022. Disponível em: https://revistas.san.uri.br/revistas/index.php/direitosculturais/article/view/756/385 Acesso em 24 jan. 2026. Neste artigo, os autores citam, entre outros, votos do Ministro Edson Fachin em STF, ADI 4.439, rel. p/ o ac. min. Alexandre de Moraes, j. 27 set. 2017, Informativo 879; e H.C 141.949/DF, rel. min. Gilmar Mendes, DJe de 21 mar. 2018.

146 Ver, por exemplo, A/HRC/RES/12/11, Resolução n. 12/11 do Conselho de Direitos Humanos, 12 out. 2009. Disponível em: https://docs.un.org/es/A/HRC/RES/12/11 Acesso em 24 jan. 2026.

147 Ver página da relatoria no portal do ACNUDH, disponível em: https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-truth-justice-reparation-and-non-recurrence Acesso em 24 jan. 2026.

148 Promulgada no Brasil há mais de vinte anos, cf. Brasil. Decreto n. 4.388, de 25 de setembro de 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/cciviL_03///decreto/2002/D4388.htm Acesso em 24 jan. 2026.

149 Ver, por exemplo, Glenda Mezarobba. De que se fala, quando se diz "justiça de transição". BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n. 67, p. 111–122, 2009. Disponível em: https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/328 Acesso em: 24 jan. 2026; e Renan Honório Quinalha. Justiça de transição contornos do conceito. São Paulo: Outras Expressões e Dobra Editora, 2013.

150 ONU. Conselho de Segurança. S/2004/616. El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos. Informe del Secretario General. 3 ago. 2004, §8. Disponível em: https://docs.un.org/es/S/2004/616 Acesso em 24 jan. 2026.

Tais processos abarcam a persecução penal de pessoas, o ressarcimento, a busca da verdade, reformas institucionais, investigações de antecedentes, o remanejamento de pessoal ou combinações entre todas essas medidas, entre outras[151]. De caráter eminentemente nacional, eles devem estar vinculados às necessidades e escolhas informadas das vítimas, sendo específicos para cada contexto[152]. Os mecanismos de justiça de transição podem ser judiciais ou extrajudiciais, e compreender diferentes níveis de participação internacional, ou ainda prescindir completamente destes[153].

Como exemplos de contextos de transição que contam atualmente com sua contribuição, o ACNUDH aponta países como Afeganistão, Colômbia, El Salvador, Gâmbia, Guatemala, Iraque, Líbano, Libéria, Mali, México, Nepal, República Centroafricana, República Democrática do Congo, Síria, Sudão, Sudão do Sul, Sri Lanka e Balcãs, inclusive Kosovo[154].

Como principal marco legal de sua atuação em matéria de justiça de transição, o ACNUDH aponta os seguintes instrumentos de direito internacional, todos devidamente incorporados à ordem jurídica brasileira:

- a Carta das Nações Unidas[155];
- a Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 8°)[156];

---

151 Ibid.

152 ACNUDH. Michelle Bachelet Statement to the Security Council. 13 fev. 2020. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2020/02/justice-past-crimes-can-build-shared-future Acesso em 24 jan. 2026.

153 ONU. Conselho de Segurança. S/2004/616. El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos. Informe del Secretario General. 3 ago. 2004, §8. Disponível em: https://docs.un.org/es/S/2004/616 Acesso em 24 jan. 2026.

154 Ver Portal do ACNUDH, disponível em: https://www.ohchr.org/es/transitional-justice Acesso em 24 jan. 2026.

155 Brasil. Decreto n. 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm Acesso em 24 jan. 2026.

156 O Brasil votou a favor da Declaração Universal na Assembleia da ONU de 1948 e a assinou na mesma data de sua proclamação, 10 de dezembro de 1948; seus termos foram acolhidos inclusive na Constituição brasileira de 1988, cf. André Rehbein Sathler, Renato Peres Ferreira. Declaração Universal dos Direitos Humanos comentada. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2022, respectivamente p.20 e p.10. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/items/588f1bce-f769-4a07-80b9-8487bc5801cc/full Acesso em 24 jan. 2026.

- o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (artigo 2º)[157];
- a Convenção Internacional para Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados (artigos 23 e 24)[158];
- a Convenção das Nações Unidas Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (artigos 2º a 7º, 11 e 12)[159];
- a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (artigo 6º)[160]; e
- a Convenção sobre os Direitos da Criança (artigo 39)[161].

Também integram o regime jurídico onusiano no campo da justiça de transição o conjunto atualizado de princípios para lutar contra a impunidade[162] (especialmente os itens 2, 5, 19, 21, 22 e 35), assim como os princípios e diretrizes básicas sobre o direito das vítimas de violações manifestas de normas internacionais de direitos humanos e de violações graves do direito internacional humanitário a interpor recursos e obter reparações[163].

---

157 Brasil. Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm Acesso em 24 jan. 2026.

158 Brasil. Decreto n. 8.767, de 11 de maio de 2016. Promulga a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado, firmada pela República Federativa do Brasil em 6 de fevereiro de 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8767.htm Acesso em 24 jan. 2026.

159 Brasil. Decreto n. 40, de 15 de fevereiro de 1991. Promulga a Convenção das Nações Unidas Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0040.htm Acesso em 24 jan. 2026.

160 Brasil. Decreto n. 65.810, de 8 de dezembro de 1969. Promulga a Convenção Internacional sôbre a Eliminação de tôdas as Formas de Discriminação Racial. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d65810.html Acesso em 24 jan. 2026.

161 Brasil. Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm Acesso em 24 jan. 2026.

162 ONU. Comissão de Direitos Humanos. E/CN.4/2005/102/Add. Impunidad. Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. 8 fev. 2005. Disponível em: https://docs.un.org/es/E/CN.4/2005/102/Add.1 Acesso em 24 jan. 2026.

163 ONU. Assembleia Geral. A/RES/60/147. Resolução 60/147. Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, 21 mar. 2006. Disponível em: https://www.refworld.org/es/leg/resol/agonu/2006/es/12095 Acesso em 24 jan. 2026.

Segundo a Relatoria Especial do ACNUDH sobre o tema, a **finalidade essencial da justiça de transição é "reparar as violações de direitos humanos",** seja a *transição* em apreço relativa ao ocaso de um regime autoritário, seja ela posterior a um conflito armado[164]. A expressão "posterior a um conflito" não se refere à eliminação completa da violência, e sim à transformação das formas de violência, pois esta sabidamente não desaparece por completo ao final dos conflitos armados[165].

Documento recente da Secretaria Geral da ONU, adotado em junho de 2023, procura sistematizar e atualizar o acervo onusiano no que diz respeito à justiça de transição, sob a forma de uma nota de orientação[166]. Tal guia reconhece que **a justiça de transição vem sendo invocada em contextos cada vez mais diversos e complexos**, que incluem conflitos em curso, situações afetadas pelo terrorismo ou extremismo violento, transições políticas paralisadas, democracias consolidadas que enfrentam injustiças históricas e violações cometidas em contextos coloniais[167].

O mesmo documento define como objetivo central da ONU **promover a justiça transicional como ferramenta prática de políticas baseadas em direitos humanos**, disponível às partes interessadas no plano nacional, pertinente para qualificar a paz e a segurança, os direitos humanos, a transparência e o desenvolvimento sustentável[168].

2.2.2. Pertinência da justiça de transição como "caixa de ferramentas" para promoção de políticas no caso da covid-19 no Brasil

Ao evocarmos a pertinência do acervo da justiça transicional no contexto da covid-19, não pretendemos enquadrar a resposta brasileira à pandemia em modelos

---

164 ONU. Conselho de Direitos Humanos. A/HRC/36/50. Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, 21 ago. 2017, p. 5. Disponível em: https://docs.un.org/es/A/HRC/36/50 Acesso em 24 jan. 2026.

165 Ibid., p. 8.

166 ONU. Nota orientativa del Secretario General. Justicia transicional. Una herramienta estratégica al servicio de las personas, la prevención y la paz. Jun./Out. 2023. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/transitionaljustice/sg-guidance-note/2023_07_guidance_note_transitional_justice_es.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

167 Ibid., p.2.

168 Ibid., p.3.

históricos específicos, ainda menos estabelecer comparações levianas com traumas históricos de outros países[169].

Por outro lado, quando se cogita a suposta banalização da referência a graves violações de direitos humanos no caso da pandemia - mormente por desconhecimento das normas e tradições da saúde pública brasileira -, o que se está a promover, na verdade, é a banalização do contágio e dos óbitos massivos por covid-19[170], ampliando exponencialmente os riscos de violação de direitos humanos nas crises sanitárias vindouras.

Para cumprimento da finalidade do presente parecer, **a pandemia covid-19 sequer necessita ser considerada como um caso propriamente dito de justiça de transição**, seja qual for o conceito que dela se possa adotar. Com efeito, embora a crise sanitária tenha posto em marcha regimes jurídicos excepcionais em quase todos os Estados, de modo geral, as exceções implementadas em razão da covid-19 ocorreram no âmbito de um mesmo regime político-jurídico, qual seja o das respectivas ordens constitucionais nacionais.

No caso do Brasil - embora almejada pelo governo federal da época, como se veio a verificar posteriormente[171] - não houve ruptura da ordem constitucional durante a pandemia de covid-19, malgrado as constantes afrontas aos direitos e garantias constitucionais por parte do Poder Executivo, que se impuseram a despeito da resistência de diversos atores públicos e privados.

Por conseguinte, o que se está a apontar é a **analogia entre os modos de adimplemento dos deveres do Estado brasileiro relacionados à pandemia**

---

169 Rossana Rocha Reis, Cristiane Ribeiro Pereira, Mariana Cabral Campos. Por uma política de memória da pandemia de covid-19 no Brasil: análise crítica de iniciativas memoriais no contexto da democracia brasileira. Revista Direito e Práxis, v. 16, n. 3, p. e88955, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2179-8966/2025/88955 Acesso em: 24 jan. 2026.

170 Deisy de Freitas Lima Ventura, Cláudia Perrone-Moisés e Kathia Martin-Chenut. Pandemia e crimes contra a humanidade: o "caráter desumano" da gestão da catástrofe sanitária no Brasil. Revista Direito e Práxis, v. 12, n. 3, p. 2206–2257, jul. 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2179-8966/2021/61769 Acesso em: 24 jan. 2026.

171 Os ataques à Praça dos 3 Poderes, em 8 de janeiro de 2023, foram o corolário de uma tentativa de golpe de Estado que teve o ex-Presidente Jair Bolsonaro e ex-integrantes do primeiro escalão de seu governo como "Núcleo Central", considerado responsável pelo planejamento e pela liderança das ações. Em 11 de setembro de 2025, este núcleo foi condenado pelo STF por crimes de tentativa de abolição violenta do Estado Democrático de Direito, golpe de Estado, participação em organização criminosa armada, dano qualificado e deterioração de patrimônio tombado, cf. STF. Ação Penal 2.668 DF. Acórdão. Primeira Turma. 11/09/2025. Disponível em: https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2025/10/22075642/downloadPeca.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

de covid-19 e os instrumentos disponibilizados no âmbito da justiça de transição em diversas esferas normativas. O fundamento desta analogia, portanto, não é a transição de um regime político a outro, e sim a forma de cumprimento de obrigações relacionadas aos direitos humanos.

A propósito, cumpre salientar **que a intersecção entre justiça transicional e saúde pública não é novidade**. Inicialmente, ela era encontrada sobretudo na discussão sobre o papel da saúde na reconstrução social posterior a conflitos armados, violência massiva, genocídios ou crises humanitárias[172].

No entanto, a interface entre justiça transicional e saúde pública ampliou-se de forma expressiva nos últimos anos. O enfoque da justiça de transição vem sendo apontado, por exemplo, como **parâmetro para reforma de sistemas de saúde considerados injustos**, visando ao reconhecimento de abusos e danos históricos, ao aumento do respeito mútuo entre instituições de saúde e seus pacientes, e à não repetição de injustiças passadas[173].

Também no que se refere às emergências de saúde pública, está em debate uma *justiça transicional da saúde*, definida como conjunto de processos e princípios orientadores que devem ser seguidos por Estados e comunidades afetados por uma emergência, a fim de aperfeiçoar ou reconstruir seus sistemas de saúde de maneira justa[174].

Considerando a pressão exercida pela pandemia de covid-19 sobre os sistemas de saúde que, em certos momentos ou lugares, chegaram até o colapso, a abordagem da justiça transicional da saúde sustenta que tais sistemas devem ser reformados para se tornarem mais resilientes, mas também mais justos. Na literatura internacional, a criação de uma *Comissão de Verdade e Reconciliação para a covid-19* chegou a ser proposta, com o intuito de encontrar soluções para os conflitos surgidos durante a pandemia e prevenir futuras violações de direitos humanos[175].

---

172 Phuong Ngoc Pham, Patrick Vinck e Harvey Weinstein. Human rights, transitional justice, public health and social reconstruction. Social science & medicine, 70(1), 2010, p.98-105. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2009.09.039 Acesso em 24 jan. 2026.

173 Emily McNeill, Hetty Cunningham e Maia Sabatello. Transitional Justice - A Politico-Legal Approach to Health Equity. New England Journal of Medicine, n. 392(1), 2025, p.85-89. Disponível em: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/39752305/ Acesso em 24 jan. 2026.

174 Lucas Miotto e Himani Bhakuni. Justice in Transitioning Health Systems. Health and human rights, 25(2), 2023, p. 83–89. Disponível em: https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC10733762/ Acesso em 24 jan. 2026.

175 Bruno Rodríguez Reveggino e Ángel Becerra-Bolaños. Transitional Justice after the covid-19 Pandemic. International Journal of Environmental Research and Public Health

No entanto, consideramos que o caso da resposta brasileira à covid-19 possui singularidades que tornam ainda mais pertinente o recurso ao acervo da justiça transicional, como demonstraremos a seguir.

2.2.3. Pilares ou dimensões da justiça de transição

A primeira identificação e sistematização dos "pilares" (também referidos como dimensões) da justiça de transição foi realizada por Louis Joinet, em relatório apresentado à extinta Comissão de Direitos Humanos da ONU, em junho de 1997. Tais pilares, decorrentes das obrigações que o direito internacional enseja para os Estados, seriam o *direito à justiça*, o *direito à verdade*, o *direito à reparação* e o direito *à não-repetição*[176].

Não se trata, porém, de compartimentos estanques: os instrumentos destinados a concretizá-los devem gerar efeitos cumulativos, em ação complementar e interdependente, a fim de contribuir para o estabelecimento de uma paz durável e de um regime democrático[177].

É também o magistrado Joinet quem esclarece que os mecanismos de justiça de transição «não são um fim em si mesmo», eis que seu objetivo é:

> ... fornecer uma **caixa de ferramentas** na qual Estados, especialistas, pesquisadores ou ainda organizações não-governamentais podem escolher os procedimentos mais adaptados às necessidades locais em um dado momento (grifo nosso)[178].

Cumprindo tal função, os pilares da justiça de transição desenvolveram-se de forma autônoma, havendo grande variedade em sua denominação conforme as experiências e contextos em que são evocados.

19, n. 19, 2022, p.12388. Disponível em: https://doi.org/10.3390/ijerph191912388 Acesso em 24 jan. 2026.

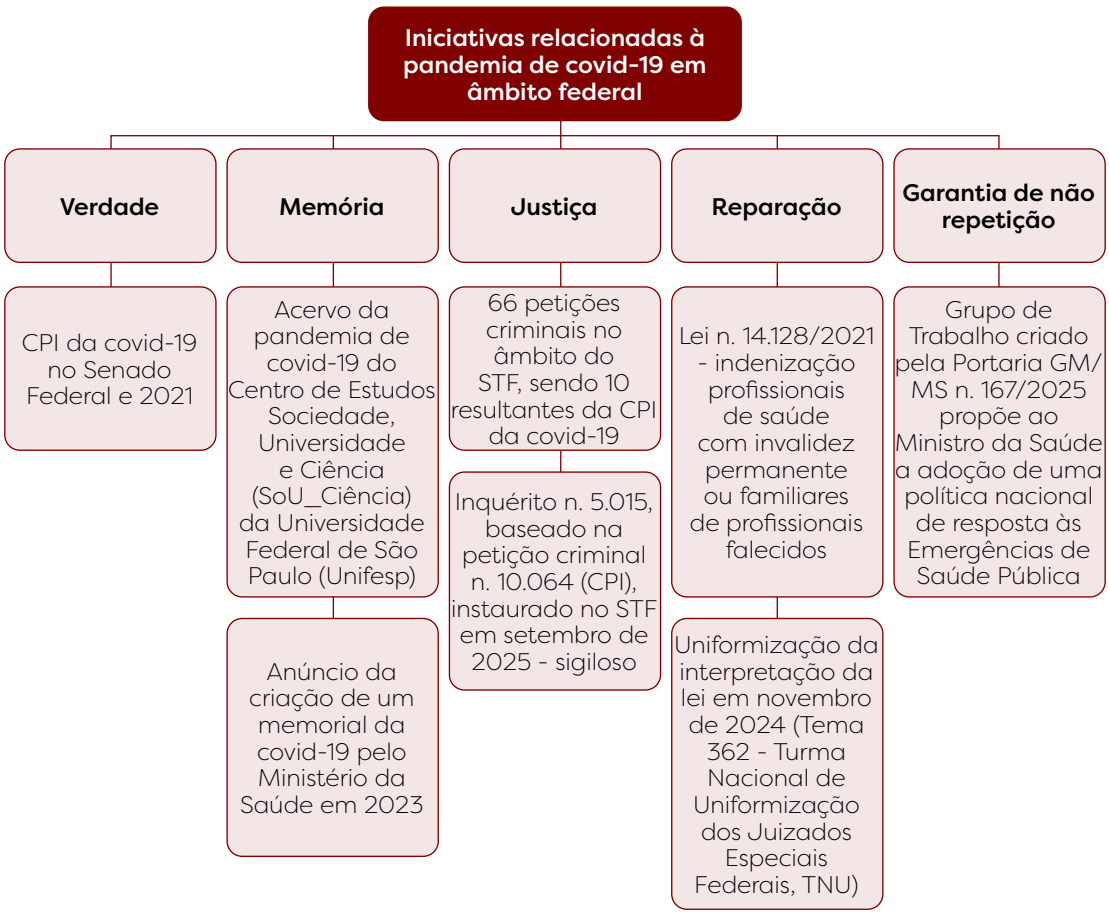
176 ONU. Conselho Econômico e Social. Comissão de Direitos Humanos. E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1. «Question de l'impunité des auteurs des violations des droits de l'homme civils et politiques», Rapport final établi par M. L. Joinet en application de la décision 1996/119 de la Sous-Commission des droits de l›homme.

177 Jean-Pierre Massias e Kelly Picard. Les piliers de la justice transitionnelle. Revue du droit public, n. 4, 2018, p.961-983. Disponível em: https://droit.cairn.info/revue-revue-du-droit-public-2018-4-page-961?lang=fr Acesso em 24 jan. 2026.

178 Louis Joinet. Prefácio à Organisation internationale de la Francophonie. Direction de la paix, de la démocratie et des droits de l'Homme (DDHDP). Les processus de transition, justice, vérité et réconciliation dans l'espace francophone, out. 2013, p.10. Disponível em: https://www.francophonie.org/sites/default/files/2021-01/guide-oif-tjvrbat-web1003.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

No âmbito do presente parecer, voltado ao caso brasileiro, a fim de tratar das iniciativas relacionadas à pandemia de covid-19 em âmbito federal, optamos por recorrer a cinco pilares: verdade, memória, justiça, reparação e garantias de não repetição. Um panorama do estado atual desta abordagem no Brasil é apresentado na figura n. 2.

Figura 2. Iniciativas relacionadas à pandemia de covid-19 no Brasil em âmbito federal, classificadas por pilares da justiça transicional



Fonte: elaborada pelos autores.

Trataremos a seguir, ainda que brevemente, cada um dos pilares citados, procurando estabelecer intersecções entre o direito internacional e interamericano, a experiência brasileira em matéria de justiça de transição e as iniciativas ou demandas relacionadas à pandemia de covid-19.

2.2.3.1. Direito à verdade

Criado e desenvolvido no direito internacional, o direito à verdade emergiu nos âmbitos universal e regional, firmando-se paralela ou posteriormente nos direitos internos de diferentes Estados, e evocando a questão da multiplicidade e da comunicação entre espaços normativos[179].

A verdade é o objetivo prioritário da justiça de transição, sem o qual os demais objetivos não podem ser realizados, pois nem a lembrança nem o esquecimento são possíveis quando não se sabe o que aconteceu[180]. Assim, o direito à verdade nasce, no plano internacional, como um direito de saber o que aconteceu com pessoas desaparecidas em conflitos armados e, mais adiante, com as vítimas de desaparecimento forçado, direito esse de titularidade dos respectivos familiares[181]. Isto explica que ele seja inicialmente fundado em normas de direito internacional humanitário e na Convenção Internacional para Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados (artigos 23 e 24)[182], entre outras normas.

Acompanhando a expansão dos seus uso e alcance, a base legal do direito à verdade foi também paulatinamente ampliada. Exemplos disso são as Resoluções

---

179 Carla Osmo. Direito à verdade: origens da conceituação e suas condições teóricas de possibilidade com base em reflexões de Hannah Arendt. 2014. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-11022015-144455/publico/TeseCarlaOsmo.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

180 Xavier Philippe. La mémoire et l'oubli : la place de la justice transitionnelle. Les Cahiers Portalis, n. 3. Dez. 2015. Disponível em: https://droit.cairn.info/revue-les-cahiers-portalis-2016-1-page-33?lang=fr&tab=texte-integral Acesso em: 24 jan. 2026.

181 Carla Osmo. Direito à verdade: origens da conceituação e suas condições teóricas de possibilidade com base em reflexões de Hannah Arendt. 2014. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-11022015-144455/publico/TeseCarlaOsmo.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

182 Brasil. Decreto n. 8.767, de 11 de maio de 2016. Promulga a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado, firmada pela República Federativa do Brasil em 6 de fevereiro de 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8767.htm Acesso em 24 jan. 2026.

21/7 do Conselho de Direitos Humanos, de 2012[183], e a Resolução n. 68/165 da Assembleia Geral da ONU, adotada em 2013, ambas reconhecendo a importância de respeitar e garantir o direito à verdade como forma de contribuir para o fim da impunidade, além de promover e proteger os direitos humanos, recordando que tal direito pode ser caracterizado de diferentes maneiras nas ordens jurídicas nacionais, a exemplo do *direito de saber*, do *direito de ser informado* ou da *liberdade de informação*[184].

No âmbito interamericano, tanto a CIDH como a Corte IDH, por meio da análise integral de uma série de direitos estabelecidos tanto na Declaração Americana sobre os Direitos e Deveres Humanos, como na já citada Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), determinaram o conteúdo do direito à verdade e as consequentes obrigações dos Estados[185].

Quanto à vinculação do Brasil ao direito interamericano, não pesa dúvida sobre a vigência da referida Convenção no Brasil, eis que foi aqui promulgada pelo Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992[186]. No mesmo sentido a competência da Corte IDH foi reconhecida como obrigatória no Brasil, de pleno direito e por prazo indeterminado, em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção, por meio do Decreto n. 4.463, de 8 de novembro de 2002[187].

Segundo a jurisprudência interamericana, o direito à verdade decorre da combinação entre os artigos 8, 25 e 1.1 da CADH, sendo por vezes associado também ao art. 13[188]. No entanto, outros dispositivos de tais diplomas podem ser mobilizados quando se trata do direito à verdade, eis que, consoante a jurisprudência da Corte IDH, tal direito é dotado de **autonomia** e de **natureza ampla**; assim,

---

183 ONU. Conselho de Direitos Humanos. A/HRC/RES/21/7 Resolução 21/7. El derecho a la verdade. 10 out. 2012. Disponível em: https://docs.un.org/es/A/HRC/RES/21/7 Acesso em 24 jan. 2026.

184 ONU. Assembleia Geral. A/RES/68/165 Resolução 68.165 El derecho a la verdad. 21 jan. 2014. Disponível em: https://docs.un.org/es/A/RES/68/165 Acesso em 24 jan. 2026.

185 CIDH. Derecho a la Verdad en las Américas. OEA/Ser.L/V/II152, Doc. 2, 13 ago. 2014. § 53, p.25. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Derecho-Verdad-es.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

186 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm Acesso em: 24 jan. 2026.

187 Sob reserva de reciprocidade e para fatos posteriores a 10 de dezembro de 1998, conforme o mesmo Decreto. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4463.htm Acesso em: 24 jan. 2026.

188 CIDH. Compendio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre verdad, memoria, justicia y reparación en contextos transicionales. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 121, 12 abr. 2021. § 107, p.76. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CompendioJusticiaTransicional-es.pdf Acesso em: 24 jan. 2026.

a sua violação pode afetar diferentes direitos consagrados pela Convenção, a depender do contexto e das circunstâncias particulares do caso[189].

Conforme a jurisprudência interamericana, o direito à verdade compreende uma dupla dimensão. De um lado, é reconhecido o direito das vítimas e de seus familiares a conhecer a verdade sobre os fatos que deram origem a graves violações de direitos humanos, assim como de conhecer a identidade de quem participou desses fatos, o que implica a obrigação dos Estados de esclarecer, investigar, julgar e punir os responsáveis[190]. De outro, consolidou-se a noção de que este direito não corresponde apenas às vítimas e seus familiares, mas também ao conjunto da sociedade, assim como as razões e as circunstâncias que cercaram tais delitos, a fim de evitar que eles se repitam[191].

O Brasil acumula expressiva, embora tardia, experiência em matéria de direito à verdade, no que atine, em particular, ao regime ditatorial que afligiu o país entre 1964 e 1985. Em apertada síntese, mencionamos o labor de três comissões vinculadas ao Estado e instituídas por lei.

Começamos pela *Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos*, em funcionamento desde 1996. Segundo a legislação consolidada[192], entre as suas atribuições estão a de proceder ao reconhecimento, envidar esforços para a localização dos corpos e indenizar os familiares de pessoas desaparecidas que, por terem participado, ou por terem sido acusadas de participação, em atividades políticas, falecidas em dependências policiais ou assemelhadas; em virtude de repressão policial sofrida em manifestações públicas ou em conflitos armados com agentes do poder público; em decorrência de suicídio praticado na iminência de serem presas ou em decorrência de sequelas psicológicas resultantes de atos de tortura praticados por agentes do poder público. Entre as valiosas contribuições desta Comissão para a realização do direito à verdade, encontra-se a publicação de um relatório, em 2007, que recupera a história de 479 vítimas da ditadura mili-

---

189 Corte IDH. Terrones Silva y Otros, Vs. Perú, (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) 26 de septiembre de 2018. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_360_esp.pdf Acesso em: 24 jan. 2026.

190 CIDH. Derecho a la Verdad en las Américas. OEA/Ser.L/V/II152, Doc. 2, 13 ago. 2014. § 14, p.6. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Derecho-Verdad-es.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

191 Ibid. § 15, p.6

192 Brasil. Lei n. 9.140, de 4 de dezembro de 1995. Reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências, modificada principalmente pela Lei n.10.875, de 1º de junho de 2004. Versão consolidada disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9140.htm Acesso em 24 jan. 2026.

tar brasileira, desmentindo um vultoso conjunto de informações oficiais inverídicas propaladas por violadores ou por seus defensores[193].

A *Comissão de Anistia*, por sua vez, criada em 2001 por medida provisória que se converteu na Lei n 10.559, de 13 de novembro de 2002[194], é órgão de assessoramento do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, tendo por missão analisar os requerimentos de anistia que tenham comprovação inequívoca dos fatos relativos à perseguição política. Segundo a lei, podem ser declarados anistiados políticos aqueles que, no período de 18 de setembro de 1946 até 5 de outubro de 1988, por motivação exclusivamente política, foram punidos, cassados, impedidos de tomar posse, demitidos, afastados compulsoriamente de suas funções, entre outras hipóteses. Entre 2001 e 2024, a Comissão de Anistia recebeu 80.357 solicitações de anistia política, das quais 39.984 foram deferidas[195]. Além das informações que emergem da instrução dos respectivos processos ordinários, a Comissão de Anistia conduziu diversas iniciativas com impacto sobre o direito à verdade, como as *Caravanas da Anistia*. Trata-se de sessões públicas e itinerantes de julgamento, seguidas de atividades educativas e culturais, desenvolvidas a partir de 2008 em dezenas de localidades, a fim de tornar o passado recente mais acessível a todos, em particular às novas gerações[196].

É preciso registrar, porém, que embora estas duas comissões permaneçam em atividade, houve uma "clara interrupção dos mecanismos de justiça de transição brasileiros entre 2009 e 2022[197], por força de iniciativas governamentais de desmonte de ambas.

Enfim, o mais importante aporte à realização do direito à verdade no Brasil foi, até o momento, a criação da *Comissão Nacional da Verdade* (CNV), pela Lei

---

193 Brasil. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. Direito à verdade e à memória: Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007. Disponível em: https://www.dhnet.org.br/dados/livros/a_pdf/livro_memoria1_direito_verdade.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

194 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10559.htm Acesso em 24 jan. 2026.

195 Brasil. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Comissão de Anistia finalizou 97% dos 80.357 pedidos recebidos desde 2001. 14 abr. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2025/abril/comissao-de-anistia-finalizou-97-dos-80-357-pedidos-recebidos-desde-2001 Acesso em 24 jan. 2026.

196 Maria José H. Coelho e Vera Rotta. Caravanas da anistia: o Brasil pede perdão. Brasília: Ministério da Justiça, 2012. Disponível em: https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/4911 Acesso em 24 jan. 2026.

197 Júlia Melo Fonseca Ribeiro. A Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos e seu desmonte por parte do governo Bolsonaro. Revista de Ciências do Estado, v. 7, n. 1, p. 1–29, 2022. Disponível em: https://periodicos.ufmg.br/index.php/revice/article/view/e35917 Acesso em 24 jan. 2026.

12.528, de 18 de novembro de 2011[198], com a missão de apurar graves violações de direitos humanos ocorridas no país entre 18 de setembro de 1946 e 5 de outubro de 1988. O relatório final da CNV foi entregue à Presidência da República em 10 de dezembro de 2014[199]. Uma das principais contribuições da CNV foi comprovar o caráter generalizado e sistemático das graves violações de direitos humanos cometidas durante o regime militar (1964-1985), incluindo detenções ilegais e arbitrárias, tortura, execuções sumárias, desaparecimentos forçados e ocultação de cadáveres cometidas por agentes públicos[200].

No entanto, o cumprimento das recomendações da CNV, e de modo geral da justiça transicional no Brasil, foi condicionada, primeiro pelos vaivéns da política brasileira, e a seguir, de modo especialmente negativo, pelas medidas adotadas durante o governo Bolsonaro[201]. Durante a redemocratização do país, a ausência de combate efetivo às posições reacionárias do período ditatorial fez com estas permanecessem latentes, e "uma cultura de valorização da ditadura acabou sendo preservada", voltando ao protagonismo quando ascendeu ao poder um presidente que defende abertamente a ditadura militar[202].

A CNV inspirou a criação de comissões estaduais, municipais, regionais e temáticas para apurar as graves violações de direitos humanos cometidas durante a ditadura militar, e reforçou as iniciativas pré-existentes, adensando um movimento político historicamente protagonizado pelas vítimas e familiares das vítimas[203].

---

198 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12528.htm Acesso em 24 jan. 2026.

199 Disponível em: https://cnv.memoriasreveladas.gov.br/ Acesso em 24 jan. 2026.

200 Janaína de Almeida Teles e Bruno Boti Bernardi. A Comissão Nacional da Verdade e seu legado no Brasil. Boletim Lua Nova, 16 abr. 2024. Disponível em: https://boletimluanova.org/a-comissao-nacional-da-verdade-e-seu-legado-no-brasil/ Acesso em 24 jan. 2026.

201 Ignacio Berdugo Gómez de la Torre e Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari. El Informe de la Comisión Nacional de la Verdad de Brasil diez años después. Revista General de Derecho Penal, v. 43, p. 1-17, 2025. Disponível em: https://www.iri.usp.br/images/El_informe_de_la_Comision_Nacional_de_la_Verdad_10_anos_despues_Berdugo_y_Dallari_Revista_General_de_Derecho_Penal_43_Espana_mayo_2025.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

202 Pedro Dallari em entrevista ao Jornal da USP no ar. Comissão Nacional da Verdade cumpriu papel de rastrear dados sobre os desmandos da ditadura. 18 nov. 2021. Disponível em: https://jornal.usp.br/atualidades/comissao-nacional-da-verdade-cumpriu-papel-de-rastrear-dados-sobre-os-desmandos-da-ditadura/ Acesso em 24 jan. 2026.

203 Em março de 2015, por exemplo, reuniram-se - por ocasião da IX Reunião do Grupo de estudos sobre internacionalização do direito e justiça de transição (IDEJUST) - representantes da CNV, da Comissão Estadual da Verdade do Estado de São Paulo "Rubens Paiva", da Comissão Estadual da Verdade "Paulo Stuart Wright" de Santa

Ao referir a experiência destas comissões, não podemos deixar de sublinhar, porém, um elemento marcante da jurisprudência interamericana, que é a aposta no processo penal como instrumento de garantia do direito à verdade, afirmando que comissões da verdade, por si só, são insuficientes para sua realização[204].

Outro aspecto a destacar no presente parecer é que, embora a ordem jurídica brasileira não contivesse disposição explícita sobre o direito subjetivo à verdade, ele foi reconhecido em diversos processos judiciais. No período em que o Estado brasileiro negava a ocorrência de violações de direitos humanos durante a ditadura militar, ou se recusava a assumir a responsabilidade correspondente, as demandas pioneiras encontraram neste direito o fundamento jurídico para a determinação judicial do provimento de informações sobre os desaparecimentos e localização de restos mortais, a correção de certidões de óbito, o referendo judicial às competências da CNV e até mesmo o recurso a ações civis para obter o reconhecimento judicial de responsabilidades individuais[205].

No que se refere à covid-19, a já citada CPI do Senado Federal firma-se, ao menos até a data do presente parecer, como a mais importante iniciativa em relação ao direito à verdade sobre as violações cometidas pelo Estado brasileiro no contexto da pandemia, em relação ao qual desempenhou um duplo papel. Por um lado, produziu provas de violações de direitos e prática de supostos crimes, através da ouvida de testemunhas e da convocação de autoridades, além de promover investigação própria, contando para tanto com a colaboração de especialistas,

Catarina, da Comissão da Verdade de Minas Gerais, da Comissão Estadual da Verdade e da Preservação da Memória do Estado da Paraíba, da Comissão Estadual da Memória e da Verdade "Dom Helder Câmara" de Pernambuco, da Comissão Estadual da Verdade do Estado do Paraná, da Comissão da Verdade do Rio de Janeiro, da Comissão Indígena da Verdade e da Justiça, da Comissão Municipal da Verdade "Vladimir Herzog" – São Paulo, da Comissão da Verdade da Universidade Federal do Paraná, da Comissão Anísio Teixeira de Memória e Verdade da Universidade de Brasília, e da Comissão da Verdade da Universidade de São Paulo. A reunião foi organizada pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo e pela Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, com o apoio do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da FFLCH/USP, da Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, do Centro Acadêmico Guimarães Rosa e do Centro Acadêmico XI de agosto. Programa disponível em: https://idejust.wordpress.com/ Acesso em 24 jan. 2026.

204 CIDH. Derecho a la Verdad en las Américas. OEA/Ser.L/V/II152, Doc. 2, 13 ago. 2014. § 14, p.6. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Derecho-Verdad-es.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

205 Carla Osmo. Mobilization and Judicial Recognition of the Right to the Truth: The Inter-American Human Rights System and Brazil. In: Cristiano Paixão e Massimo Meccarelli (orgs.). Comparing Transitions to Democracy. Law and Justice in South America and Europe. New York: Springer, 2021, p. 137-161.

entidades sociais e cidadãos, inclusive por meio das redes sociais[206]. Por outro lado, funcionou como caixa de ressonância de seus achados, sendo suas sessões transmitidas ao vivo por diversos meios e cercadas de intensa cobertura midiática, frequentemente comparadas a um *reality show*[207].

O espesso relatório final que resultou dos trabalhos da CPI, publicado em outubro de 2021, revela a existência de um gabinete paralelo ao Ministério da Saúde, encarregado de assessorar a Presidência da República em seu desiderato; a intenção de imunizar a população por meio da contaminação natural; a priorização de um tratamento precoce como política pública de saúde, sem amparo científico quanto à sua eficácia; o desestímulo ao uso de medidas não farmacológicas, como utilização de máscaras e o distanciamento social, além do atraso proposital na compra das vacinas[208]. Entretanto, ainda está por ser estabelecida a interconexão entre a verdade tornada acessível pela CPI e a justiça, como veremos mais adiante.

2.2.3.2. Memória e dever de lembrar

O direito à memória e à verdade de que trata a justiça transicional é, sobretudo, a expressão última de um *dever de memória*, também referido como *dever de lembrar*, que condiciona a busca pela verdade[209]. Com efeito, o resgate ou a construção da memória coletiva assumem função primordial nas transições políticas, eis que a justiça de transição não é dirigida somente ao passado, punindo criminosos

---

206 Entre muitos ver Randolfe Rodrigues e Humberto Costa. A política contra o vírus. Bastidores da CPI da covid-19. São Paulo: Companhia das Letras, 2022; e Tesoureiros do Jair [pseudônimo]. Ativismo digital e democracia nas redes: atuação dos "internautas" na CPI da covid. Democracia e direitos fundamentais. 26 out. 2021. Disponível em: https://direitosfundamentais.org.br/ativismo-digital-e-democracia-nas-redes-atuacao-dos-internautas-na-cpi-da-covid/ Acesso em 24 jan. 2026.

207 Chegando a ser chamada de *Big Brother Brasília* ou *CPIPalooza*, cf. Cesar Gaglioni. Como a CPI da Covid virou entretenimento nas redes. Nexo Jornal, 19 mai. 2021. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/05/19/como-a-cpi-da-covid-virou-entretenimento-nas-redes Acesso em 24 jan. 2026.

208 Thauanne de Souza Gonçalves. O direito à saúde durante a crise da covid-19: uma análise das principais decisões do Supremo Tribunal Federal. Physis: Revista de Saúde Coletiva, v. 35, n. 4, p. e350407, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0103-73312025350407pt Acesso em 24 jan. 2026.

209 Roberta Camineiro Baggio. Marcas da Memória: a atuação da Comissão de Anistia no campo das políticas públicas de transição no Brasil. Ciências Sociais Unisinos, v. 48, n. 2, mai.-ago. 2012, p.111-118. Disponível em: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93823715006 Acesso em 24 jan. 2026.

ou indenizando vítimas[210], mas também necessita constituir uma ponte entre o passado e presente[211].

Os órgãos do SIDH enfatizaram que **o** dever de recordar **é corolário do direito à verdade**, possibilitando reconhecer os erros cometidos e formar uma opinião pública vigorosa que contribua para a recuperação democrática e a reconstrução do Estado de Direito, buscando evitar a repetição futura de tais erros[212]. Ele está, portanto, claramente assentado no direito interamericano.

Dentro ou fora do marco da justiça de transição, uma vasta literatura aborda com grande riqueza, e não sem polêmica, a relação entre memória e Estado de direito. A revisão desta literatura escapa ao propósito deste parecer. Não podemos, porém, deixar de mencionar o paralelo que pode ser estabelecido entre o negacionismo científico e o negacionismo histórico no contexto da justiça de transição.

Neste sentido, as batalhas hermenêuticas pela significação do passado são visíveis no contexto brasileiro[213], em relação a diferentes eventos e processos históricos. No caso do regime ditatorial de 1964-1985, as *batalhas pela memória* seguem em curso. firmando-se, particularmente na última década, um movimento político de massas que nega ou banaliza as violações de direitos humanos cometidas pelo Estado durante o regime[214] e clama por uma nova "intervenção militar".

---

210 Tarciso Dal Maso Jardim. A justiça transicional e a ONU. Universitas. Relações Internacionais, v. 4, 2006, p.1-14. Disponível em: https://doi.org/10.5102/uri.v4i1.246 Acesso em: 24 jan. 2026.

211 Xavier Philippe. La mémoire et l'oubli : la place de la justice transitionnelle. Les Cahiers Portalis, n. 3. Dez. 2015. Disponível em: https://droit.cairn.info/revue-les-cahiers-portalis-2016-1-page-33?lang=fr&tab=texte-integral Acesso em: 24 jan. 2026.

212 CIDH. Derecho a la Verdad en las Américas. OEA/Ser.L/V/II152, Doc. 2, 13 ago. 2014. § 109, p.51-52. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Derecho-Verdad-es.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

213 José Carlos Moreira da Silva Filho. O anjo da história e a memória das vítimas: o caso da ditadura militar no Brasil. Veritas, 53(2), 2008. Disponível em: https://doi.org/10.15448/1984-6746.2008.2.4466 Acesso em 24 jan. 2026.

214 "As demonstrações de negacionismo acerca da ditadura estão assentadas geralmente em quatro afirmações: o golpe teria sido uma contrarrevolução diante de uma suposta ameaça comunista; as possíveis violações de direitos humanos foram resultados de excessos individuais de agentes públicos mal treinados, e não de uma política deliberada do Estado; a ditadura não foi uma ditadura, pois havia uma aparato legislativo e jurídico em funcionamento; a ditadura foi um período de prosperidade e segurança, muito em função de uma memória sobre o crescimento econômico do governo Médici. Todas essas negações já foram amplamente desconstruídas pelos historiadores dedicados ao período", cf. Tatyana de Amaral Maia, Negacionismo histórico e emergência da extrema direita A crise do regime moderno de historicidade no Brasil (2019-2022). Varia Historia, v. 39, n. 81, p. e23312, set. 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0104-87752023000300012 Acesso em 24 jan. 2026.

Seus líderes fazem apologia à ditadura, ao golpismo, à tortura, à violência policial, à eliminação física de adversários, à intolerância, ao antipluralismo e ao desrespeito às leis[215]. A tentativa de golpe de 8 de janeiro de 2023 – investigada, processada, julgada e punida pelo Estado brasileiro - não somente é fruto deste movimento, como também institui uma mobilização discursiva específica para ressignificar as ações ocorridas naquela data[216], instituindo, na prática, um negacionismo próprio, ou talvez a continuidade de um mesmo negacionismo histórico.

Cresce, portanto, a importância do direito à memória que, combinado ao direito à verdade, protege as novas gerações em relação ao negacionismo ou revisionismo histórico, mas também possibilita identificações entre as diferentes gerações e possibilidades de transformações sociais, ainda que o acesso à memória possa gerar reações e posições variadas, de acordo com os sentidos subjetivamente atribuídos e construídos a respeito[217].

No que se refere à covid-19, em nosso entendimento, somente uma política de memorização estruturada e duradoura poderá contribuir para o processamento do luto relacionado à covid-19 e restabelecer uma relação de confiança entre o sistema de saúde, a democracia brasileira e a cidadania, especialmente as populações marginalizadas[218], cuja confiança nas autoridades, inclusive sanitárias, dilui-se de forma acelerada desde a pandemia. Por esta razão, as **diretrizes interamericanas sobre as políticas públicas de memória, adaptadas ao contexto da covid-19, constituem uma referência imprescindível**, e serão objeto da terceira parte deste parecer.

Nesta seção, porém, destacamos uma iniciativa de memória que nos parece exemplar, considerando a finalidade do presente parecer. Embora não seja uma iniciativa da Administração Pública Direta, considerando que se trata de uma

---

215 Claudio Couto. O Brasil de Bolsonaro: uma democracia sob estresse. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, 28, e89859. Disponível em: https://doi.org/10.12660/cgpc.v28.89859 Acesso em 24 jan. 2026.

216 Claudio Luis de Camargo Penteado, Elias de Souza, Paulo Roberto, dos Santos, Patrícia Dias, Gabriel Homma e Luana Hanaê. Democracia e liberdade em disputa nas redes: uma análise da tentativa de golpe de Estado no Brasil em 2023. Revista de Estudios Sociales, (94), 2025, p.23-43. Disponível em: https://doi.org/10.7440/res94.2025.02 Acesso em: 24 jan. 2026.

217 Roberta Camineiro Baggio. Marcas da Memória: a atuação da Comissão de Anistia no campo das políticas públicas de transição no Brasil. Ciências Sociais Unisinos, v. 48, n. 2, mai.-ago. 2012, p.111-118. Disponível em: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93823715006 Acesso em 24 jan. 2026.

218 Rossana Rocha Reis, Cristiane Ribeiro Pereira, Mariana Cabral Campos. Por uma política de memória da pandemia de covid-19 no Brasil: análise crítica de iniciativas memoriais no contexto da democracia brasileira. Revista Direito e Práxis, v. 16, n. 3, p. e88955, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2179-8966/2025/88955 Acesso em: 24 jan. 2026.

universidade federal, entendemos que seria pertinente inseri-la na figura n. 2, que oferece o panorama das iniciativas federais classificadas segundo os pilares da justiça de transição[219]. A inserção deve-se ainda ao seu caráter singular e à sua relevância.

Trata-se do acervo multimídia sobre a pandemia da covid-19 criado e mantido *pelo Centro de Estudos Sociedade, Universidade e Ciência* (*SoU_Ciência*) da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp)[220]. Trata-se de um repositório digital gratuito e aberto ao público, que reúne um extenso conjunto de materiais que evidenciam condutas e discursos negacionistas de diversos agentes públicos e privados durante a pandemia de covid-19 no Brasil (2020-2022). O acervo está estruturado em 17 temas[221] e 16 categorias de agentes/atores envolvidos, com registros documentais em forma de áudios, vídeos e textos, sendo continuamente ampliado[222].

Uma das ferrramentas de memória oferecido pelo acervo é o *Mapa da Necropolítica*, que "retrata os agentes que atuaram contra a vida e a ciência"[223]. Desta forma, esta iniciativa vai além da simples reunião de informações ou recordações, contemplando a indissociabilidade entre a memória, a verdade e a justiça. Como lugar de memória, o acervo do SoU Ciência pauta e oferece ferramentas para a responsabilização pelas violações de direitos humanos cometidas durante a pandemia, incluindo a participação ativa de representantes das vítimas, em plena conformidade com as diretrizes do direito interamericano que serão descritas mais adiante.

Quanto ao memorial relativo à covid-19 que foi anunciado pelo governo federal, será tratado na seção 3.2.4, dedicada aos lugares de memória, do presente parecer.

2.2.3.3. Direito à justiça

No SIDH, o direito à justiça encontra-se amplamente consolidado, incluindo, em caso de graves violações de direitos humanos, a obrigação dos Estados de

---

219 Ver p. 55.

220 Disponível em: https://acervopandemia-souciencia.unifesp.br/ Acesso em: 24 jan. 2026. O projeto conta com o apoio da Associação de Vítimas e Familiares de Vítimas da covid-19 (AVICO Brasil), do grupo de mídia independente *Camarote da República*, do podcast *Medo e Delírio em Brasília* e do CEPEDISA/USP.

221 Por exemplo, Uso de máscara, Contágio e Imunização de Rebanho, Tratamento Precoce, Lockdown e Impacto na Economia, Ética e Autonomia Médica, Caso Manaus, entre outros.

222 Ibid.

223 Disponível em: https://acervopandemia-souciencia.unifesp.br/mapa_da_necropolitica/ Acesso em: 24 jan. 2026.

investigá-las criminalmente *ex officio*, além de identificar os responsáveis por tais violações, submetê-los a julgamento e determinar as sanções correspondentes[224].

Segundo a Corte IDH, esta obrigação não se restringe aos contextos de justiça transicional, tratando-se de uma obrigação geral de cumprimento das obrigações instituídas no âmbito da Convenção Americana e de outros instrumentos do direito interamericano[225]. Paulatinamente, afirmou-se, ainda, em relação às vítimas, um *direito de participar* dos processos, tanto os movidos internamente nos Estados contra os supostos perpetradores das violações sofridas, como nos processos movidos no plano internacional contra os Estados[226].

No Brasil, até o momento, não houve responsabilização criminal pelos crimes cometidos durante o regime de 1964-1985, diferentemente de países como a Argentina e o Chile, onde ocorreu o processamento penal por tortura e crimes contra a humanidade praticados por agentes e governantes, inclusive de Chefes de Estado, como os generais Jorge Videla e Augusto Pinochet[227].

O imperativo de cumprimento da obrigação de investigar, processar e julgar os responsáveis pelas graves violações de direitos humanos cometidas pelo Estado brasileiro foi estabelecido pela Corte IDH no julgamento do célebre caso *Gomes Lund e outros* (também conhecido como caso *Guerrilha do Araguaia*), cuja sentença foi exarada em novembro de 2010, determinando ao Brasil, em síntese, o cumprimento de sua obrigação de investigar os fatos, julgar e, sendo o caso, punir os responsáveis; determinar o paradeiro das vítimas; adotar medidas de reabilitação, atenção médica e psicológica aos familiares das vítimas; de publicar a sentença e de reconhecer em ato público sua responsabilidade internacional; de adotar garantias de não repetição (entre elas a criação de uma comissão da verdade); e de indenizar os danos materiais e imateriais causados às vítimas e seus familiares[228].

---

224 CIDH. Compendio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre verdad, memoria, justicia y reparación en contextos transicionales. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 121, 12 abr. 2021. § 19, p.23. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CompendioJusticiaTransicional-es.pdf Acesso em: 24 jan. 2026.

225 Ibid.

226 Carla Osmo, Kathia Martin-Chenut. A participação das vítimas no sistema interamericano: fundamento e significado do direito de participar. Revista Direito e Práxis, v. 8, n. 2, p. 1455–1506, abr. 2017. Disponível em: https://doi.org/10.12957/dep.2017.28031 Acesso em 24 jan. 2026.

227 José Carlos Moreira da Silva Filho. O anjo da história e a memória das vítimas: o caso da ditadura militar no Brasil. Veritas, 53(2), 2008, p. 160-161. Disponível em: https://doi.org/10.15448/1984-6746.2008.2.4466 Acesso em 24 jan. 2026.

228 Brasil, Comissão de Anistia; Corte Interamericana de Direitos Humanos. Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: Ministério da Justiça, 2014. Disponível

A condenação brasileira suscitou uma questão emblemática da justiça de transição, que é a invalidade das leis de anistia, no caso, a Lei n. 6.683, de 28 de agosto de 1979, conhecida como a *Lei da Anistia*[229]. No entanto, antecipando-se em alguns meses à sentença condenatória da Corte IDH, o STF afirmou preventivamente a constitucionalidade da Lei de Anistia, por ocasião do julgamento da ADPF n. 153. Esta decisão, que refletiu o "estável poder de veto das Forças Armadas sobre o tema da anistia política no Brasil"[230], foi criticada por contrariar os precedentes do próprio STF, o direito constitucional, o direito internacional e o direito interamericano[231]. Na verdade, o intuito da decisão do STF foi justamente barrar o avanço da justiça de transição no país, fazendo da sentença do caso Gomes Lund o bastião da luta pela responsabilização, desde sempre impulsionada pelas vítimas e seus familiares[232].

Não obstante, a já citada CNV recomendou expressamente que os crimes perpetrados por agentes públicos durante aquela ditadura fossem tratados como crimes contra a humanidade, o que tornaria possível estabelecer a correspondente responsabilização penal, no contexto de uma justiça de transição brasileira permeada pelo direito internacional dos direitos humanos[233]. Entre os argumentos de quem se posicionou contrariamente ao funcionamento da CNV, e particularmente à perspectiva de responsabilização que ela engendrou, estão: a necessidade

em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/comissao-de-anistia/anexos/1-direito-a-vida-anistias-e-direito-a-verdade.pdf/view Acesso em 24 jan. 2026.

229 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6683.htm Acesso em 24 jan. 2026.

230 Maria Celina D'Araujo. O estável poder de veto Forças Armadas sobre o tema da anistia política no Brasil. Varia Historia, v. 28, n. 48, p. 573–597, jul. 2012. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-87752012000200006 Acesso em 24 jan. 2026.

231 José Carlos Moreira da Silva Filho e Ricardo Silveira Castro. Justiça de Transição e Poder Judiciário Brasileiro – A barreira da lei de anistia para a responsabilização dos crimes da ditadura civil-militar no Brasil. Revista de estudos criminais, n. 53, abr.-jun. 2014, p. 50-87. Disponível em: https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/20211/3/Justi%C3%A7aTransicaoResponsabilizacao.pdf ; Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira e David Francisco Lopes Gomes. Justiça de transição e o projeto constituinte do estado democrático de direito no Brasil. Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica, n. 10, jul.-dez. 2011, p. 213-232. Disponível em: https://ojs.editoraforum.com.br/rihj/index.php/rihj/article/view/480/133 Acessos em 24 jan. 2026.

232 Bruno Boti Bernardi. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o caso da guerrilha do Araguaia: impactos no Brasil. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 22, p. 49–92, jan. 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0103-335220172202 Acesso em 24 jan. 2026.

233 Emilio Peluso Neder Meyer. Crimes contra a Humanidade, Justiça de Transição e Estado de Direito: Revisitando a Ditadura Brasileira. Brasiliana: Journal for Brazilian Studies, v. 4, n. 1, p.208–242, 2015. Disponível em: https://tidsskrift.dk/bras/article/view/20028 Acesso em 24 jan. 2026.

de "pacificação" e de "esquecimento", a tradição conciliatória do país, nossa capacidade de "virar a página", as "feridas [que podem ser] inutilmente abertas", bem como riscos ao processo democrático e de surgimento de "incertezas e desordens"[234]. Estes argumentos voltaram a ser mobilizados a partir de 8 de janeiro de 2023, uma vez mais na tentativa de barrar a responsabilização dos que atentaram contra o Estado de Direito. A apropriação do léxico da justiça de transição pelos perpetradores chama a atenção, em particular a campanha pela anistia aos condenados pela tentativa de golpe de Estado, e a discussão atual de uma lei de anistia no Congresso Nacional.

Quanto ao direito à justiça no contexto da pandemia de covid-19, é possível encontrar, em diversos países, investigações encerradas ou em curso sobre a responsabilidade de agentes do Estado pela gestão da covid-19. No Reino Unido, por exemplo, uma "investigação pública" (*public inquiry*) de grande envergadura, ainda em andamento, foi estabelecida para apurar o desempenho do governo da época[235]. Um relatório intermediário apontou a existência de uma "cultura tóxica e caótica" no governo, que resultou numa resposta "limitada e tardia" à pandemia[236]. Vinculada ao Estado, tal investigação resultará na formulação de recomendações ao governo que, por sua vez, pode tomar providências em matéria de responsabilização.

Como aporte do direito comparado, a experiência francesa se mostra de grande interesse. Ela evidencia a importância da aferição da intencionalidade no que se refere à responsabilidade penal de três altas autoridades à época da pandemia: o Primeiro Ministro, Edouard Philippe, e os dois Ministros da Saúde: Agnès Buzyn e Olivier Véran[237]. Após cinco anos de investigação, o inquérito sobre a gestão da covid-19 conduzido no âmbito da Corte de Justiça da República foi arquivado. O extenso relatório, que debate questões jurídicas de grande interesse, conclui que, embora tenham ocorrido graves disfunções no desempenho dos investigados como gestores - entre elas: o país estava mal preparado e mal

---

234 Maria Celina D'Araujo. O estável poder de veto Forças Armadas sobre o tema da anistia política no Brasil. Varia Historia, v. 28, n. 48, p. 573–597, jul. 2012. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-87752012000200006 Acesso em 24 jan. 2026.

235 O material relativo a esta investigação está disponível em: https://covid19.public-inquiry.uk/ Acesso em 24 jan. 2026.

236 Peter Walker e Jessica Murray. 'Too little, too late': damning report condemns UK's Covid response. The Guardian, 20 nov. 2025. Disponível em: https://www.theguardian.com/uk-news/2025/nov/20/too-little-too-late-damning-report-condemns-uk-covid-response Acesso em 24 jan. 2026.

237 França. Cour de justice de la République. Commission d'instruction. Procédure n. 01.CI.20. Arrêt de non-lieu. 7 jul. 2025. Disponível em: https://assets-decodeurs.lemonde.fr/tomes_I_II_III.pdf Acesso em: 24 jan. 2026.

equipado; houve insuficiência de estoques estratégicos; a política de testagem foi tardia; houve crise logística, falta de antecipação e governança pouco transparente - não foi comprovada a intencionalidade dos resultados de sua gestão, especialmente no que se refere à acusação de abstenção voluntária diante da crise[238].

No Brasil, o governo federal da época demonstrou nítida preocupação em prevenir eventual responsabilização pelas violações de direitos humanos e outras ilicitudes cometidas durante a pandemia. Por exemplo, em 13 de maio de 2020, data em que já se acumulavam 233.142 casos notificados e 15.633 óbitos por covid-19 no Brasil, o então Presidente da República, Jair Bolsonaro, editou a Medida Provisória (MP) n. 966[239], que isentava agentes públicos de responsabilização civil e administrativa por atos e omissões relacionados à pandemia, podendo ser responsabilizados apenas servidores que agissem com dolo ou erro grosseiro, ou que agissem em conluio[240]. Importante notar que, consoante o artigo 3º da referida norma, para aferição da ocorrência do erro grosseiro seriam considerados:

> I - os obstáculos e as dificuldades reais do agente público;
>
> II - a complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público;
>
> III - a circunstância de incompletude de informações na situação de urgência ou emergência;
>
> IV - as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação ou a omissão do agente público; e
>
> V - **o contexto de incerteza acerca das medidas mais adequadas para enfrentamento da pandemia da covid-19 e das suas consequências, inclusive as econômicas** (grifo nosso)[241].

A referência à economia revela a sinergia entre a MP e a *ratio* da estratégia federal de disseminação da pandemia, buscando legitimar decisões contrárias às evidências científicas que se destinassem a manter a atividade econômica.

Em 21 de maio de 2020, provocado por sete ações diretas de inconstitucionalidade, o STF decidiu, em caráter liminar, que atos de agentes públicos em

---

238 Ibid., particularmente Capítulo III, «Caractériser une responsabilité pénale ministérielle. Conclusions de la commission d'instruction», a partir da p. 1.454.

239 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv966.htm Acesso em 24 jan. 2026.

240 Ibid., art. 1º § 1º.

241 Ibid.

relação à pandemia devem observar critérios técnicos e científicos de entidades médicas e sanitárias, bem como o princípio da autocontenção no caso de dúvida sobre eficácia ou benefício de medidas[242]. O Congresso Nacional não apreciou a medida provisória em questão, e seu prazo de vigência encerrou-se em setembro daquele ano[243].

Apesar de ferrenha atuação contrária da base de apoio do governo no Congresso Nacional, a já citada CPI da covid concluiu pela pertinência das conclusões do estudo (*Linha do Tempo*) apresentado pelo CEPEDISA/USP, reconhecido como uma de suas inspirações[244]. Em seu Relatório Final, a CPI constatou a intencionalidade da estratégia federal de disseminação da covid-19, tendo como elementos fundamentais a promoção do "tratamento precoce" e a ideia de "imunização de rebanho", acompanhados da ampla disseminação de notícias falsas e/ou sensacionalistas[245].

Por sugestão do CEPEDISA/USP, uma comissão de juristas especializados em direito penal foi constituída pela CPI, com o intuito de assessorar os membros da Comissão no sentido de estabelecer a tipificação penal dos atos apurados pelas investigações, apresentando seu parecer em setembro de 2021[246].

---

242 A ADI 6.421-MC, que teve como Relator o Ministro Roberto Barroso, foi julgada liminarmente em conjunto com as ADI 6.422, ADI 6.424, ADI 6.425, ADI 6.427, ADI 6.428 e ADI 6.431. Ver STF. Atos de agentes públicos durante a pandemia devem observar critérios técnicos e científicos. Portal STF, 21 mai. 2020. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=443888&tip=UN Acesso em 24 jan. 2026.

243 Deisy de Freitas Lima Ventura, Fernando Mussa Abujamra Aith, Rossana Rocha Reis, André Bastos Ferreira, Alexia Viana da Rosa, Alexsander Silva Farias, Giovanna Dutra Silva Valentim e Lucas Bertola Herzog. A linha do tempo da estratégia federal de disseminação da covid-19. Estudo elaborado no âmbito do projeto de pesquisa "Mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à covid-19 no Brasil" do CEPEDISA/FSP/USP, atualizado mediante solicitação da Comissão Parlamentar de Inquérito criada pelos Requerimentos do Senado Federal 1371 e 1372, de 2021, por meio do Ofício 57/2021-CPIPANDEMIA. São Paulo, 28 maio 2021. Disponível em: https://cepedisa.fsp.usp.br/wp-content/uploads/2024/01/CEPEDISA-USP-Linha-do-Tempo-Maio-2021_rev4-1.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

244 Randolfe Rodrigues e Humberto Costa. A política contra o vírus. Bastidores da CPI da covid-19. São Paulo: Companhia das Letras, 2022, especialmente p. 31-34. Segundo os Senadores, que se encontram entre os principais líderes da CPI, "à medida que analisávamos o estudo realizado [pelo CEPEDISA] com maior rigor científico, fomos nos convencendo de que a tese era absolutamente plausível", p.34.

245 Thauanne de Souza Gonçalves. O direito à saúde durante a crise da covid-19: uma análise das principais decisões do Supremo Tribunal Federal. Physis: Revista de Saúde Coletiva, v. 35, n. 4, p. e350407, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0103-73312025350407pt Acesso em 24 jan. 2026.

246 Miguel Reale Júnior, Sylvia H. Steiner, Helena Regina Lobo da Costa e Alexandre Wunderlich. Parecer. Imputações penais potencialmente cabíveis aos agentes públicos

Assim, o Relatório Final da CPI da covid[247] recomenda o indiciamento de 66 pessoas físicas e duas pessoas jurídicas, com base no Código Penal (CP), sobretudo nos artigos 267 (epidemia com resultado morte), 268 (infração de medida sanitária preventiva), 286 (incitação ao crime), 299 (falsidade ideológica), 319 (prevaricação) e 333 (corrupção ativa); no Estatuto de Roma[248;] e nas leis de Crimes de Responsabilidade (n. 1.079/1950), de Improbidade Administrativa (n. 8.428/1992), Anticorrupção (n. 12.846/2013) e de Organização Criminosa (n. 12.850/2013).

Do então Presidente, Jair Bolsonaro, foi recomendado o indiciamento pelos crimes de prevaricação; charlatanismo; epidemia com resultado morte; infração a medidas sanitárias preventivas; emprego irregular de verba pública; incitação ao crime; falsificação de documentos particulares; crimes de responsabilidade (violação de direito social e incompatibilidade com dignidade, honra e decoro do cargo); e crimes contra a humanidade (nas modalidades extermínio, perseguição e outros atos desumanos). Dois ministros da Saúde - o titular da pasta à época da apresentação do Relatório, Marcelo Queiroga, e seu antecessor, General Eduardo Pazuello, também figuram como indiciados, além de três outros então titulares de pastas ministeriais: Onyx Lorenzoni, Ministro-chefe da Secretaria Geral da Presidência da República; Walter Braga Netto, Ministro da Defesa; e Wagner de Campos Rosário, Ministro-chefe da Controladoria Geral da União (prevaricação); e dois ex-ministros, Ernesto Araújo, que ocupou o Ministério das Relações Exteriores, e Fábio Wajngarten, ex-titular da Secretaria Especial de Comunicação Social. Além destas altas autoridades, foram indiciados outros membros do governo à época dos fatos, parlamentares, membros do "governo paralelo" e outras pessoas envolvidas na estratégia federal em marcha[249.]

A CPI da covid também realizou diversos encaminhamentos aos órgãos competentes a fim de dar prosseguimento às investigações, buscando a responsabilização de agentes públicos e privados nas esferas civil, criminal e administrativa.

---

e privados responsáveis por ações e omissões no combate à pandemia – conf. requerimento 826/21 para comissão de especialistas. São Paulo, 13 de setembro de 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/parecer-crimes-bolsonaro.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

247 Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/607974 Acesso em 24 jan. 2026.

248 Brasil. Decreto n. 4.388, de 25 de setembro de 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/cciviL_03///decreto/2002/D4388.htm Acesso em 24 jan. 2026.

249 Para uma síntese, ver Agência Senado. CPI da Pandemia: principais pontos do relatório. 20 out. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/20/cpi-da-pandemia-principais-pontos-do-relatorio Acesso em 24 jan. 2026.

Na esteira da ampla repercussão dos trabalhos da CPI da covid junto à opinião pública, 10 Petições Criminais (PETs) foram protocoladas pela Procuradoria Geral da República (PGR) em decorrência do seu Relatório Final da CPI. Cerca de nove meses depois, a PGR pediu o arquivamento de ao menos nove delas, sendo desconhecida sua posição sobre a PET restante que tramita sob sigilo. Estudo do CEPEDISA, uma vez mais realizado com apoio da Conectas Direitos Humanos, encontrou indícios de tratamento em bloco destas PETs pela PGR, considerando o elemento temporal (sete pedidos de arquivamento foram feitos na mesma data, dia seguinte à apresentação da candidatura de Jair Bolsonaro à reeleição), assim como elementos materiais, evidenciados pela constante repetição de trechos idênticos[250].

Quanto aos fundamentos dos pedidos de arquivamento, foram constatadas imponentes imprecisões técnicas, entre elas a apresentação da conduta de membros do governo como legítimo exercício de poder discricionário no âmbito da política pública de resposta à emergência da covid-19, ignorando a legislação sanitária em vigor; o desfiguramento dos tipos penais relativos à saúde pública, tornando impossível sua tipificação, processamento e punição, especialmente em contexto de emergência; e o possível alinhamento político-ideológico com o governo federal no que se refere à estratégia de resposta à covid-19[251].

Em relação ao último aspecto, o achado da pesquisa corrobora sólidos estudos sobre as ações de controle de constitucionalidade movidas contra atos do governo Bolsonaro, cujos resultados permitem constatar o alinhamento (concordância quanto à admissibilidade, pedido liminar e mérito) entre as posições da Advocacia Geral da União e da PGR sobre os atos do governo, contribuindo para que se revistam de aparente legalidade e sejam normalizados, inclusive no que tange à disseminação da pandemia de covid-19[252].

Diante dos pedidos de arquivamento em bloco das PETs originadas na CPI, membros da mesma Comissão solicitaram ao STF a apuração de crime de prevaricação (art. 319, CP), que teria sido praticado pelos então Procurador-Geral da

---

250 Deisy Ventura, Fernando Aith, Bianca Villas Bôas, Juliana Pontes e Cristiane Pereira. Resposta federal à covid-19 no Brasil: responsabilização penal de autoridades com prerrogativa de foro junto ao Supremo Tribunal Federal (2020-2023). Revista Direito e Práxis, v. 15, n. 4, p. e81448, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2179-8966/2024/81448 Acesso em 24 jan. 2026.

251 Ibid.

252 Ver part. Eloísa Machado Almeida e Luiza Pavan Ferraro. Arquitetura jurídica da desresponsabilização: Advocacia Geral da União e Procuradoria Geral da República nas ações contra o governo Jair Bolsonaro no Supremo Tribunal Federal. In: Oscar Vilhena Vieira et al. (Org.). Estado de Direito e Populismo Autoritário: Erosão e Resistência Institucional no Brasil (2018-2022) São Paulo: Editora FGV, 2022, p. 236.

República e Vice-Procuradora-Geral, a fim de promover a "blindagem" de membros do governo federal em relação aos supostos crimes praticados[253]. O *modus operandi* desta blindagem consistiria na "abertura de procedimentos preliminares para não envolver a Polícia Federal", e "após o caso esfriar, pedir para arquivar"[254].

O já citado estudo do CEPEDISA também analisou os dados de outras PETs relacionadas aos chamados "crimes da pandemia", apresentadas por parlamentares, partidos políticos, entidades sociais e cidadãos, totalizando o levantamento de 58 PETs (de um universo de 63, sendo as cinco faltantes protegidas pelo sigilo) e três inquéritos correlatos ao tema. Em janeiro de 2024, quando realizado o processamento dos dados, do total de 58 PETs analisadas, 14 ainda estavam em andamento, 38 estavam arquivadas, e seis haviam sido apensadas, reautuadas a outro processo ou extintas em razão da investigação dos mesmos fatos em outro processo; ademais, a PGR requereu arquivamento em 46 delas, o que representa cerca de 79% dos casos[255].

Entre as PETs decorrentes da CPI, a de número 10.064 é a que parece ter prosperado, eis que deu origem ao Inquérito 5.015, cuja abertura foi determinada pelo Ministro Flávio Dino a pedido da Polícia Federal, em 19 de setembro de 2025, estabelecendo o prazo de 60 dias para a realização de diligências, oitivas e outras medidas necessárias às investigações [256]. Consoante o despacho, a partir da análise da referida PET, "verifica-se a presença dos requisitos legais necessários para a instauração de Inquérito Policial, a fim de que os fatos tratados nos autos tenham apuração", tendo a investigação parlamentar apontado "indícios de crimes contra a Administração Pública, notadamente em contratos, fraudes em licitações, superfaturamentos, desvio de recursos públicos, assinatura de contratos com empresas de "fachada" para prestação de serviços genéricos ou fictícios, dentre outros ilícitos mencionados no relatório da CPI"[257]. A tramitação do inquérito, por força do mesmo despacho, foi protegida por sigilo.

---

253 STF. PET 10.489 DF. Decisão Monocrática. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 31 ago. 2022.

254 Ibid.

255 Deisy Ventura, Fernando Aith, Bianca Villas Bôas, Juliana Pontes e Cristiane Pereira. Resposta federal à covid-19 no Brasil: responsabilização penal de autoridades com prerrogativa de foro junto ao Supremo Tribunal Federal (2020-2023). Revista Direito e Práxis, v. 15, n. 4, p. e81448, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2179-8966/2024/81448 Acesso em 24 jan. 2026.

256 STF. A pedido da PF, STF determina abertura de inquérito para investigar resultados da CPI da Pandemia. Portal STF, 18 set. 2025. Disponível em: https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/a-pedido-da-pf-stf-determina-abertura-de-inquerito-para-investigar-resultados-da-cpi-da-pandemia/ Acesso em 24 jan. 2026.

257 STF. Petição 10.064 DF. Despacho. 17 set. 2025. Disponível em: https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/

Para além das PETs e inquéritos aqui citados, foram numerosas as tentativas de responsabilização em diferentes esferas promovidas por atores sociais. Destacamos como exemplo a atuação administrativa e judicial das associações de vítimas, em especial:

- da Associação de Vítimas e Familiares de Vítimas da covid-19 (AVICO Brasil), fundada em 08 de abril de 2021, definida como um coletivo social que luta por justiça e memória às vítimas fatais e também pela garantia e acesso aos direitos humanos constitucionais dos sobreviventes da covid-19[258]; e
- da Associação Vida e Justiça em Apoio e Defesa dos Direitos das Vítimas da covid-19 (Vida e Justiça), criada em 30 de Abril de 2021, a fim de criar uma rede nacional de apoio e solidariedade às vítimas vivas e aos familiares das vítimas fatais da covid-19[259].

Registramos, ainda, a apresentação conjunta de uma Representação Criminal pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos e pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS) em outubro de 2024[260]. Antes disso, a mesa diretora do CNS já havia, em ao menos duas ocasiões, instado diretamente a PGR a cumprir o seu papel[261].

Tais iniciativas justificam a realização de pesquisa, em todo o território nacional e abrangendo todas as esferas, inclusive a administrativa, capaz de sistematizá-las, acompanhar o seu andamento e realizar um balanço dos seus resultados.

Ao concluir esta seção, não é demais afirmar nosso repúdio, instruído por larga trajetória de estudos, ao argumento de que a busca por justiça geraria ressentimento ou instabilidade política no Brasil, constantemente mobilizado diante do julgamento dos atos de 8 de janeiro de 2023, e até o momento sem êxito. Ao

uploads/2025/09/18163955/PETICAO-10.064.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

258 Portal disponível em: https://avicobrasil.com.br/ Acesso em 24 jan. 2026.

259 Portal disponível em: https://www.xn--vidaejustia-v9a.org.br/projetos Acesso em 24 jan. 2026.

260 Conselho Nacional de Saúde (CNS). Conselhos Nacionais de Saúde e de Direitos Humanos protocolam denúncia na PGR contra impunidade dos crimes na pandemia da covid-19. Portal CNS. 24 out. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/noticias/conselhos-nacional-de-saude-e-o-de-direitos-humanos-protocolam-denuncia-na-pgr-contra-impunidade-dos-crimes-na-pandemia-da-covid-19 Acesso em 24 jan. 2026.

261 CNS. CNS defende na PGR responsabilização sobre mortes à época da pandemia da Covid-19. Portal CNS. 1 mar. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/noticias/2024/marco/cns-defende-na-pgr-responsabilizacao-sobre-mortes-a-epoca-da-pandemia-da-covid-19 Acesso em: 24 jan. 2026.

contrário, é justamente a leviandade diante da morte e do adoecimento massivos e evitáveis, e em especial de certos grupos populacionais, entre eles idosos, mulheres, pessoas negras e indígenas, que mina a robustez das instituições brasileiras[262].

2.2.3.4. Direito à reparação

Segundo o direito interamericano, entende-se por vítima toda pessoa ou grupo de pessoas que tenha sofrido, individual ou coletivamente, graves violações de seus direitos. Esta noção compreende também familiares imediatos acometidos por sofrimento e angústia como resultado de tais violações. Quando seus direitos são violados por participarem de processos relacionados às violações de direitos humanos, a noção também abarca os defensores de direitos humanos, operadores da justiça e outras pessoas que prestam assistência às vítimas[263].

Historicamente, o direito interamericano vem estabelecendo, em virtude do artigo 63.1 da Convenção Americana, que toda violação de uma obrigação internacional que tenha produzido danos comporta o dever de reparar adequadamente cada vítima[264]. Note-se que o SIDH foi pioneiro no desenvolvimento e na aplicação do conceito de reparação integral, composto de medidas de restituição, compensação, reabilitação, satisfação e não repetição, sendo as medidas relacionadas à verdade e justiça consideradas parte fundamental das reparações, particularmente em caso de graves violações[265].

No caso do regime ditatorial de 1964-1985, o programa de reparações foi o eixo estruturante da justiça de transição no Brasil[266]. A já citada Comissão de Anistia, por força da Lei n. 10.559/2002, assegurou aos anistiados políticos - nas

---

262 Rossana Rocha Reis, Cristiane Ribeiro Pereira e Mariana Cabral Campos. Por uma política de memória da pandemia de covid-19 no Brasil: análise crítica de iniciativas memoriais no contexto da democracia brasileira. Revista Direito e Práxis, v. 16, n. 3, p. e88955, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2179-8966/2025/88955 Acesso em: 24 jan. 2026.

263 Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Resolução n. 3/2019, Definições, p.4. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-3-19-es.pdf Acesso em: 24 jan. 2026.

264 CIDH. Compendio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre verdad, memoria, justicia y reparación en contextos transicionales. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 121, 12 abr. 2021. § 165, p.113. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CompendioJusticiaTransicional-es.pdf Acesso em: 24 jan. 2026

265 Ibid., § 166.

266 Paulo Abrão, Marcelo Dalmas Torelly. "O programa de reparações como eixo estruturante da justiça de transição no Brasil", in: Reátegui, Felix (org.). Justiça de Transição – Manual para a América Latina. Brasília/Nova Iorque: Ministério da Justiça/

condições estipuladas em lei e após apreciação da referida Comissão - a reparação econômica, de caráter indenizatório, em prestação única ou em prestação mensal, permanente e continuada, asseguradas a readmissão ou a promoção na inatividade, entre outras medidas de reparação[267].

No entanto, é patente a incipiência da atuação do Estado brasileiro nesta matéria, a começar pelo descumprimento da já referida sentença da Corte IDH no caso Gomes Lund e outros, apontado por numerosos atores. À guisa de exemplo, podemos citar a visita ao Brasil do Relator Especial das Nações Unidas para a Promoção da Verdade, Justiça, Reparação e Garantias de Não-Repetição, Bernard Duhaime, ocorrida entre março e abril de 2025. Segundo o relator, "a falta de respostas adequadas às vítimas, bem como a ausência de responsabilização pelos crimes cometidos, perpetua um cenário de impunidade e enfraquece os mecanismos democráticos", razão pela qual recomendou a revisão da Lei da Anistia a fim de garantir sua conformidade com a legislação internacional de direitos humanos, entre outras recomendações[268]. O Relator igualmente apontou um *contínuo de violência institucional* no país, com raízes históricas no colonialismo, na escravidão, na ditadura e em formas atuais de repressão que afetam desproporcionalmente populações indígenas, negras, camponesas e demais grupos marginalizados, sustentando que "os danos produzidos por essas práticas persistem no presente e impactam gerações, o que reforça a urgência de uma resposta abrangente do Estado"[269].

No que tange à covid-19, a principal medida reparatória até então adotada foi a Lei n. 14.128, de 26 de março de 2021, que dispõe sobre compensação financeira a ser paga pela União aos profissionais e trabalhadores de saúde que por terem trabalhado no atendimento direto a pacientes acometidos pela covid-19, ou realizado visitas domiciliares - no caso de agentes comunitários de saúde ou de combate a endemias - tornaram-se permanentemente incapacitados para o trabalho; ou ao seu cônjuge ou companheiro, aos seus dependentes e aos seus herdeiros necessários, em caso de óbito[270].

ICTJ, 2011, pp. 473-516. Disponível em: https://corteidh.or.cr/tablas/r30638.pdf Acesso em: 24 jan. 2026.

267 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10559.htm Acesso em: 24 jan. 2026.

268 Brasil. Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania. Relator da ONU conclui visita ao Brasil com foco em justiça de transição. 8 abr. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2025/abril/relator-da-onu-conclui-visita-ao-brasil-com-foco-em-justica-de-transicao Acesso em: 24 jan. 2026.

269 Ibid.

270 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14128.htm Acesso em: 24 jan. 2026.

No entanto, até o momento da conclusão do presente parecer, esta lei não foi regulamentada. Tal omissão resultou na judicialização de demandas indenizatórias junto aos juizados especiais federais (em razão do modesto valor das indenizações estipulados pela lei), com decisões variáveis a depender do magistrado em questão.

O entendimento jurisprudencial só foi uniformizado, em favor das vítimas e familiares, no dia 6 de novembro de 2024, quando a Turma Nacional de Uniformização (TNU) do Conselho da Justiça Federal[271], por meio do Tema 362, estabeleceu que a Lei nº 14.128/2021 é autoaplicável, "prescindindo de regulamentação para assegurar o pagamento da compensação financeira no âmbito judicial, mediante requisição de pagamento"[272].

Segundo representante da Defensoria Pública da União (DPU), esta lei é ainda pouco conhecida, o que dificulta o exercício do direito à reparação[273]. Outro óbice apontado pela DPU é a possível alegação, pela União, de que houve prescrição do exercício do direito após cinco anos, que serão completados nos próximos dias. No entanto, enquanto não for possível formular o requerimento administrativo perante a União, devido à própria ausência de regulamentação, a contagem do prazo não poderá ter início[274].

Em relação à busca de reparação efetuada por órgãos do Estado, podemos mencionar como exemplo a Ação Civil Pública n. 1011497-89.2024.4.01.3200, proposta pela Defensoria Pública do Estado do Amazonas (DPE-AM), por meio do Núcleo de Defesa em Saúde (Nudesa), e pelo Ministério Público Federal (MPF) que requer a adoção medidas de reparação pelos danos causados pela chamada "crise de oxigênio", ocorrida na cidade de Manaus (AM), no início de 2021, apontando a responsabilidade civil da União, o Estado do Amazonas e o Município de Manaus, em razão da omissão no planejamento de ações no combate à pandemia de covid-19[275].

---

271 Órgão do Poder Judiciário responsável por processar, julgar e unificar a interpretação das Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais.

272 Disponível em: https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/turma-nacional-de-uniformizacao/temas-representativos/tema-362 Acesso em: 24 jan. 2026.

273 Defensoria Pública da União (DPU). Covid-19: Profissionais de saúde podem pedir indenizações por prejuízos causados pela pandemia. Portal da DPU. s/d. Disponível em: https://direitoshumanos.dpu.def.br/covid-19-profissionais-de-saude-podem-pedir-indenizacoes-por-prejuizos-causados-pela-pandemia/ Acesso em: 24 jan. 2026.

274 Ibid.

275 Defensoria Pública do Estado do Amazonas. Defensoria Pública pede na Justiça indenização de R$ 4 bi e reparação após mortes por falta de oxigênio. 17 abr. 2024. Disponível em: https://defensoria.am.def.br/2024/04/17/

2.2.3.5. Garantias de não repetição

O CEPEDISA/USP vem chamando a atenção da comunidade jurídica brasileira, em diversas manifestações, para as peculiaridades do campo da saúde pública em matéria de não repetição. Em nosso entendimento, por ocasião de uma nova crise sanitária, a repetição das graves violações de direitos humanos praticadas durante a pandemia de covid-19 alcança elevado grau de probabilidade, tanto em razão de possível alternância de poder no plano federal, com eventual retorno do negacionismo científico como cultura de governo; quanto em possível inversão de polos em matéria de postura das unidades federativas, isto é, com a disseminação da cultura negacionista entre governos estaduais e municipais, inclusive nos Estados que ofereceram maior resistência à estratégia federal.

Exemplo da gravidade da situação foi a estratégia coordenada entre Prefeitos de 19 municípios do Estado de Santa Catarina em fevereiro de 2024. Por meio de decretos municipais, foi dispensada a exigência de vacina contra a covid-19 para matrícula e rematrícula de estudantes na rede pública de ensino. A afronta à ordem jurídica brasileira, só foi contida mediante expedição de liminar do STF, proferida pelo ministro Cristiano Zanin, que suspendeu a validade dos referidos decretos, no âmbito da APF n. 1123[276]. A decisão cautelar, referendada pelo plenário do STF, teve como votos vencidos os ministros indicados por Jair Bolsonaro, e atingiu alguns dos mais populosos municípios do Estado, como Joinville (1°), Blumenau (3°) e Criciúma (8°)[277]. A seguir, de forma concertada com parlamentares, o atual governador de Minas Gerais, Romeu Zema, somou-se à estratégia, chegando a declarar que as próprias crianças, depois de aprender ciências, poderiam decidir se querem ser vacinadas ou não[278].

Tais riscos são agravados pela ausência de um marco legal adequado, eis que a Lei n. 13.979/2020, já mencionada, que regeu a resposta nacional à covid-19 e foi um dos principais eixos da intensa judicialização ocorrida no período, sendo específica para dispor sobre aquela crise sanitária, não está mais em vigor.

---

defensoria-publica-pede-na-justica-indenizacao-de-r-4-bi-e-reparacao-apos-mortes-por-falta-de-oxigenio/ Acesso em 24 jan. 2026.

276 Brasil. Supremo Tribunal Federal. ADPF 1.123 Santa Catarina. Medida Cautelar. Relator: Ministro Cristiano Zanin. 15 fev. 2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15364444141&ext=.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

277 Deisy de Freitas Lima Ventura. não vacinação infantil no contexto de insurreições extremistas e de redimensionamento da propaganda contra a saúde pública. Interface - Comunicação, Saúde, Educação, v. 28, p. e240187, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1590/interface.240187 Acesso em 24 jan. 2026.

278 Poder360. Criança aprenderá ciência para decidir se quer se vacinar, diz Zema. Brasília: Poder360; 2024. Disponível em: https://www.poder360.com.br/brasil/crianca-aprendera-ciencia-para-decidir-se-quer-se-vacinar-diz-zema/ Acesso em 24 jan. 2026.

Entre as peculiaridades que precisam ser ressaltadas quando se fala em garantias de não repetição no contexto da covid-19, cabe destacar, como já fizemos em trabalhos anteriores:

- a ruptura na exitosa tradição da saúde pública brasileira, em especial quanto ao primado das evidências científicas como orientadoras de políticas públicas e quanto ao respeito da institucionalidade sanitária;
- a desinformação sobre saúde e a insurgência contra medidas preventivas, amplamente difundidas no período da pandemia, inclusive por órgãos públicos;
- os atos e omissões de altas autoridades da República que impuseram óbices adicionais ao labor cotidiano dos profissionais de saúde e de outras atividades essenciais, não raro percebidos como excentricidades, ou como parte de uma estratégia político-eleitoral legítima, paulatinamente deixando de ser considerados graves, ofuscando sua potencial ou efetiva lesividade;
- a impunidade de ações e omissões de agentes públicos por supostos crimes e infrações cometidos durante a pandemia como elemento crucial da naturalização destas condutas, comprometendo a capacidade nacional de resposta às emergências e o futuro da saúde pública no Brasil.

Entre numerosas propostas de adoção de garantias de não-repetição, cabe citar as recomendações constantes do Relatório Final da CPI da covid, que apontou a necessidade de evolução da legislação brasileira, a fim de:

> – criminalizar a criação e divulgação de notícias falsas (*fake news*), notadamente em casos envolvendo a saúde pública;
>
> – coibir crimes cometidos em função da situação de calamidade pública na saúde;
>
> – preservar a memória das vítimas da covid-19 e o reconhecimento do trabalho de profissionais da saúde;
>
> – garantir renda aos "órfãos da covid-19";
>
> – facilitar a concessão de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez aos gravemente sequelados pela covid-19;
>
> – aprimorar a gestão da saúde, para que o SUS atue "em observância de práticas cientificamente comprovadas";
>
> – regulamentar os "planos de saúde verticalizados", para coibir a interferência das operadoras nos tratamentos oferecidos aos pacientes; (...)

- criar meios de melhorar o processo de responsabilização de agentes públicos;
- aprimorar os meios de fiscalização de repasses de recursos federais, sobretudo aqueles no âmbito da saúde[279].

Até o momento da conclusão deste parecer, a evolução desta agenda de mudanças legislativas, diretamente vinculada à não repetição, mostrava-se pouco expressiva. uma das principais deficiências regulatórias que "contribuíram para os trágicos resultados do Brasil no enfrentamento da pandemia – a saber, a falta de mecanismos que previnam a omissão proposital e a má-fé na mobilização das prerrogativas excepcionais" – ainda não havia sido objeto de reformas[280].

Como passo em direção à não repetição, podemos mencionar a criação, em março de 2025, de um Grupo de Trabalho encarregado, entre outras tarefas, de elaborar propostas que contribuam para ampliar a capacidade do Estado brasileiro de enfrentar epidemias, pandemias e emergências em saúde pública que contemple uma Política de Estado permanente, estruturada e sustentável[281]. O trabalho do referido Grupo foi concluído em agosto de 2025, compreendendo a apresentação de uma minuta de Projeto de Lei instituindo a Política Nacional de Enfrentamento das Emergências de Saúde Pública (PNEESP), elaborada pelo CEPEDISA. No momento de conclusão deste parecer, não foi possível apurar o seu estágio de encaminhamento interno no Ministério da Saúde.

Ao concluirmos esta parte do parecer, recordamos que, além das respostas que pode trazer individualmente às vítimas e seus familiares, a justiça de transição permite reconstruir a confiança da sociedade no Estado, reconhecendo as violações de direitos para justificar e instruir a tomada de medidas que impeçam a sua repetição[282].

---

279 Agência Senado. CPI da Pandemia: principais pontos do relatório. 20 out. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/20/cpi-da-pandemia-principais-pontos-do-relatorio Acesso em 24 jan. 2026.

280 Marina de Almeida Magalhães e Mário César Scheffer. As Emergências de Saúde Pública no direito brasileiro. Revista de Direito Sanitário, São Paulo, Brasil, v. 24, n. 1, p. e0014, 2024. Disponível em: https://revistas.usp.br/rdisan/article/view/205212 Acesso em 24 jan. 2026.

281 Brasil. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS n. 167, de 11 de março de 2025. Disponível em: https://www.gov.br/iec/pt-br/assuntos/noticias/iec-integra-grupo-de-trabalho-para-fortalecer-o-sus-no-enfrentamento-de-emergencias-em-saude/portaria-de-pessoal-gm_ms-no-167-de-11-de-marco-de-2025-portaria-de-pessoal-gm_ms-no-167-de-11-de-marco-de-2025-dou-imprensa-nacional.pdf Acesso em 24 jan. 2026.

282 Xavier Philippe. La mémoire et l'oubli : la place de la justice transitionnelle. Les Cahiers Portalis, n. 3. Dez. 2015. Disponível em: https://droit.cairn.info/

3 Diretrizes interamericanas sobre políticas públicas de memória

Em 9 de novembro de 2019, a CIDH adotou, com base no artigo 41.b da Convenção Americana de Direitos Humanos [283] [284], a já citada Resolução n. 3/2019, intitulada "Princípios sobre Políticas Públicas de Memória nas Américas", doravante referida como Resolução CIDH n. 3/2019[285]. Por meio desta norma, a CIDH sistematizou padrões capazes de orientar o desenho, a elaboração e a implementação de políticas públicas de memória, levando em conta o direito internacional dos direitos humanos, bem como as experiências locais e nacionais nesta matéria. A escolha das diretrizes interamericanas se justifica por diversas razões: elas estão fundadas em rigorosa compilação de normas do direito internacional de direitos humanos e do direito interamericano; como já foi dito, a Convenção Americana é vigente no Brasil, do mesmo modo que o Estado sujeita-se à jurisdição da Corte; e, por fim, dialogando que o já citado acervo do direito interamericano sobre a covid-19, elas revelam um elevado grau de compatibilidade com as demandas existentes em termos de memória da covid-19.

Para apresentar tais diretrizes, a segunda parte do presente parecer divide-se em duas seções. Na primeira, emergem as principais definições e características do que a CIDH denomina "abordagem integral da memória" (3.1). A seguir, trataremos das diretrizes específicas da CIDH para as iniciativas que integram as políticas públicas de memória, direcionando sua interpretação para o caso

revue-les-cahiers-portalis-2016-1-page-33?lang=fr&tab=texte-integral Acesso em: 24 jan. 2026.

283 Promulgada no Brasil pelo Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm Acesso em: 24 jan. 2026.

284 Em virtude deste dispositivo, a CIDH "tem a função principal de promover a observância e a defesa dos direitos humanos e, no exercício do seu mandato, tem as seguintes funções e atribuições: (...) b) formular recomendações aos governos dos Estados-Membros, quando o considerar conveniente, no sentido de que adotem medidas progressivas em prol dos direitos humanos no âmbito de suas leis internas e seus preceitos constitucionais, bem como disposições apropriadas para promover o devido respeito a esses direitos". Acesso em: 24 jan. 2026.

285 Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-3-19-es.pdf Acesso em: 24 jan. 2026.

específico das violações de direitos humanos cometidas durante a pandemia de covid-19 (3.2).

3.1. Abordagem integral da memória: definições e características

De pronto, duas definições fundamentais são estabelecidas pela Resolução CIDH n. 3/2019: memória (3.1.1) e políticas públicas de memória (3.1.2). Elas lançam as bases para a compreensão da "abordagem integral da memória" adotada pela norma, orientada por sete princípios transversais (3.1.3).

3.1.1. Definição de memória e contexto da covid-19

Segundo a CIDH, a noção de memória compreende todas as formas pelas quais as pessoas e os povos constroem sentido e relacionam o passado ao presente, no ato de recordar graves violações de direitos humanos, e/ou as ações das vítimas e da sociedade civil na defesa e na promoção dos direitos humanos e dos valores democráticos em tais contextos[286].

Relativamente à memória da covid-19 no Brasil, como já foi exposto na primeira parte deste parecer, a saúde pública traz peculiaridades com ampla ressonância jurídica. Tais singularidades devem estar refletidas em todos os elementos conceituais preconizados pela CIDH:

- construção de sentidos específicos da memória da pandemia, principalmente a partir das experiências das vítimas e de seus familiares, dos profissionais de saúde e trabalhadores de atividades essenciais, dos gestores e de todos aqueles que estiveram na "linha de frente", buscando conter a propagação da covid-19;
- estabelecimento de formas de relacionar o passado e o presente, com ênfase nas continuidades entre diferentes formas de autoritarismo que marcam a vida nacional, assim como nos cruzamentos históricos e atuais entre a pandemia de covid-19 e outras crises sanitárias brasileiras[287];

---

286 CIDH. Resolução n. 3/2019, p.3. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-3-19-es.pdf Acesso em: 24 jan. 2026.

287 É o caso, por exemplo, do evento "Memórias e Reparação Como Política de Cuidado", organizado pelo Instituto Fernandes Figueira (Fiocruz RJ), em 20 set. 2024, que reuniu pesquisadores e entidades para discutir similaridades, diferenças e intersecções entre crises sanitárias brasileiras, sobretudo no que atine à resposta

- promoção da lembrança das graves violações do direito à vida e do direito à saúde (entre outros direitos humanos interpretados no contexto da saúde), em especial do *direito humano à prevenção e tratamento das doenças, e à luta contra elas*, consagrado pelo já citado artigo 12 do Pacto sobre os DESC, com ênfase no aspecto volitivo da prática destas graves violações; e
- difusão dos princípios fundamentais da legislação sanitária brasileira, em especial o acesso universal à saúde e a participação social, como elementos fundamentais da proteção da democracia e dos direitos humanos.

3.1.2. Definição de políticas públicas de memória e contexto da covid-19

No direito interamericano, as políticas públicas de memória compreendem as diferentes intervenções, baseadas em evidências documentais e testemunhais, e elaboradas com a participação das vítimas e da sociedade civil, **que se destinam ao reconhecimento estatal dos fatos e da responsabilidade do Estado pelas graves violações de direitos** humanos ocorridas; a reivindicação e a conservação da memória e da dignidade das vítimas, a difusão e a preservação da memória histórica, e a promoção de uma **cultura de direitos humanos e democracia orientada à não repetição** desses fatos[288].

Logo, para que uma política pública de memória possa ser considerada conforme às diretrizes interamericanas, deve incluir, de modo irrenunciável, o **reconhecimento da responsabilidade estatal**. Ademais, deve ultrapassar o seu objeto específico, contemplando uma cultura tendente à não repetição das referidas violações, entre outros aspectos.

Por conseguinte, sem desmerecer qualquer iniciativa de memória, seja ela individual ou coletiva, é patente que, **quando se trata do Estado**, **para que ele cumpra o seu dever** consubstanciado pelo direito interamericano, as iniciativas que lidera ou patrocina **não podem ser limitadas às homenagens pontuais, ou à coleta e difusão de recordações ou experiências sobre determinado evento**.

---

estatal e à proteção dos direitos humanos - antes, durante e depois das crises - em casos como os da hanseníase, da aids, da poliomielite, das pessoas com deficiência e da covid-19. Disponível em: https://www.youtube.com/live/XnqOdWesGzU Acesso em: 24 jan. 2026.

288 CIDH. Resolução n. 3/2019, p.3-4. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-3-19-es.pdf Acesso em: 24 jan. 2026.

Nesse aspecto, a Resolução CIDH n.3/2019 é ainda mais pertinente no caso da memória da covid-19 no Brasil. O desrespeito aos direitos humanos durante a pandemia é, desafortunadamente, de forma hegemônica, inclusive na literatura acadêmica, apresentado como fruto da negligência ou da incompetência, ou da falta de coordenação da ação federal, e não como uma sucessão de ilicitudes administrativas, cíveis e criminais que ocorreram de forma coordenada e sistemática, e resultaram em graves violações de direitos humanos, inclusive a morte evitável de centenas de milhares de pessoas, e o sofrimento de milhões de pessoas que seguem padecendo pelas sequelas médicas ou socias da doença, inclusive a já definida condição pós-covid ou covid longa. Por outro lado, parcela expressiva da sociedade ainda apresenta as mortes da covid-19 como mal necessário para proteger a economia ou simplesmente uma fatalidade.

Por todo o exposto, **iniciativas memoriais estatais que não atendam às diretrizes interamericanas, ao ocultarem os fatos ocorridos no Brasil, atuarão de modo a obstaculizar a verdade, a justiça, a reparação e a não-repetição das violações cometidas**.

Ademais, estudos comparados sobre a eficácia das políticas públicas de memória revelam que as injunções de *lembrar* e de *nunca repetir* só produzem efeitos quando conseguem ecoar em situações múltiplas e grupos sociais diversos, isto é, quando elas são difundidas em *redes de poder*[289], e devem se apoiar em atores numerosos, respeitados e fortes[290].

Por outro lado, estudos internacionais sobre a memória da covid-19 vêm suscitando a questão das assimetrias no acesso à memória. Principalmente em 2020 e 2021, numerosas iniciativas de preservação de lembranças da pandemia surgiram no mundo inteiro. Tais iniciativas, de modo geral, tiveram como foco as memórias individuais e a experiência do confinamento. Os meios utilizados para coletar e difundir tais memórias foi eminentemente o digital. Do mesmo modo que para a participação em pesquisas sobre a própria saúde, é sabido que as desigualdades no acesso aos dispositivos digitais e nas habilidades e, seu uso comprometem a equidade digital, incluindo expressivas variações no tempo disponível e no letramento por parte de pessoas pobres e periféricas, além da capacidade de gerar interesse e confiança, e do uso de linguagem acessível[291].

---

289 Sarah Gensburger e Sandrine Lefranc. À quoi servent les politiques de mémoire? Paris: Sciences Po, 2017, p.14.

290 Ibid., p.161.

291 Martha Cristina Nunes Moreira et al. Web surveys during the covid-19 pandemic: a critical look for collective learning. Cadernos de Saúde Pública, v. 41, n. 6, p. e00174523, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0102-311XPT174523 Acesso em: 24 jan. 2026.

Estas características levam a questionar se a estratificação social que moldou a experiência da covid-19 também se reflete nos esforços de memorialização da pandemia[292]. Em outras palavras, novas formas de ativismo memorial surgiram, em especial as chamadas de depoimentos divulgadas pelas redes sociais, que tiveram uma resposta bastante expressiva dos cidadãos. No entanto, quando se estuda o perfil das pessoas que participam destas iniciativas, é possível constatar que a participação possui clivagens relativas ao gênero, à renda e à formação, entre outras[293].

Estas clivagens podem estar relacionadas às assimetrias no acesso aos meios digitais, mas igualmente ao tipo de lembrança, que pode variar de acordo com os fatores mencionados. Para os trabalhadores de atividades essenciais ou outros grupos sociais que não dispuseram dos meios de manter o distanciamento físico, por exemplo, as lembranças tendem a ter outro teor, potencialmente mais focadas em temas como a governança da crise ou à restrição de direitos. Ademais, as restrições relativas às visitas aos pacientes e aos ritos funerários produz experiências bastante diversas entre aqueles que perderam entes queridos e as pessoas que somente tiveram a sua liberdade de circulação reduzida. Considerando que, de modo geral, o impacto da pandemia sobre as populações refletiu e reproduziu as desigualdades sociais e econômicas de cada país, a questão das assimetrias também necessita ser levada em conta quando se trata de políticas públicas de memória.

3.1.3. Elementos de uma abordagem integral da memória

Indubitavelmente, o fulcro da Resolução CIDH n.3/2019 é o reconhecimento do **dever dos Estados Partes de "assegurar uma abordagem integral da memória"** (Princípio I), a partir da rigorosa interpretação dos compromissos assumidos pelos Estados no âmbito da Convenção Americana de Direitos Humanos e do direito internacional dos direitos humanos, entre outros fundamentos. A figura a seguir representa os elementos que constituem esta abordagem.

---

292 Orli Fridman e Sarah Gensburger. Introduction: Unlocking Memory Studies: Understanding Collective Remembrance During and of covid-19. In: Idem (orgs.). The covid-19 Pandemic and Memory, Palgrave Macmillan, 2023.

293 Malena Bastias Sekulovic, Sarah Gensburger, Louis Gabrysiak. "¿Quiénes y cómo archivan la pandemia ? Proyecto. Archicovid: un estudio de los registros participativos de la covid-19". Boletín del Archivo de La Paz, 2022, 38, pp.127-142. Disponível em: https://archicovid.huma-num.fr/s/ArchiCOVID/media/282 Acesso em: 24 jan. 2026.

Figura 3. Obrigações dos Estados no âmbito da abordagem integral da memória, segundo a CIDH

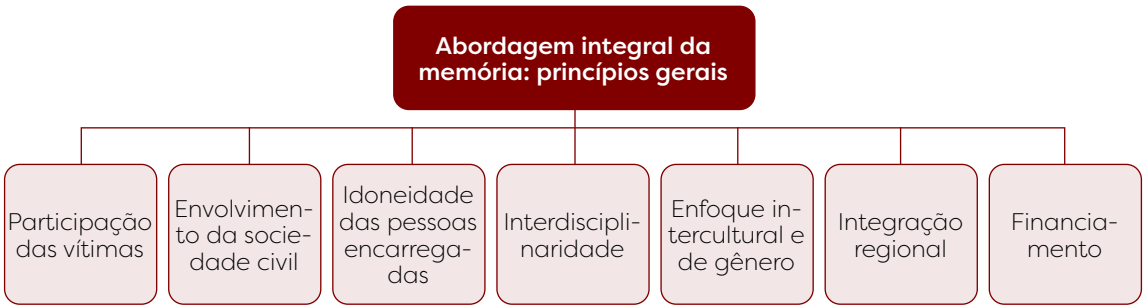
Fonte: elaborada pelos autores com base na Resolução CIDH n. 3/2019

Os padrões interamericanos deixam claro, portanto, que o dever dos Estados Partes em matéria de políticas de memória não está circunscrito às violações do passado, tampouco limitado a violações específicas - como é o caso dos regimes militares que afligiram a região, habitualmente relacionados a esta temática -, sendo, ao contrário, **exigível diante das violações de direitos humanos do presente**. Tampouco existe restrição temática, referindo-se a norma, de forma geral, às graves violações de direitos humanos. Portanto, a norma em questão afasta qualquer objeção quanto à sua aplicabilidade no contexto da pandemia de covid-19.

Ademais, a obrigação dos Estados de adotarem a abordagem integral da memória torna insuficiente a promoção de políticas de memória isoladas. Estas **devem fazer parte de um conjunto de medidas memoriais coordenadas com outras providências** em matéria de justiça, verdade, reparação e não repetição.

Sete princípios gerais devem ser seguidos pelos Estados, de forma transversal, na implementação da abordagem integral da memória, retratados na figura n. 3.

Figura 4. Princípios que orientam a abordagem integral da memória, segundo a CIDH



Fonte: elaborada pelos autores com base na Resolução CIDH n. 3/2019

Começando pela participação das vítimas, já foram definidas neste parecer[294]. As comunidades locais, por sua vez, são as que nutrem relação particularmente estreita com as graves violações cometidas, seja por proximidade geográfica, vínculos sociais ou afinidade sociocultural.

Em virtude do Princípio II da resolução em comento, os Estados têm a obrigação de garantir que as vítimas e comunidades locais possam participar de todas as etapas das políticas públicas de memória, e que possam dar impulso e gerir iniciativas autônomas de memória que atendam às diretrizes estabelecidas pela própria norma. Para tanto, os Estados devem prover os meios para que possam participar sem dificuldades, adotar medidas adequadas para garantir sua segurança e oferecer assistência psicológica e técnica. No entanto, a CIDH deixa claro que **a obrigação de implementar políticas públicas de memória é dos Estados, e não pode depender exclusivamente das vítimas**.

Quanto à sociedade civil, consagrado pelo Princípio III, a CIDH reconhece o dever dos Estados de conduzir estratégias ativas de difusão e sensibilização para estimular o seu envolvimento e ampla participação na formulação de políticas públicas de memória, inclusive campanhas informativas. Também prevê a adoção de

294 Ver p. 70-71.

medidas descentralizadas e diferenciadas que permitam superar barreiras geográficas, econômicas, linguísticas e de gênero, entre outras, e que estimulem particularmente grupos em situação de vulnerabilidade e alvo de discriminação histórica.

O Princípio IV, por sua vez, preconiza o dever dos Estados de garantir a idoneidade das pessoas que se ocupam das políticas estatais de memória, devendo tais pessoas terem trajetória comprovada e reconhecidas em defesa dos direitos humanos e da democracia.

Ainda em relação aos recursos humanos mobilizados, o Princípio V enuncia o dever dos Estados de incorporar às políticas de memória equipes interdisciplinares, tanto de pesquisa como de assistência, a fim de esclarecer os fatos ocorridos e fornecer acompanhamento psicossocial às vítimas. Os membros dessas equipes devem ter qualidades que inspirem a confiança dos cidadãos e contribua para a legitimidade de seu trabalho.

O enfoque intercultural e de gênero é também dever dos Estados, por força do Princípio VI. Neste sentido, a construção das memórias de comunidades, organizações e coletivos devem partir do reconhecimento de diferentes visões culturais, concepções de bem-estar e de desenvolvimento dos diversos grupos étnico-culturais, assim como o enfoque de gênero, com vista ao estabelecimento de relações equitativas que contemplem a igualdade de oportunidade e de direitos.

Por outro lado, a fim de fomentar vínculos de cooperação e assistência técnica recíproca, as políticas de memória devem orientar-se pela integração regional, em decorrência do Princípio VII. Entre outras medidas, a resolução ora apresentada prevê o intercâmbio de experiências e boas práticas, e a conexão entre organizações de vítimas dos países da região.

Finalmente, por intermédio do Princípio VIII, o financiamento das políticas públicas de memória é reconhecido como dever do Estado. A fim de cumpri-lo, os Estados podem considerar a possibilidade de cooperação internacional, ou ainda sua classificação como política pública para o desenvolvimento.

3.2. Diretrizes relativas às iniciativas de memória

De forma ampla, a Resolução CIDH n. 3/2019 define as iniciativas de memória como intervenções estatais e não estatais orientadas a promover os objetivos das políticas públicas de memória[295].

295 P.4. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-3-19-es.pdf Acesso em: 24 jan. 2026.

No presente parecer técnico, **apresentamos estas diretrizes de forma direcionada ao caso específico da memória da covid-19**, nos termos solicitados pela douta PRDC/PA. Elas foram sistematizadas em seis grupos: atos públicos de reconhecimento da responsabilidade do Estado (3.2.1); educação e formação sobre direitos humanos (3.2.2); datas comemorativas nacionais (3.2.3); lugares de memória (3.2.4); cultura e comunicação (3.2.5); e arquivos (3.2.6).

3.2.1. Atos públicos de reconhecimento da responsabilidade do Estado

Segundo a Resolução CIDH n. 3/2019, devem ocorrer atos públicos de reconhecimento da responsabilidade do Estado pelas violações de direitos humanos, inclusive com o pedido de perdão, por parte das autoridades, às vítimas ou seus representantes; tais atos devem igualmente ser difundidos através dos meios de comunicação (Princípio IX.a).

A dimensão internacional traz incontáveis exemplos de iniciativas neste sentido. É o caso do célebre discurso do então Presidente da França, Jacques Chirac, em 1995, que admitiu oficialmente a responsabilidade do Estado francês pela deportação e pelo extermínio de cerca de 76 mil judeus que viviam no país durante a Segunda Guerra[296]. Em 2001, um marco importante do reconhecimento das violações de direitos humanos cometidas pela França foi a Lei n. 2001-434, conhecida como *Lei Taubira* [297], pela qual o Estado reconhece que o tráfico de escravos e a escravidão contra as populações africanas, ameríndias, malgaches e indígenas constituem crimes contra a humanidade[298]. Também é exemplar a evolução da posição oficial da França em relação aos *Harkis,* termo genérico que faz referência aos muçulmanos que lutaram sob a bandeira francesa na guerra da Argélia (1954-1962). De um tardio reconhecimento, ocorrido em 2001, o Estado francês passou ao pedido explícito de perdão, formulado, em 2021, pelo Presidente Emmanuel Macron: "aos combatentes abandonados, às suas famílias que foram submetidas aos campos

296 Institut national de l'audiovisuel. Rafle du «Vél' d'Hiv» : Jacques Chirac reconnaît «les fautes du passé». 17 jul. 2020. Disponível em: https://www.ina.fr/ina-eclaire-actu/rafle-du-vel-d-hiv-jacques-chirac-reconnait-les-fautes-du-passe Acesso em: 24 jan. 2026.

297 Em alusão à autora do projeto que deu origem à lei, a então Deputada Christiane Taubira, representante da Guiana Francesa, posteriormente Ministra da Justiça francesa (2012-2016).

298 Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000405369 Acesso em: 24 jan. 2026.

[de detenção], à prisão, à negação, eu peço perdão, nós não esqueceremos"[299]. A seguir, o governo submeteu ao Parlamento um projeto de lei que, indo além do reconhecimento, estabelece a reparação pelos danos sofridos pelos Harkis, que se tornou a Lei n. 2022-229, promulgada em 23 de fevereiro de 2022[300].

Entre outros numerosos países que reconheceram e se desculparam por violações de direitos humanos cometidas, encontramos a posição oficial do Canadá em relação aos povos autóctones. Uma das manifestações desta posição refere-se aos internatos indígenas, onde mais de 150 mil crianças foram separadas de suas famílias, em uma política de assimilação da cultura dominante que compreendeu diversas formas de abuso, e resultou, entre outras brutalidades, na morte por desnutrição de milhares de crianças. Em 2008, o então Primeiro Ministro do Canadá, Stephen Harper, declarou: "o governo do Canadá apresenta suas desculpas mais sinceras aos povos autóctones do Canadá por ter descumprido tão profundamente seu dever em relação a eles, e ele lhe pede perdão"[301]. Pelos mesmos fatos, em 2022, o Papa Francisco foi ao Canadá e igualmente pediu desculpas em nome da Igreja Católica: "Eu humildemente peço perdão pelo mal cometido por tantos cristãos contra os povos indígenas"[302].

Pedidos oficiais de desculpas sobre questões de menor abrangência, inclusive específicas de saúde, também não são raros no direito comparado. Em maio de 2024, o então Primeiro Ministro do Reino Unido, Rishi Sunak, dirigiu um "pedido de desculpas do Estado a cada pessoa afetada" pelo chamado "caso do sangue contaminado", que nas décadas de 1970 e 1980 causou a morte de cerca de três mil pessoas, e foi acobertado por diversos governos[303]. O pedido antecedeu o anúncio de uma política de reparação dos danos sofridos pelas vítimas. Ainda no Reino Unido, embora não se trate de desculpas oficiais em nome do Estado, cumpre registrar que o ex-Primeiro Ministro Boris Johnson desculpou-se publica-

---

299 République Française. Demande de pardon de la France. Portal Les Harkis. s/d. Disponível em: https://www.harkis.gouv.fr/les-harkis/demande-de-pardon-de-la-france Acesso em: 24 jan. 2026.

300 Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000045220741/ Acesso em: 24 jan. 2026.

301 Transcrição do discurso disponível em: https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1100100015644/1571589171655 Acesso em: 24 jan. 2026.

302 AFP, O Globo. No Canadá, Papa pede perdão por mal causado a crianças indígenas pela Igreja. O Globo. 27 jul. 2022. Disponível em: https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2022/07/me-sinto-envergonhado-diz-papa-em-visita-a-sobreviventes-de-internato-para-indigenas-no-canada.ghtml Acesso em: 24 jan. 2026.

303 Kiran Stacey, Eleni Courea. 'Day of shame': Rishi Sunak offers unequivocal apology for infected blood scandal. The Guardian. 20 mai. 2024. Disponível em: https://www.theguardian.com/uk-news/article/2024/may/20/day-of-shame-rishi-sunak-offers-unequivocal-apology-for-infected-blood-scandal Acesso em: 24 jan. 2026.

mente pelas perdas e pelo sofrimento das vítimas da covid-19 e de seus familiares ocorrido durante a sua gestão[304].

A prática do pedido de perdão por violações cometidas pelo Estado tampouco é novidade no ordenamento jurídico brasileiro. Exemplo cabal desta afirmação encontra-se no Regimento Interno da já citada Comissão de Anistia, "órgão colegiado integrante da estrutura regimental do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania"[305], a quem compete, entre outras atribuições, examinar os requerimentos de anistia política relativos a violações de direitos humanos cometidas pelo Estado brasileiro no período de 18 de setembro de 1946 até 5 de outubro de 1988[306]. São os seguintes os termos da referida norma regimental:

> Art. 30 (...) § 6º Em caso de deferimento da declaração de anistia política individual ou coletiva, a conclusão do voto deverá registrar **o pedido de desculpas** em nome do Estado brasileiro.
>
> Art. 31. (...) Parágrafo único. Quando houver declaração de anistia política individual ou coletiva, **a Presidência da sessão formulará, solenemente, em nome do Estado brasileiro, o pedido de desculpas ao requerente e à sociedade brasileira** pela perseguição feita, garantindo o não esquecimento (grifos nossos)[307].

Para além da consagração expressa em regimento vigente, **o pedido público de desculpas** aos ex-perseguidos políticos é uma **prática reiterada deste órgão federal desde 2007**[308].

O atual Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, diante do Congresso Nacional, em 1° de janeiro de 2023, pôs em relevo o tema da pandemia de covid-19, referindo-se expressamente à conduta do governo federal como crime de genocídio. É o que figura no seguinte trecho:

---

304 DW. Boris Johnson apologizes to UK covid victims. 12 jun. 2023. Disponível em: https://www.dw.com/en/boris-johnson-apologizes-to-uk-covid-victims/a-67647936 Acesso em: 24 jan. 2026.

305 Portaria do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania/Gabinete do Ministro n. 177, de 22 de março de 2023. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-177-de-22-de-marco-de-2023-472345542 Acesso em: 24 jan. 2026.

306 Conforme Lei n.10.559, de 13 de novembro de 2002, que regulamenta o art. 8° do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10559.htm Acesso em: 24 jan. 2026.

307 Portaria do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania/Gabinete do Ministro n. 177, de 22 de março de 2023. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-177-de-22-de-marco-de-2023-472345542 Acesso em: 24 jan. 2026.

308 Paulo Abrão. A Lei de Anistia no Brasil: as alternativas para a verdade e a justiça. Acervo, v. 24, n. 1, p. 119–138, 2012. Disponível em: https://revista.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/373. Acesso em: 24 jan. 2026.

> O período que se encerra foi marcado por uma das maiores tragédias da história: a pandemia de covid-19. Em nenhum outro país a quantidade de vítimas fatais foi tão alta proporcionalmente à população quanto no Brasil, um dos países mais preparados para enfrentar emergências sanitárias, graças à competência do nosso Sistema Único de Saúde. Este paradoxo só se explica pela **atitude criminosa de um governo** negacionista, obscurantista e insensível à vida. **As responsabilidades por este genocídio hão de ser apuradas e não devem ficar impunes** (grifos nossos)[309].

No mesmo diapasão, a então Ministra da Saúde, Nísia Trindade, em julho de 2023, sustentou publicamente:

> A forma como o Brasil abordou, a política de governo absolutamente desastrosa que nos levou a 700 mil vidas perdidas... Isso não pode ser esquecido. **Se não chamar isso de genocídio, não sei que nome podemos dar**[310].

As afirmações do Presidente Lula e da então Ministra encontram amparo, além de diversos estudos científicos, no relatório final da já citada CPI da covid-19, indo além deste apenas no que se refere ao uso da expressão genocídio. No referido relatório, a tipificação indicada foi crime contra a humanidade, empregada em relação à resposta federal à covid-19 para as populações indígenas.

Em evento público recente, em dezembro de 2025, o Presidente Lula deu sinais de manter sua posição a respeito do assunto, embora em outros termos, ao afirmar:

> Se eu fosse presidente da República naquela época e o [Alexandre] Padilha fosse ministro da Saúde, eu duvido que a gente não tivesse salvo 70%, 80% das pessoas que morreram por falta de vergonha, de responsabilidade de um presidente que ficava na televisão imitando as pessoas que

309 Agência Câmara de Notícias. Leia o discurso do presidente Lula na íntegra. Brasília, 01/01/2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/932450-leia-o-discurso-do-presidente-lula-na-integra/ Acesso em: 24 jan. 2026.

310 Carlos Madeiro. Nísia cita museus do holocausto e anuncia memorial da covid: 'Triste tempo'. UOL. 25 jul. 2023. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/colunas/carlos-madeiro/2023/07/25/nisia-cita-museus-do-holocausto-e-anuncia-memorial-da-covid-triste-tempo.htm?cmpid=copiaecola Acesso em: 24 jan. 2026.

> estavam com covid, tossindo e zombando da saúde das pessoas que morreram nesse país[311].

Apesar do indubitável reconhecimento, por parte do atual Presidente da República, da intencionalidade e da responsabilidade da gestão federal precedente pelas mortes em razão da covid-19, até o momento não foi encontrado, em nossas pesquisas, um pedido de desculpas do Estado brasileiro às vítimas, nem por intermédio da Presidência, nem por parte de outras autoridades federais. Em nosso entendimento, esta questão deve ser encarada como tema de Estado, em sua dimensão histórica, e avaliada de forma apartada dos embates conjunturais, inclusive os eleitorais.

3.2.2. Educação e formação sobre direitos humanos

Para o estrito cumprimento dos deveres do Estado em matéria de memória, a Resolução n. 3/2019 recomenda incorporação da educação para os direitos humanos em todos os níveis curriculares, a fim de gerar conhecimentos sobre as violações de direitos humanos ocorridas no passado e no presente e seus processos históricos, utilizando como recursos educativos a participação das vítimas, os testemunhos, os arquivos e os lugares de memória, entre outros recursos obtidos nos processos de busca por verdade, justiça e reparação (Princípio IX.b).

No Brasil, questões de saúde já estão presentes nas políticas de educação para os direitos humanos. Exemplo de tal afirmação é o enfoque de direitos humanos que orienta a atuação do governo federal brasileiro em relação ao HIV/aids, com a produção de incontáveis iniciativas educacionais e culturais. Entre abundantes exemplos, podemos citar a recente chamada, publicada em novembro de 2025, para coleta de relatos de vida sobre aids, como parte da exposição "40 anos da resposta brasileira à aids", produzida pelo Ministério da Saúde em parceria com o Museu da Pessoa, com o objetivo, entre outros, de promover o enfrentamento do estigma e da discriminação relacionados à infecção e à doença[312]. Para além de iniciativas pontuais, note-se que portal do Ministério de Saúde mantém, em caráter permanente, uma página sobre os direitos das pessoas que vivem com HIV/aids[313].

---

311 Anna Júlia Lopes. Se eu fosse presidente, teria salvo 80% das pessoas, diz Lula sobre Covid. CNN. 11 dez. 2025. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/politica/se-eu-fosse-presidente-teria-salvo-80-das-pessoas-diz-lula-sobre-covid/

312 Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2025/novembro/ministerio-da-saude-e-museu-da-pessoa-lancam-chamada-para-coletar-relatos-de-vida-sobre-aids Acesso em: 24 jan. 2026.

313 Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/a/aids-hiv/direitos-das-pessoas-que-vivem-com-hiv-aids Acesso em: 24 jan. 2026.

Outro exemplo, desta vez proveniente de órgão encarregado de iniciativas relacionadas à memória, é o da Coordenação-Geral de Políticas de Memória e Verdade do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, Em fevereiro de 2025, dita Coordenação publicou uma cartilha sobre memória e verdade que inclui a "promoção da memória sobre os direitos das pessoas atingidas pela hanseníase", noticiando a existência de um grupo encarregado de "promover pesquisas relacionadas às internações compulsórias e propor estratégias de enfrentamento ao preconceito e resgate da memória"[314].

No entanto, até o momento não identificamos nas iniciativas federais de educação para os direitos humanos a formulação de conteúdos educativos sobre a resposta brasileira à pandemia de covid-19.

Cabe destacar, também neste ponto, a diretriz relativa à publicação e difusão oficial de sentenças judiciais sobre as graves violações de direitos humanos (Princípio IX.d). A intensa judicialização da pandemia de covid-19 no Brasil gerou vultoso número de sentenças em diversos níveis. Parte expressiva destas decisões judiciais teve como tema principal ou acessório a interpretação ou a aplicação de direitos humanos no contexto da pandemia, manifestando-se, em numerosos casos, sobre sua violação potencial ou real. O STF, em particular, dirimiu controvérsias relacionadas ao direito à vida e à saúde dos povos indígenas, à liberdade religiosa, à vacinação obrigatória, aos direitos trabalhistas, entre muitos outros. Em 2021, o Supremo Tribunal Federal (STF) publicou um dossiê que contém, entre outras informações, uma "seleção de casos paradigmáticos julgados pelo tribunal"[315]. Uma coletânea igualmente foi publicada em inglês para fins de difusão internacional da jurisprudência da Corte[316].

Em nosso entendimento, porém, estas decisões não foram apresentadas de forma a sistematizar o seu conteúdo e facilitar a difusão e a compreensão, pela população brasileira, do alcance de seus direitos durante uma pandemia. No que atine à responsabilização, como já foi tratado neste parecer, até o momento não haveria sentença a publicar.

A Resolução em comento também recomenda a formação contínua sobre direito internacional dos direitos humanos, tanto formal como informal, destinada

---

314 Ver p. 25-26. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/memoria-e-verdade/cartilha/CartilhaCGPMV_compressed.pdf Acesso em: 24 jan. 2026.

315 Disponível em: http://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/4174 Acesso em: 24 jan. 2026.

316 Disponível em: https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/3966 Acesso em: 24 jan. 2026.

à população em geral, às forças armadas e de segurança, às agências de inteligência, ao sistema judicial e aos estabelecimentos carcerários (Princípio IX.j).

É sabido o quanto a covid-19 suscitou controvérsias nos citados órgãos, onde o conhecimento das normas e padrões internacionais e nacionais de direitos humanos teria sido decisivo para salvar vidas e prevenir violações em numerosos países, inclusive no Brasil. No sistema prisional pátrio, por exemplo, com uma população carcerária próxima a 700 mil pessoas[317], de modo geral superlotado, insalubre, com precárias condições de higiene e sanitárias, a pandemia poderia ter constituído um "momento-chave a permitir mudança de uma cultura de violação massiva de direitos das pessoas presas, uma janela de oportunidades para questionar práticas judiciais arraigadas", o que de fato não ocorreu[318].

3.2.3. Datas comemorativas nacionais

Entre as iniciativas de memória recomendadas pela CIDH, encontra-se a fixação de uma data comemorativa para recordar as graves violações de direitos humanos (Princípio IX.c).

No Brasil, a matéria é regida pela Lei n. 12.345, de 9 de dezembro de 2010, que fixa critérios para instituição de datas comemorativas nacionais[319]. Conforme tal diploma, "a instituição de datas comemorativas que vigorem no território nacional obedecerá ao critério da alta significação para os diferentes segmentos profissionais, políticos, religiosos, culturais e étnicos que compõem a sociedade brasileira" (art. 1°). A alta significação, por sua vez, é aferida por meio de consultas e audiências públicas realizadas, devidamente documentadas, com organizações e associações legalmente reconhecidas e vinculadas aos segmentos interessados (art. 2°).

Neste sentido, diversos projetos de lei (PLs) foram apresentados com o intuito de instituir o dia 12 de março como o "Dia Nacional em Homenagem às" ou "em Memória das Vítimas da covid-19". A data refere-se ao primeiro óbito

317 Dados da Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), divulgados em outubro de 2025, relativos ao primeiro semestre daquele ano. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/senappen-divulga-levantamento-de-informacoes-penitenciarias-referente-ao-primeiro-semestre-de-2025 Acesso em: 24 jan. 2026.

318 Maíra Machado, Natalia Pires de Vasconcelos. Uma conjuntura crítica perdida: a covid-19 nas prisões brasileiras. Revista Direito e Práxis, v. 12, n. 3, p. 2015–2043, jul. 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2179-8966/2021/61283 Acesso em: 24 jan. 2026.

319 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12345.htm Acesso em: 24 jan. 2026.

por covid-19 registrado no Brasil[320], da paulistana Rosana Aparecida Urbano[321]. Mencionamos dois desses PLs, reputados de grande relevância:

- o PL n. 3819/2021, de autoria da CPI da covid-19 do Senado Federal, registrado em 18 de novembro de 2021, cuja situação em 24 de janeiro de 2026 era "Aguardando Designação de Relator(a) na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)"[322];
- e o PL n. 2120/2022, de autoria do Deputado Federal Pedro Uczai (PT/SC), apresentado em 2 de agosto de 2022, que já conta com realização de audiência pública[323] e aprovação em plenário na Câmara dos Deputados[324], e foi devidamente enviado ao Senado Federal em maio de 2023, onde sua situação, aferida em 24 de janeiro de 2026, era "Pronta para a pauta" na Comissão de Assuntos Sociais, tendo como mais recente ação: "Recebido o Relatório do Senador Humberto Costa, com voto favorável ao Projeto", em 11 de dezembro de 2025[325].

Considerando a dimensão alcançada no Brasil pela covid-19, a demora na tramitação de tais PLs causa perplexidade, ainda mais se considerarmos que, no período entre 2020 e 2024, o Congresso Nacional foi bastante ativo no que se refere à instituição de datas comemorativas da área.

Com efeito, em consulta ao "Calendário da Saúde", publicado no portal oficial do Ministério da Saúde e atualizado em 2 de abril de 2025, constatamos que, **desde 2020, foram instituídas por lei ao menos 12 (doze) datas comemorativas relativas à saúde**, sistematizadas no Quadro n. 2.

---

320 Inicialmente, o Ministério da Saúde indicou o dia 16 de março de 2020 como data do primeiro óbito por covid-19, mas a informação foi corrigida em junho do mesmo ano. Ver, por exemplo, G1. Primeira morte por coronavírus no Brasil aconteceu em 12 de março, diz Ministério da Saúde. 27 de junho de 2020. Disponível em: https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/06/27/primeira-morte-por-coronavirus-no-brasil-aconteceu-em-12-de-marco-diz-ministerio-da-saude.ghtml Acesso em: 24 jan. 2026.

321 Ver nota biográfica construída a partir do testemunho da filha da vítima, Thaís Urbano, no site Inumeráveis, que é um lugar de memória digital. Disponível em: https://inumeraveis.com.br/rosana-aparecida-urbano Acesso em: 24 jan. 2026.

322 Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2307878 Acesso em: 24 jan. 2026.

323 Agência Câmara de Notícias. Sociedade civil defende criação do Dia Nacional em Memória das Vítimas da Covid-19. 30 jun. 2022. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/892235-sociedade-civil-defende-criacao-do-dia-nacional-em-memoria-das-vitimas-da-covid-19/

324 Agência Câmara de Notícias. Câmara aprova projeto que cria o Dia Nacional em Memória das Vítimas de Covid-19. 10 de maio de 2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/960450-CAMARA-APROVA-PROJETO-QUE-CRIA-O-DIA-NACIONAL-EM-MEMORIA-DAS-VITIMAS-DE-COVID-19 Acesso em: 24 jan. 2026.

325 Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157526 Acesso em: 24 jan. 2026.

Quadro 2. Datas comemorativas do "Calendário da Saúde" instituídas desde 2020

Data	Tema	Lei	Proposição originária
18 de fevereiro	Dia Nacional da Criança Traqueostomizada	Lei n. 14.249/2021[326]	2019
13 de março	Dia Nacional de Luta contra a Endometriose	Lei n. 14.324/2022[327]	2013
28 de abril	Dia Nacional da Conscientização s. Doença de Fabry	Lei n. 14.840/2024[328]	2016
3ª Semana de maio	Semana Nacional de Conscientização s. Alergia Alimentar	Lei n. 14.731/2023[329]	2018
24 de maio	Dia Nacional de Conscientização s. Esquizofrenia	Lei n. 14.860/2024[330]	2019
24 de junho	Dia Nacional de Conscientização s. Fissura Labiopalatina	Lei n. 14.404/2022[331]	2017
Julho	Mês Nacional do Combate ao Câncer de Cabeça e Pescoço	Lei n. 14.328/2022[332]	2017
8 de agosto	Dia Nacional da Pessoa com Atrofia Muscular Espinhal (AME)	Lei n. 14.062/2020[333]	2016
17 de setembro	Dia Nacional de Conscientização s. as Distrofias Musculares	Lei n. 14.927/2024[334]	2019
27 de setembro	Dia Nacional da Doença de Huntington	Lei n. 14.607/2023[335]	2013
3 de novembro	Dia Nacional da Saúde Única	Lei n. 14.792/2024[336]	2021
12 de novembro	Dia Nacional da Pessoa com Surdocegueira	Lei n. 14.605/2023[337]	2019

Fonte: elaborado pelos autores com base em dados oficiais coletados em: "Calendário da Saúde", Portal da Câmara dos Deputados e Portal da Legislação

326 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13798.htm
327 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14324.htm
328 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14840.htm
329 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14731.htm
330 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14860.htm
331 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14404.htm
332 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14328.htm
333 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14062.htm
334 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14927.htm
335 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14607.htm
336 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14792.htm
337 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14605.htm

Chama a atenção, no quadro n. 2, a celeridade da tramitação de algumas leis, aferida a partir de informações coletadas no Portal da Câmara dos Deputados.

É o caso, por exemplo, da instituição do "Dia Nacional da Criança Traqueostomizada", cuja proposição originária é o PL n. 5.114, apresentado à Câmara dos Deputados em 17 de setembro de 2019. Após aprovação pelas casas legislativas e sanção presidencial, ele se transformou em lei ordinária em 25 de novembro de 2021 (Lei n. 14.249/2021[338]), portanto com tramitação de cerca de 26 meses - diga-se de passagem, ocorrida essencialmente em período de pandemia.

Outra demonstração de que tais processos podem ser céleres é a instituição do "Dia Nacional da Saúde Única" que, segundo a respectiva lei, tem "o objetivo de conscientizar a sociedade sobre a relação indissociável entre as saúdes animal, humana e ambiental". Sua proposição originária, qual seja o PL n. 1.837, foi apresentada ao Senado Federal em 18 de maio de 2021. Depois de aprovado pelas casas legislativas e da sanção presidencial, foi convertido em lei no dia 5 de janeiro de 2024 (Lei n. 14.792/2024[339]). Sua tramitação não chegou a completar 32 meses. Não é demais reparar que a abordagem da Saúde Única, formulada nestes termos, além de pouco difundida no Brasil, vem sendo questionada com veemência por diferentes segmentos profissionais e políticos que compõem a sociedade brasileira[340].

O texto das leis aqui citadas varia, compreendendo desde uma sucinta referência à data até o detalhamento dos deveres do Estado, como exemplifica a Lei n. 14.927/2024 que institui o "Dia Nacional de Conscientização sobre as Distrofias Musculares"[341]. Esta lei prevê a realização de palestras e eventos; a disponibilização de material educativo específico para os profissionais de saúde e para a população em geral, em formatos impresso e digital; a disponibilização de conteúdo para publicação em sites institucionais dos conselhos profissionais de saúde, do Ministério da Saúde, das secretarias de saúde e de outras instituições públicas e privadas que desejarem aderir à causa; a divulgação de informações em sites de instituições públicas e de instituições privadas que recebem dinheiro público, por

---

338 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13798.htm Acesso em: 24 jan. 2026.

339 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14792.htm Acesso em: 24 jan. 2026.

340 Ver, por exemplo, Maria Lucia Frizon Rizzotto et al. Saúde Única – um conceito ambíguo sob debate. Saúde em Debate, v. 48, n. 143 out-dez, 2024. Disponível em: https://www.saudeemdebate.org.br/sed/article/view/10109. Acesso em: 24 jan. 2026.

341 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14927.htm Acesso em: 24 jan. 2026.

meio de *banner* com material educativo; e a divulgação de informações durante a programação de emissoras públicas de rádio e de televisão, entre outras medidas.

Isto significa que **a norma instituidora de uma data comemorativa tem o potencial de contemplar, a depender do texto da lei respectiva, mais do que uma homenagem, outros elementos da política de memória**, inclusive os arrolados pela CIDH.

No entanto, a análise do já referido "Calendário da Saúde" permite constatar que nem toda a data comemorativa é determinada por lei, nele figurando ao menos 24 datas comemorativas nacionais que não fazem referência a uma lei correspondente. É o caso da Portaria do Gabinete do Ministro da Saúde n. 707, de dezembro de 1988, que instituiu o dia 27 de novembro como "Dia Nacional de Combate ao Câncer"[342]. Outras datas incluídas no mencionado calendário foram instituídas por atores não-estatais, não sendo encontrada norma que as incorpore à ordem jurídica pública, como é o caso do "Dia Nacional da Cefaleia", comemorado pela Sociedade Brasileira de Cefaleia juntamente com o aniversário de sua criação, no dia 19 de maio de cada ano[343].

Logo, **existem precedentes capazes de fundar eventual ação do Poder Executivo federal no sentido de instituir uma data comemorativa**, o que deve em nosso entendimento ser considerado no caso da homenagem às vítimas da covid-19, em razão da injustificável demora do Congresso Nacional, cujo resultado objetivo é a perpetuação de uma grave omissão diante da "alta significação" do tema para "os diferentes segmentos profissionais, políticos, religiosos, culturais e étnicos que compõem a sociedade brasileira", conforme a Lei n. 12.345, de 9 de dezembro de 2010, que fixa critérios para instituição de datas comemorativas nacionais[344].

Por outro lado, alguns entes subnacionais instituíram datas comemorativas em suas respectivas esferas. À guisa de exemplo, citamos o Estado do Pará, cuja Lei n. 9.284/2021, instituiu o "Dia Estadual em Memória das Pessoas que faleceram em decorrência da covid-19 durante a pandemia do coronavírus", a ser comemorado em 19 de março, data em que foi registrada a primeira morte por covid-19

342 Instituto Nacional do Câncer. Dia Nacional de Combate ao Câncer. 27 nov. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/inca/pt-br/assuntos/campanhas/2024/dia-nacional-de-combate-ao-cancer Acesso em: 24 jan. 2026.

343 Sociedade Brasileira de Cefaleia. Dia Nacional da Cefaleia. 19 mai. 2017. Disponível em: https://sbcefaleia.com.br/noticias.php?id=321 Acesso em: 24 jan. 2026.

344 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12345.htm Acesso em: 24 jan. 2026.

naquele Estado[345]; e o Município de São Paulo, que estabeleceu o dia 12 de março como "Dia Municipal em Homenagem às Vítimas da covid-19"[346].

No entanto, a despeito de sua importância, a mera instituição de uma data comemorativa, quando medida isolada, seria incapaz de atender às obrigações assumidas pelo Brasil diante do SIDH, consoante os padrões da CIDH. Para além de tais padrões, ficaria pendente o sentido da iniciativa, com indica o Senador Humberto Costa, em seu Relatório de aprovação do pendente PL n. 2.120/2022, quando afirma:

> Para que esse dia tenha real valor, é necessário que seja lembrado com respeito, ações educativas, homenagens públicas e compromisso com a saúde coletiva. Serve como espaço para repensar políticas públicas, valorizar os profissionais de saúde, prevenir futuras crises sanitárias e, sobretudo, fortalecer o SUS[347].

Por certo, se adotadas em seu conjunto, as medidas recomendadas no presente parecer teriam também o condão de apoiar, fortalecer, instruir e outorgar maior difusão às datas comemorativas estaduais e municipais, contribuindo para a realização de seus respectivos objetivos.

3.2.4. Lugares de memória

Segundo a Resolução CIDH n. 3/2019, são considerados lugares de memória todos os locais onde foram cometidas graves violações dos direitos humanos, ou foram sofridas ou houve resistência a elas; ou os lugares que, por algum motivo, as vítimas ou comunidades locais consideram que podem servir como memória dos acontecimentos relacionados às violações, e que são utilizados para repensar, resgatar e transmitir informações sobre processos traumáticos, e/ou para homenagear e reparar as vítimas[348].

---

345 Disponível em: http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/lei9284_2021_61173.pdf Acesso em: 24 jan. 2026.

346 Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17922-de-31-de-marco-de-2023 Acesso em: 24 jan. 2026. A origem deste diploma é o Projeto de Lei n. 280/22, dos Vereadores Antonio Donato – PT, Celso Giannazi – PSOL, Milton Ferreira – PODEMOS, Paulo Frange – PTB, Xexéu Tripoli – PSDB, Eduardo Matarazzo Suplicy – PT e Jussara Basso – PSOL.

347 P. 3. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157526 Acesso em: 24 jan. 2026.

348 P.4. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-3-19-es.pdf Acesso em: 24 jan. 2026.

Em consonância com esta ampla definição, a CIDH recomenda a instauração de monumentos, sinalizações em espaços públicos, memoriais e museus em reconhecimento das vítimas (Princípio IX.e); o desenvolvimento de comemorações e homenagens às vítimas que evoquem suas vidas e histórias (Princípio IX.f); e a colocação de placas em diferentes lugares em que as vítimas deixaram suas marcas (Princípio IX.g).

Para além das diretrizes fixadas em relação às iniciativas de memória em geral, a Resolução CIDH n. 3/2019 formula quatro princípios específicos sobre os lugares de memória. Em primeiro lugar, os Estados devem enquadrá-los em um regime jurídico preciso e adequado, que garanta a sua segurança jurídica, assim como a participação constante das vítimas (Princípio X). De acordo com a CIDH, isto pode ocorrer por meio de legislação específica ou da classificação de um lugar de memória como patrimônio cultural ou histórico, beneficiando-se da legislação específica sobre a proteção patrimonial. Ademais, os Estados devem dar impulso à identificação e à sinalização dos lugares de memória da forma mais extensa possível (Princípio XI). O mesmo diploma reitera que os padrões internacionais vigentes em matéria de construção, recuperação e preservação arqueológica, arquitetônica e forense devem ser respeitados, elucidando que qualquer pessoa com interesse legítimo tem a prerrogativa de instar a construção, a reparação ou a preservação de um lugar de memória (Princípio XII).

Por fim, a resolução em tela determina o dever dos Estados de garantir a gestão sustentável dos lugares de memória (Princípio XIII). Tal gestão envolve um desenho institucional e o estabelecimento de mecanismos de financiamento que assegurem a continuidade do funcionamento dos referidos lugares, assim como a transparência, o monitoramento e a avaliação de suas prestações de contas, entre outros aspectos.

No Brasil, estudo realizado no âmbito do CEPEDISA/USP mapeou 147 iniciativas de memória, identificadas por meio de busca no Google realizada entre setembro de 2023 e janeiro de 2024[349]. A pesquisa revelou que a maioria das iniciativas mapeadas foi idealizada por pessoas físicas e entidades da sociedade civil, e possui formato digital. Entre elas, há um equilíbrio numérico entre iniciativas de abrangência local em relação às dimensões nacional e estadual. Há o predomínio da apresentação de material em formato de vídeo, tanto em memoriais virtuais como físicos. A listagem das iniciativas estudadas, que contém a sua descrição e

349 Rossana Rocha Reis, Cristiane Ribeiro Pereira, Mariana Cabral Campos. Por uma política de memória da pandemia de covid-19 no Brasil: análise crítica de iniciativas memoriais no contexto da democracia brasileira. Revista Direito e Práxis, v. 16, n. 3, p. e88955, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2179-8966/2025/88955 Acesso em: 24 jan. 2026.

um arquivo de slides com imagens de cada memorial físico estão disponíveis em livre acesso no sítio eletrônico do CEPEDISA/USP[350].

Na época da coleta de dados, não foi encontrada nenhuma iniciativa do Poder Executivo federal relacionada à memória da covid-19 já implementada, embora existam lugares de memória criados por órgãos da Administração Pública indireta, como a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e o já citado projeto Sou Ciência da UNIFESP. Por falta de financiamento, a referida pesquisa não foi continuada.

Entre as iniciativas ocorridas após o fechamento do citado estudo, podemos citar a instalação de um monumento e uma praça "em homenagem às vítimas da covid-19 e aos profissionais da saúde que atuaram na linha de frente durante a pandemia" na entrada do cemitério municipal Nossa Senhora Aparecida, em Manaus, por iniciativa da Prefeitura Municipal[351]. Manaus, de modo geral, e em particular este cemitério, tornaram-se símbolos internacionais da pandemia de covid-19 no Brasil[352]. Nele estão sepultadas 4.679 vítimas da covid-19, muitas dessas em covas coletivas com demarcações degradadas ou ausentes; no entanto, o monumento intitulado "Anjo da Esperança" não indica os nomes das vítimas, não conta o que aconteceu com elas e, principalmente, não menciona os motivos que levaram à sua morte[353].

Em nosso entendimento, seria fundamental conhecer em profundidade cada uma dessas iniciativas de memória, a fim de apoiá-las e difundi-las, como é nítido dever do Estado segundo as diretrizes interamericanas ora apresentadas.

Ademais, a colocação em rede dos lugares de memória permitiria **dar capilaridade aos padrões e iniciativas em matéria de memória da covid-19**, potencializando a futura política pública correspondente. Não é demais dizer que esta rede, por sua variedade de atores, poderia desempenhar um papel importante no enfrentamento de futuras crises sanitárias, inclusive com potencial de rápida

---

350 Disponível em: https://cepedisa.fsp.usp.br/?p=1469 Acesso em: 24 jan. 2026.

351 Prefeitura de Manaus. Vice-prefeito Renato Junior inaugura praça Anjo da Esperança em homenagem às vítimas da covid-19. 1 nov. 2025. Disponível em: https://www.manaus.am.gov.br/noticia/memoria/prefeitura-inaugura-pracaanjodaesperanca/ Acesso em: 26 jan. 2026.

352 Sabrina Parracho Sant'Anna. Em especial as imagens das covas coletivas, cf. Onde agonizam os mortos da pandemia? Apagamentos e disputas de future nas narrativas imagéticas da covid-19. Sociologia & Antropologia, v. 11, n. spe, p. 201–212, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2238-38752021v11esp14 Acesso em: 26 jan. 2026.

353 Mariana Cabral Campos. Covid, 6 anos: anjos da memória e do esquecimento. Outra Saúde, 12 mar. 2026. Disponível em: https://outraspalavras.net/outrasaude/covid-6-anos-os-anjos-da-memoria-e-do-esquecimento/ Acesso em: 12 mar. 2026.

difusão de protocolos, informação fidedigna, formação contínua e recrutamento de voluntariado.

Como iniciativa ainda em fase de projeto, identificou-se, em julho de 2023, o anúncio da criação de um memorial da covid-19 pela então Ministra da Saúde, Nísia Trindade:

> Como falei do Holocausto, e tem sido uma marca dos museus de holocausto e espaços de democracia em todo mundo nos países que viveram a ditadura, aqui no Ministério da Saúde - e já como decisão de governo - nós teremos um memorial da covid e teremos uma política de memória desse triste tempo[354].

Nesta direção, em outubro de 2023, por meio da Portaria de Pessoal GM/MS n. 1.819, a mesma Ministra instituiu o "Memorial da Pandemia de covid-19", a ser instalado no Centro Cultural do Ministério da Saúde (CCMS), definido como um:

> (...) espaço destinado à memória e reflexão sobre causas, consequências, enfrentamento e superação desse grave acontecimento, na perspectiva de se estabelecer novos parâmetros e protocolos científicos de atuação do Estado brasileiro em situações de risco sanitário similar. (...)
>
> § 2º O espaço deverá ter caráter educativo e de transmissão de conhecimento no campo da saúde, contemplando múltiplos olhares e perspectivas e assegurando interdisciplinaridade no tratamento do tema entre diferentes órgãos governamentais e instituições (art. 1°)[355].

A mesma norma instituiu uma Comissão encarregada de "conceber uma política nacional de preservação da memória da pandemia de covid-19", entre outras atribuições (art. 3° III).

---

354 Carlos Madeiro. Nísia cita museus do holocausto e anuncia memorial da covid: 'Triste tempo'. UOL. 25 jul. 2023. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/colunas/carlos-madeiro/2023/07/25/nisia-cita-museus-do-holocausto-e-anuncia-memorial-da-covid-triste-tempo.htm?cmpid=copiaecola Acesso em: 24 jan. 2026.

355 Disponível em: https://portalnorte.com.br/wp-content/uploads/2023/11/31-DE-OUTUBRO-DE-2023-DOU-Imprensa-Nacional.pdf Acesso em: 24 jan. 2026.

Em busca específica para instruir o presente parecer, encontramos alguns editais[356] e normas[357], além de notícias sobre eventos a ele relacionados[358], mas não foi encontrada informação detalhada sobre quais seriam as suas características. Em 5 de setembro de 2025, durante reunião com representantes da sociedade civil e especialistas, o Ministério da Saúde anunciou:

> o Ministério informou que o Memorial segue dentro do cronograma e **deve ser inaugurado entre março e abril de 2026**. A obra será realizada por meio de concurso de artistas plásticos, com o projeto vencedor sendo responsável pela execução do monumento. Conjuntamente, será inaugurado o Centro Cultural da Saúde com uma **exposição dedicada ao impacto da pandemia**, que contará ainda com o repositório digital relacionado ao acervo do centro, garantindo amplo acesso da população às informações (grifos nossos)[359].

Logo, no momento da conclusão do presente parecer, não é possível aferir a compatibilidade da referida iniciativa com as diretrizes interamericanas ora apresentadas.

Outra iniciativa de memória encontrada, posterior à realização do estudo já mencionado, podemos citar a mostra "Trajetórias do Cuidado: a força do SUS diante da pandemia de covid-19", inaugurada em maio de 2025 no Espaço Cultural Dona Ivone Lara, na sede do Ministério da Saúde, em Brasília, cujo "tour virtual" foi

---

356 Por exemplo, Ministério da Saúde. Ministério da Saúde lança concurso para monumento em homenagem às vítimas da pandemia. 7 nov. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2025/novembro/ministerio-da-saude-lanca-concurso-para-monumento-em-homenagem-as-vitimas Acesso em: 24 jan. 2026.

357 Por exemplo, Ministério da Saúde. Ministras da Saúde e Cultura assinam acordo para criação do Memorial da Pandemia de Covid-19. 9 ago. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2024/agosto/ministras-da-saude-e-cultura-assinam-acordo-para-criacao-do-memorial-da-pandemia-de-covid-19 Acesso em: 24 jan. 2026.

358 Por exemplo, Ministério da Saúde. Ministério da Saúde realiza seminário para criação do Memorial da Pandemia de Covid-19. 11 mar. 2024. https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2024/marco/ministerio-da-saude-realiza-seminario-para-criacao-do-memorial-da-pandemia-de-covid-19 Acesso em: 24 jan. 2026.

359 Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2025/setembro/ministerio-da-saude-reune-familiares-de-vitimas-da-covid-e-apresenta-avancos-do-memorial-e-do-guia-de-manejo-da-pos-covid Acesso em: 24 jan. 2026.

disponibilizado ao público em dezembro de 2025[360]. Embora com o meritório objetivo de valorizar a resposta do SUS, ao realizarmos o "tour virtual" da mostra não foi possível constatar o atendimento das recomendações da CIDH ora apresentadas, sobretudo em razão da ausência de referências às violações de direitos humanos cometidas durante a pandemia da covid-19, ou de temas relacionados à verdade, à justiça ou à reparação.

3.2.5. Cultura e comunicação

A Resolução CIDH n. 3-2019 prevê diversos princípios relacionados à cultura e à comunicação. Em primeiro lugar, recomenda que sejam desenvolvidas diretrizes em matéria de direitos humanos para orientar os meios de comunicação (Princípio IX.k).

No caso brasileiro, embora a imprensa tradicional, de modo geral, não tenha aderido à estratégia federal de disseminação da doença e tenha, também de modo geral, combatido o negacionismo científico, ficou patente o desconhecimento de grande parte dos profissionais da imprensa a respeito da legislação sanitária, em particular no que se refere aos deveres do Estado e aos direitos da população. Isto determinou a predominância de narrativas sobre "negligência" ou "falta de coordenação" no plano federal que não correspondem à realidade. Ainda mais preocupante é que, tanto durante como posteriormente à covid-19, manifestações de autoridades feitas sem base científica, ou até mesmo contrárias às evidências científicas, sigam sendo tratadas, frequentemente, como opiniões, e não como ilicitudes manifestas. Diretrizes específicas para os meios de comunicação em matéria de enfrentamento de emergências que contemplem a democracia e os direitos humanos poderiam desempenhar um importante papel nas crises sanitárias futuras.

A CIDH recomenda igualmente a realização de campanhas de doação de objetos e para obtenção de informação sobre as graves violações de direitos ocorridas (Princípio IX.m). Como já foi comentado anteriormente, muito além das memórias do confinamento em uma perspectiva individual, estas campanhas poderiam suprir importantes lacunas sobre a história da covid-19 no Brasil, sobretudo no que se refere à reconstituição de cadeias de mando cujas ações e omissões resultaram, direta ou indiretamente, na violação do direito à vida de centenas de milhares de brasileiros.

---

360 Ministério da Saúde. Exposição sobre pandemia de covid-19 agora é virtual. 5 dez. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2025/dezembro/exposicao-sobre-pandemia-de-covid-19-agora-e-virtual Acesso em: 24 jan. 2026.

A resolução em comento também prescreve o desenvolvimento de iniciativas de publicidade e difusão do acesso aos lugares de memória e aos arquivos (Princípio IX.l).

No mesmo sentido vai a diretriz relativa à promoção de eventos culturais como teatro, cinema, exposições, entre outros, que difundam informações sobre as graves violações de direitos humanos ocorridas, incluindo o uso de redes sociais e meios de comunicação para este fim (Princípio IX.n).

Cresce a percepção da importância deste princípio na medida em que recorremos ao direito comparado. Um brilhante estudo sobre as políticas de memória na França concluiu que **a concorrência interna** entre os setores da Administração Pública relativos à Defesa e à Cultura, posicionados em disputa no que se refere à promoção de iniciativas memoriais, desempenhou papel central para que a memória viesse a constituir uma categoria da ação política, e pudesse paulatinamente firmar-se como um termo da linguagem estatal[361]. Identificar os atores estatais que se ocupam ou teriam vocação a ocupar-se destas questões é, portanto, um passo inicial importante nos estudos sobre políticas públicas de memória.

Quanto o Brasil, com um vibrante setor cultural, de excelência reconhecida e imensurável potencial de difusão, malgrado a persistência de dificuldades como o subfinanciamento e a precariedade profissional, o país tem potencial para fazer da cultura um vetor decisivo das políticas de memória da covid-19. As leis de incentivo surgem, aqui, com um potencial instrumento para a realização desta recomendação.

3.2.6. Arquivos

Consoante a resolução em apreço, são arquivos os fundos ou coleções de documentos, em qualquer suporte, relativos a graves violações de direitos humanos, ou de qualquer natureza, que possam coadjuvar na investigação destas; assim como os relativos às ações de defesa e promoção de direitos humanos e dos valores democráticos da sociedade civil, sejam eles públicos ou não estatais, incluindo empresas e instituições privadas[362].

Três princípios são estabelecidos pela CIDH nesta matéria. O primeiro está relacionado à criação ou recuperação, preservação e gestão sustentável

---

361 Sarah Gensburger, Qui pose les questions mémorielles? Paris: CNRS, 2023, p. 268.

362 P.4. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-3-19-es.pdf Acesso em: 24 jan. 2026.

(Princípio XIV). Aqui a Comissão põe em relevo o papel dos arquivos como ferramenta educativa contra o negacionismo e o revisionismo, e aponta a necessidade de que as vítimas, a sociedade em seu conjunto e as futuras gerações tenham acesso a fontes primárias de informação. Entre os deveres arrolados no âmbito deste princípio que possuem maior relevância no contexto da pandemia de covid-19 destacamos:

- o dever estatal de elaborar uma lista de arquivos públicos e privados de valor público (Princípio XIV, a);
- o dever de ouvir pessoas que podem indicar onde encontrar informações sobre as violações, garantindo sua segurança (c);
- o dever relativo à preservação, classificação e sistematização de documentos que possam conter informação relativa às violações (e), e de promover iniciativas de pesquisa destinadas a assegurar a conservação dos registros originais desses documentos (g);
- o dever de desenvolver políticas públicas que garantam e facilitem o acesso da cidadania à informação contida nos arquivos (g);
- o dever de elaborar registros oficiais sobre o avanço dos processos por graves violações cometidas (h);
- o dever de construir arquivos a partir do trabalho conjunto com comunidades afetadas em que a memória oral é predominante (j), e de preservar, classificar e sistematizar os registros, em qualquer suporte, de iniciativas de promoção e defesa dos direitos humanos oriundas de comunidades e de entidades da sociedade civil (i); e
- o dever estatal de realizar todos os esforços ao seu alcance para recuperar ou reconstruir a informação necessária ao esclarecimento das violações de direitos humanos cuja custódia era sua obrigação, que tenha sido destruída ou ilegalmente subtraída (m).

Os deveres supra arrolados correspondem diretamente ao diagnóstico que elaboramos na seção 1.2 do presente parecer, em particular no que se refere à garantia do direito à verdade[363]. Salta aos olhos, aqui, o dever do Estado brasileiro de constituir um arquivo capaz de sistematizar e tornar públicos os atos que constituíram a cadeia de mando resultante nas violações de direitos humanos vinculadas à pandemia de covid-19, para que eles se tornem acessíveis ao Poder Judiciário e aos demais atores governamentais ou não governamentais interessados.

363 Ver p. 56 e seguintes.

Por outro lado, a Resolução em comento corrobora o dever do Estado de não somente apoiar, mas promover ações de reconstituição da memória das comunidades afetadas que, no caso brasileiro, em grande parte, dependem atualmente da memória oral para registrar a história das violações cometidas pelo Estado.

Quanto aos demais princípios relativos aos arquivos contidos neste diploma, referem-se às obrigações dos Estados de assegurar o acesso público, técnico e sistematizado aos arquivos públicos (Princípio XV), assim como a inoponibilidade de exceções justificadas pela segurança nacional ou pelas relações internacionais para restringir o acesso a informações relacionadas às violações de direitos humanos contidas em arquivos públicos (XVI).

Para poder virar a página, é preciso, primeiro, tê-la lido!

Louis Joinet, em relatório sobre a impunidade de violadores de direitos humanos apresentado à Comissão de Direitos Humanos da Organização das Unidas em 2 de outubro de 1997.

Considerações finais

Por todo o exposto, somos de parecer que:

a. Não pesam dúvidas sobre a ocorrência de **graves violações de direitos humanos praticadas pelo Estado brasileiro**, especialmente em esfera federal, por ocasião do enfrentamento da pandemia de covid-19. Esta constatação evoca a imediata aplicação do direito internacional, interamericano e pátrio sobre a matéria.

b. Parte destas violações se mostra indubitavelmente **continuada**. Seis anos após a ocorrência do primeiro óbito por covid-19, e tendo ultrapassado a cifra de 700 mil mortes, grande parte delas evitáveis, o Brasil continua enfrentando as pesadas consequências da contaminação massiva que originou milhões de casos evitáveis da doença, tanto para os indivíduos acometidos pelas *condições pós-covid* e suas famílias, quanto para o Sistema Único de Saúde e para o setor da saúde suplementar.

c. O direito internacional e o direito interamericano vigentes no Brasil consubstanciam, com ampla fundamentação convencional, **as inequívocas obrigações do Estado brasileiro** de garantir o direito à verdade para as vítimas das graves violações de direitos humanos e igualmente para a sociedade em seu conjunto; de promover políticas públicas de memória da covid-19, orientadas pela abordagem integral da memória; de investigar, julgar e sancionar os responsáveis pelas graves violações de direitos; de prover a reparação integral dos danos sofridos por estas graves violações; e de oferecer garantias de não repetição.

d. Os deveres supra arrolados não estão vinculados à transição entre regimes políticos ou a qualquer outro elenco específico de violações, decorrendo do estrito cumprimento do direito internacional e interamericano vigente no Brasil.

e. Como parte das obrigações supra arroladas, dando cumprimento ao direito à verdade, **o Estado brasileiro deve adotar medidas para apurar o que de fato ocorreu durante a pandemia em âmbito federal,** com destaque para a elucidação das cadeias de mando, em cada órgão, que resultaram na adoção de políticas à origem da grave violação do direito à saúde, entre outras ilicitudes.

f. O Estado brasileiro deve, ainda, e de imediato**, adotar políticas públicas de memória da covid-19 conformes às diretrizes interamericanas** sobre a matéria, como forma de realização de suas obrigações internacionais e nacionais em matéria de proteção aos direitos humanos, com especial ênfase na garantia da participação das vítimas e das comunidades atingidas na elaboração e na implementação destas políticas. Tais políticas devem levar em conta as desigualdades de acesso ao direito à memória, que decorrem tanto dos efeitos assimétricos da pandemia sobre as populações como do acesso desigual aos meios digitais, entre outros fatores. Cada dia de demora no cumprimento do dever de lembrar implica perdas irreversíveis ocasionadas pela desaparição ou apagamento paulatino de diferentes fontes e formas de memória da covid-19 no Brasil.

g. Alusões a memórias individuais ou memórias coletivas parciais que prescindam da vinculação com a verdade, a justiça, a reparação e a não repetição mostram-se incompatíveis com as citadas obrigações, cuja indissociabilidade é plenamente estabelecida pelo direito correspondente.

h. Diante da omissão do Poder Legislativo em definir, por lei, uma data comemorativa como elemento típico de uma política de memória, fica consubstanciado o dever do Poder Executivo federal de instituir, por meio de ato infralegal, como já o fez em relação a outras datas comemorativas, de um dia nacional de homenagem às vítimas da covid-19 no Brasil, mencionando expressamente, neste ato, as causas que deram origem ao excesso de mortalidade e de casos da doença no Brasil.

i. A omissão do Estado brasileiro no que tange à regulamentação da Lei n. 14.128/2021 constitui uma **violação patente e continuada do direito à reparação** das vítimas e de seus familiares, entre outros direitos humanos. A União não apenas não provê, mas também vem obstaculizando o exercício do direito à reparação consagrado por lei, malgrado a modicidade das indenizações por esta estipuladas.

j. No contexto da saúde pública brasileira, **a impunidade** de quem concebe e/ou perpetra graves violações não somente afeta as vítimas, mas constitui um risco permanente de repetição de tais violações nas próximas crises sanitárias, com a potencialidade de causar centenas de milhares de mortes evitáveis, além da sobrecarga ou colapso do sistema de saúde.

k. Urge, por fim, a adoção de uma Política Nacional de Enfrentamento das Emergências de Saúde Pública capaz de respeitar, proteger e cumprir o direito humano à prevenção e tratamento das doenças, e à luta contra elas, abarcando igualmente outras dimensões do direito à saúde e de outros direitos humanos, com especial atenção para as pessoas e grupos em

situação de vulnerabilidade. A ampla judicialização da saúde evitou que o número de óbitos e casos de covid-19 no Brasil fosse ainda mais elevado, mas a judicialização não é o caminho adequado para o enfrentamento das futuras emergências de saúde pública, razão pela qual a ausência de um marco legal adequado gera **elevado risco** de repetição de graves violações de direitos humanos em território nacional.

São Paulo, 12 de março de 2026.

Deisy de Freitas Lima Ventura
Professora Titular da FSP/USP, Diretora do CEPEDISA/USP

Fernando Mussa Abujamra Aith
Professor Titular da FSP/USP, Diretor do CEPEDISA/USP

Jânia Maria Lopes Saldanha
Professora da Universidade Federal de Santa Maria, Pesquisadora do CEPEDISA/USP

Rossana Rocha Reis
Professora Doutora do Instituto de Relações Internacionais da USP, Pesquisadora do CEPEDISA/USP

CENTRO DE PESQUISAS EM DIREITO SANITÁRIO DA USP

Cepedisa/USP