



Amanda Cataldo de Souza Tilio dos Santos

**Comissão Nacional da Verdade:
O último capítulo da justiça de transição no Brasil?**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Direito do Departamento de Direito da PUC-Rio

Orientador: Prof. José María Gómez

Co-orientadora: Prof^a. Carolina Campos Melo

Rio de Janeiro
Abril de 2017



Amanda Cataldo de Souza Tilio dos Santos

**Comissão Nacional da Verdade:
O último capítulo da justiça de transição no Brasil?**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Direito do Departamento de Direito do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. José María Gómez

Orientador
Departamento de Direito – PUC-Rio

Prof^a. Carolina Campos Melo

Co-orientadora
Departamento de Direito – PUC-Rio

Prof. Florian Fabian Hoffmann

Departamento de Direito – PUC-Rio

Prof. Roberto Vilchez Yamato

Departamento de Relações Internacionais – PUC-Rio

Profa. Mônica Herz

Vice-Decana de Pós-Graduação do Centro de
Ciências Sociais - PUC-Rio

Rio de Janeiro, 07 de Abril de 2017

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

Amanda Cataldo de Souza Tilio dos Santos

Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2008) e em Direito pelo Centro Universitário da Cidade (2012). Pós-graduada em Comércio Exterior pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2010) e Direito e Processo Civil pela Universidade Cândido Mendes (2014). Tem como principal área de interesse Teoria do Estado, Direito Constitucional e Direito Internacional.

Ficha Catalográfica

Santos, Amanda Cataldo de Souza Tilio dos

Comissão Nacional da Verdade: o último capítulo da justiça de transição no Brasil? / Amanda Cataldo de Souza Tilio dos Santos; orientador: José María Gómez; co-orientadora: Carolina Campos Melo. – 2017.

161 f.; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 2017.

Inclui Referências bibliográficas

1. Direito – Teses. 2. Direito internacional dos direitos humanos. 3. Direito à verdade. 4. Justiça de transição. 5. Comissão Nacional da Verdade. 6. Responsabilização. I. Gómez, José María. II. Melo, Carolina Campos. III. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. IV. Título.

CDD: 340

Agradecimentos

Ao meu companheiro, Bruno, por ter apoiado incondicionalmente minha decisão de mudar os rumos profissionais que trilhava até ingressar no Mestrado. Seu apoio, compreensão, companheirismo e amor foram fundamentais para que eu conseguisse complementar essa etapa. Aos meus pais, Mauro e Almerita, que mesmo distantes no dia-a-dia há mais de dez anos, sempre torceram por mim e comemoraram minhas conquistas. À minha irmã, Alina, pelo seu carinho e solicitude em todos os momentos. À minha avó Lourdes, a pessoa mais positiva que conheço, que contagia a todos com sua alegria e, exara orgulho de seus netos. À minha tia Marta, uma segunda mãe, sempre disposta a me ouvir e confortar. À toda minha família, meus avós (*in memoriam*), tios, primos. E, à minha família de coração, Dzwolak-Rohde.

À CAPES e à PUC-Rio, pelos auxílios concedidos, sem os quais essa dissertação não poderia ter sido realizada. Agradeço também ao meu orientador, Prof. Gómez, que, em suas aulas e durante as conversas de orientação, demonstrou-se sempre aberto e disposto a compartilhar seus conhecimentos de forma a aguçar meu senso crítico. À Prof^ª. Carolina, que desde o início do Mestrado foi atenciosa e solícita, despertando meu interesse sobre a CNV. Ao grupo de discussão sobre o relatório da CNV, coordenado pela Prof^ª. Carolina - nossos debates certamente enriqueceram meu trabalho. A outros professores que muito contribuíram para construção deste trabalho, em especial, o Prof. Dornelles e a Prof^ª. Victoria, que lecionaram a disciplina “Justiça de Transição”. E, ao Procurador da República Marlon Weichert que, muito atencioso, respondeu perguntas importantes para a consecução desse trabalho.

À toda a turma *Amor y Juego*, que além de promover excelentes debates acadêmicos, nunca perdia momentos de descontração e oportunidades de boas risadas. Em especial, à Priscilla, que tornou-se uma amiga próxima e incentivadora em minha trajetória acadêmica.

Gostaria, ademais, de expressar toda minha gratidão ao Prof. James Green que, além de ter me aceito em seu seminário na Universidade de Brown – uma oportunidade importante para meu desenvolvimento acadêmico –, demonstrou-se sempre próximo e interessado em minhas ideias e pesquisas. Ainda, devo ressaltar a qualidade dos debates desenvolvidos no âmbito do seminário sobre a ditadura militar no Brasil, coordenado pelo Prof. Green, onde pude conhecer excelentes acadêmicos e pessoas adoráveis. E, é claro, não devo olvidar, todos os amigos de Providence, companheiros de jornada que garantiram excelentes momentos e memórias afetivas.

Agradeço, ademais, a todos os professores do Mestrado, onde tive oportunidade de desconstruir e reconstruir muitas concepções, acadêmicas e pessoais. Certamente, saio como uma nova pessoa.

Deixo meu reconhecimento a todos os professores que fizeram parte dessa jornada, desde o IRI– Instituto que tenho muito orgulho de ter feito parte – até a UniverCidade, onde conheci profissionais empenhados e comprometidos, mesmo que em condições adversas. Em especial, ao Prof. Yamato, que muito admiro, e desde a graduação tem sido muito importante na minha trajetória acadêmica.

Por fim, agradeço ao Anderson e à Carmen, solícitos e atenciosos em todos os momentos durante esses dois anos.

Resumo

Santos, Amanda Cataldo de Souza Tilio; Gómez, José Maria. **Comissão Nacional da Verdade: o último capítulo da justiça de transição no Brasil?** Rio de Janeiro, 2017. 161p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A presente dissertação tem como objeto inicial refletir sobre a Comissão Nacional da Verdade (CNV) à luz da normativa e da experiência internacional, analisando o contexto de sua instituição, a elaboração de seu marco legal, suas interações com atores estatais e não estatais, e os principais avanços e desafios enfrentados durante seu funcionamento. Com base no relatório final da CNV, serão identificados os pontos centrais desenvolvidos pela Comissão em termos de justiça e verdade, evidenciando como suas conclusões e recomendações afastam-se do discurso oficial do Estado brasileiro. Finalmente, será verificado em que medida o relatório final da CNV poderá oferecer aportes para o caso Vladimir Herzog, a ser julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Palavras-chave

Direito internacional dos direitos humanos; direito à verdade; justiça de transição; Comissão Nacional da Verdade; responsabilização.

Abstract

Santos, Amanda Cataldo de Souza Tilio; Gómez, José Maria (Advisor)
Brazilian National Truth Commission: the last chapter of the transitional justice in Brazil? Rio de Janeiro, 2017. 161p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The initial purpose of this dissertation is to reflect on the National Truth Commission (CNV) in the light of international normative and experience, analyzing the context of its institution, its legal framework, its interactions with state and non-state actors, and the main advances and challenges faced during its operation. Based on the CNV's final report, will be identified the central points developed by the Commission in terms of justice and truth, highlighting how its conclusions and recommendations deviate from the official discourse of the Brazilian State. Finally, it will be verified to what extent the CNV final report may offer contributions to the Vladimir Herzog case, to be judged by the Inter-American Court of Human Rights.

Keywords

International human rights law; right to truth; transitional justice; National Truth Commission; accountability.

Résumé

Santos, Amanda Cataldo de Souza Tilio; Gómez, José Maria (Superviseur)
Commission Nationale de la Vérité: le dernier chapitre de la justice transitionnelle au Brésil? Rio de Janeiro, 2017. 161p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

L'objectif initial de cette thèse est de réfléchir sur la Commission Nationale de la Vérité (CNV), à la lumière du droit et de l'expérience internationale, en analysant le contexte de l'institution, le cadre juridique, les interactions avec les acteurs étatiques et non étatiques, ainsi que les progrès et défis principaux, auxquels elle est confrontée au cours de son fonctionnement. Sur la base du rapport final de la CNV seront identifiés les points centraux développés par la Commission en termes de justice et de vérité, soulignant comment ses conclusions et recommandations s'écartent du discours officiel de l'Etat brésilien. Enfin, il sera vérifié dans quelle mesure le rapport final de la CNV peut offrir des contributions à l'affaire Vladimir Herzog, qui doit être jugé par la Cour Interaméricaine des Droits de L'homme.

Mots clefs

Droit international des droits de l'homme; droit à la vérité; justice transitionnelle; Commission Nationale de la Vérité; responsabilité.

Sumário

Introdução	11
1. O Direito internacional à verdade, as comissões da verdade e a justiça de transição	14
1.1. A emergência do direito internacional à verdade	15
1.2. A difusão internacional das comissões da verdade no âmbito da justiça transicional	26
1.3. As comissões da verdade e sua permeabilidade política	35
2. Um novo capítulo na justiça transicional no Brasil	42
2.1. O debate interno sobre memória, verdade, justiça e o PNDH-3	49
2.2. O Sistema Interamericano e o Caso Gomes Lund e Outros vs. Brasil	54
2.3. O processo de instituição da Comissão Nacional da Verdade (CNV)	62
3. Comissão Nacional da Verdade: Verdade tardia, impunidade perpetuada?	68
3.1. Uma análise normativa sob o prisma da lei nº 12.528/11	69
3.2. O funcionamento da CNV: desafios e avanços	82
3.2.1. O relacionamento interno e a estrutura organizacional	82
3.2.2. O relacionamento com os órgãos, as instituições públicas e a sociedade civil	87
3.2.3. Um balanço sobre as principais atividades desempenhadas	95
3.3. O relatório final da CNV: principais aportes ao direito à verdade e à justiça	101
3.3.1. Das graves violações de direitos humanos	106

3.3.2. Do aparelho delitivo estatal: a repressão como uma política de Estado	111
3.3.3. Dos crimes contra a humanidade	117
3.3.4. Da persistência de uma cultura de impunidade: conclusões e recomendações	120
3.4. Uma verdade entre outras? A recepção do relatório final da CNV	125
3.4.1. Principais encaminhamentos em termos de verdade e justiça em âmbito doméstico	129
3.4.2 “Efeito bumerangue” no caso Herzog: o relatório final da CNV e a Corte IDH	135
4. Conclusão	141
5. Referências bibliográficas	144

Introdução

Em dezembro de 2014, o Brasil vivia um momento de intensa polarização pós-eleitoral. A Presidenta Dilma Rousseff havia sido reeleita com uma pequena margem de votos, e a crise política, que culminaria no *impeachment* presidencial em pouco mais de um ano, já estava instaurada. Em meio a uma posição política delicada e a queda acentuada de sua popularidade, a Presidenta, ex-presa política e torturada pela ditadura militar, recebeu o relatório final da Comissão Nacional da Verdade (CNV).

Pela primeira vez, quase três décadas após o fim do período ditatorial, o Estado havia instituído uma comissão da verdade – um mecanismo de justiça de transição reconhecido no âmbito das *best practices* internacionais – para proceder com a investigação *circunstanciada* das graves violações de direitos humanos perpetradas durante o regime militar. Por meio dos trabalhos da CNV, novas categorias de vítimas haviam sido reconhecidas, perpetradores foram nomeados e os atos ilícitos cometidos pelos agentes do regime foram alçados à categoria de crimes contra a humanidade. Contudo, esse momento que deveria ser emblemático na história do país e, inclusive, um marco no âmbito do governo do Partido dos Trabalhadores (PT), acabou ofuscado pelo turbilhão político que se anunciava.

Naquele 10 de dezembro de 2014, em uma cerimônia mais discreta do que a organizada para a posse dos conselheiros da CNV, em 2012, a Presidenta reiterou o discurso conciliatório de dois anos antes. Em suas palavras, conhecer a verdade não deveria ser motivo para ódio ou revanchismo.

As reações ao documento foram diversas: se por um lado, a *expertise* internacional, atenta aos padrões normativos do modelo institucional de comissões da verdade, comemorou o trabalho; por outro, militares, familiares e vítimas da ditadura militar, por motivos diversos, questionaram pontos centrais da atuação da CNV. Para os militares, essa havia sido “unilateral”; para os vitimados e seus familiares, os resultados das investigações estavam aquém do esperado.

A despeito de tratar-se de uma comissão *ad hoc*, cuja instituição fora negociada politicamente, e composta por conselheiros indicados pelo Executivo; a CNV trouxe em seu relatório um discurso dissonante daquele oficial emanado pelo Estado brasileiro. A Comissão não se pretendia como um fechamento de ciclo, mas vislumbrava a abertura de um novo capítulo da justiça de transição no país, recomendando medidas relacionadas aos cinco eixos transicionais basilares: justiça, verdade, memória, reparação e reformas institucionais. Dentre essas, a mais polêmica foi a responsabilização jurisdicional dos agentes estatais perpetradores de graves violações.

Em seu relatório final, como uma comissão retrospectiva que investigou eventos ocorridos há décadas, a CNV lançou um olhar sobre o presente para concluir que a violência de hoje relaciona-se com um ciclo de impunidade iniciado no passado. O não tratamento das violações perpetradas pelos agentes do Estado ditatorial ofereceria confiança e certeza de impunidade aos agentes do Estado de hoje, em especial aos órgãos policiais. A consolidação democrática e do estado de Direito dependeriam de uma reflexão sobre quais mecanismos repressivos restam operantes nos dias atuais.

No primeiro capítulo, o presente trabalho pretende apresentar a CNV à luz da normativa e da experiência internacional, de forma a analisar como esse modelo institucional de comissão de verdade foi internalizado no país. Partiremos para um exame preliminar sobre a emergência internacional do direito à verdade e a difusão do modelo institucional de comissões da verdade pelo mundo: desde as primeiras comissões de inquérito constituídas no momento imediato das transições democráticas latino-americanas às comissões instituídas em um período mais recente, por governantes de diferentes tradições políticas e em diversas regiões do mundo. Para além de uma ferramenta instituída, por vezes, estrategicamente, por atores políticos participantes no poder decisório, serão tecidos comentários sobre as relações de poder que se desenvolvem ao redor e no âmbito das comissões da verdade e que acabam moldando seus trabalhos. Sob esse viés, será aduzido que o relacionamento entre as elites políticas governantes e as comissões da verdade não ocorre em um sentido meramente instrumental.

A partir de tais comentários teóricos acerca do conjunto de relações de poder que atravessam as comissões da verdade, no segundo capítulo, o presente trabalho passará a analisar o contexto político doméstico no qual foram aprofundados os

debates sobre justiça de transição no país, sem perder de vista o concomitante desenrolar da denúncia contra o Estado brasileiro no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (caso Julia Gomes Lund e outros vs. Brasil). Tendo em mente tais considerações contextuais, será explorado o processo de instituição da CNV, por meio de negociações entre setores militares, atores políticos e partidos opositoristas ao governo.

Por conseguinte, no terceiro capítulo, o trabalho procederá a uma análise normativa sobre a lei nº 12.528/11, que instituiu a CNV. Apresentará os delineamentos realizados pelos conselheiros da CNV já durante seus trabalhos; as principais atividades desenvolvidas; além do relacionamento e do diálogo com a sociedade civil e com outros órgãos e instituições estatais. Passará, em seguida, à análise de conclusões e de recomendações elencadas no relatório final, em especial aquelas que oferecem subsídios aos mecanismos de justiça procedimental.

Por fim, com base no relatório de mérito emitido pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos no caso Vladimir Herzog, será verificado em que medida o relatório final da CNV, como um documento oficial do Estado, poderá fornecer aportes ao processo na Corte Interamericana de Direitos Humanos.

1.

O Direito internacional à verdade, as comissões da verdade e a justiça de transição

Neste primeiro capítulo, inicialmente, será realizada uma breve apresentação acerca da emergência do “direito à verdade” sobre as graves violações de direitos humanos como uma norma internacional. A luta pela “verdade”, inicialmente uma bandeira levantada pelos familiares dos desaparecidos políticos dos regimes ditatoriais latino-americanos, tornou-se, em período recente, um direito reconhecido em um tratado internacional no âmbito das Nações Unidas sobre a temática do desaparecimento forçado. Não obstante, o “direito à verdade” passou também a ser relacionado às demais violações de direitos humanos e objeto de *soft law* do Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos. Por conseguinte, o desenvolvimento de tal norma emergente no âmbito das Nações Unidas ofereceu um fundamento jurídico à instituição de comissões da verdade.

Conforme será aduzido, as comissões da verdade, inicialmente instituídas nos contextos imediatos à transição de regimes repressivos, como uma “segunda melhor opção” diante da impossibilidade prática ou da indesejabilidade do recurso às cortes jurisdicionais, tinham como fundamento justificatório razões de natureza política ou moral. Com o passar do tempo, tais mecanismos foram difundidos para diferentes realidades regionais e políticas, ao passo que tornaram-se justificados sob o prisma jurídico por meio da emergência do direito internacional à verdade. A partir de tais considerações, serão apresentados três diferentes estágios ou fases de instituições das comissões da verdade, até a última na qual a comissão brasileira emerge.

Em um último ponto, serão apresentados os argumentos de Onur Bakiner (2016) sobre como as comissões da verdade são permeadas por um conjunto de relações de poder. As comissões da verdade são mecanismos relativamente independentes dos governos e atravessadas por relações de poder que se desenvolvem em vários níveis, dentro e fora de sua circunscrição. Sob esse viés, a verdade a ser emanada por seus trabalhos não pode ser tida como um mero produto

à serviço do poder político estatal. As comissões da verdade podem assumir posicionamentos destacados do discurso oficial do governo e, dependendo da interação de forças entre os agentes políticos, sociais e burocratas, tornarem-se efetivos fóruns de prestação de contas à sociedade; além de propulsores no processo de reconfiguração dos eixos transicionais de um país.

1.1.

A emergência do direito internacional à verdade

Na segunda metade do século XX, como um “efeito dominó”, regimes repressivos foram instaurados no Cone Sul: Brasil (1964), Uruguai (1973) Chile (1973) e Argentina (1976). Nesses países, parcelas da população civil foram exterminadas com fulcro em doutrinas elaboradas internacionalmente, que forneciam discursos justificantes ao terrorismo de Estado.

Arquitetada em um primeiro momento nos Estados Unidos, a Doutrina de Segurança Nacional difundiu a esfera de conflito da Guerra Fria para a América Latina, afirmando o papel estratégico de países periféricos na luta ideológica contra o comunismo e a influência da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Já a Doutrina da Guerra Revolucionária, difundida pela Escola Superior de Guerra francesa, ainda na década de 1950, havia expandido seu alcance por meio do intercâmbio de militares latino-americanos, inclusive brasileiros, à Europa. Essa última doutrina acabou por fornecer alicerces teóricos para as práticas de torturas e de mortes de guerrilheiros durante o regime ditatorial¹.

Aqueles que resistiam e se opunham ao sistema ditatorial eram identificados como “terroristas” e subversivos, já que colocariam em risco a ordem e a segurança da nação. Como vidas descartáveis diante dos imperativos da “segurança nacional” negava-se aos mesmos o *status* de cidadãos e de vítimas; eram combatentes “sanguinários”, partes em uma guerra interna travada contra o Estado.

¹ De acordo com Marcelo Godoy (2014, p.72) “A guerra revolucionária era uma guerra interna e não entre países. Seu campo de ação era a ‘mente humana’, a conquista do pensamento do homem para a derrubada do governo. Ela seria ‘total’ porque envolveria todos os setores da atividade humana. Seu alcance seria global e ela seria ‘permanente’ e desencadeada pelos comunistas – o caráter permanente da guerra mostraria como a política se havia transformado em guerra. Além do conceito francês, o Exército brasileiro adotou medidas semelhantes às usadas na Argélia. Exemplo disso foi pôr sob suas ordens a missão de combater a subversão, centralizando o comando responsável pela tarefa e criando uma unidade especializada em informações e operações para destruir a organização política e logística do inimigo. Aqui essa unidade chamava-se DOI”.

Em um contexto de operações de inteligência e monitoramento sobre os considerados suspeitos de “terrorismo” (com frequência forçados a viver clandestinamente, afastando-se do núcleo afetivo e das demais atividades sociais e profissionais cotidianas), os agentes estatais passaram a lançar mão do seu “poder desaparecedor”². A prática do desaparecimento forçado, assim, foi implementada como uma política de Estado direcionada aos considerados como opositores políticos das ditaduras instauradas no Cone Sul.

O primeiro registro de reivindicação por um “direito à verdade”, em âmbito latino-americano, relaciona-se à luta travada por organizações formadas por familiares de vítimas de desaparecimento forçado durante as ditaduras militares instauradas na região. No contexto da repressão e da violência perpetradas pelas ditaduras militares no Cone Sul, principalmente nos anos de 1970, familiares dos desaparecidos e ativistas políticos basearam suas demandas por informações sobre o destino e o paradeiro dos militantes por meio da bandeira da “busca pela verdade”. Ao amparar suas lutas em um vocábulo considerado “neutro” em termos políticos, os familiares das vítimas e ativistas passaram a protestar contra as negativas estatais em relação às graves violações de direitos humanos perpetradas por seus agentes, sem que realizassem abertamente críticas aos regimes ditatoriais ainda no poder (Naftali, 2016, p.3)³.

Em termos normativos internacionais, porém, a luta dos familiares pela “verdade” sobre os vitimados pelos atos de terrorismo de Estado não encontrava respaldo imediato. O dispositivo legal mais próximo às reivindicações dos familiares inseria-se no âmbito do direito internacional humanitário: o chamado “direito a saber” reconhecido expressamente nos artigos 32 e 33 do Protocolo Adicional I, de 1977, às Convenções de Genebra de 1949. Tais artigos versavam

² Nas palavras de Pilar Calveiro, autora e sobrevivente da ditadura argentina, o “poder desaparecedor” consiste na utilização do desaparecimento forçado como uma política de Estado repressiva, como ocorreu no caso argentino e ainda se perpetua em democracias atuais (Calveiro, 2013).

³ Nesse sentido, destaca-se o primeiro pronunciamento público da organização *Madres de Plaza de Mayo*, formado por mães de desaparecidos políticos durante a ditadura militar da Argentina (1976-83). Em seu discurso de 1977, intitulado *Por una Navidad en paz. Sólo pedimos la verdad*, as ativistas utilizaram-se do termo “verdade” de forma a se opor e resistir à clandestinidade dos crimes do regime repressivo (Naftali, 2016, p.3). No caso argentino, ao apresentarem-se como vítimas e insistir em uma agenda “apolítica”, as *Madres* tinham como intuito despoliticizar a noção de legitimidade da violência estatal contra os desaparecidos. Isso porque, no âmbito da Doutrina de Segurança Nacional, os desaparecidos políticos eram considerados como terroristas e subversivos (Naftali, 2016, p.4), que colocavam a nação argentina em risco iminente.

sobre o direito das famílias a saber sobre o destino de seus entes, assim como as obrigações dos Estados, partes em conflitos armados internacionais, de buscar as pessoas reportadas como desaparecidas (Naqvi, 2006, p. 248).

Em 1980, diante da sistematicidade da prática de desaparecimentos forçados no âmbito das ditaduras militares sul-americanas, por resolução da Comissão de Direitos Humanos da ONU, foi instituído o Grupo de Trabalho (GT) sobre Desaparecimentos Forçados. Sua função principal era oferecer suporte aos familiares na busca por desaparecidos e, ademais, servir como um canal de comunicação entre familiares e governos. Esse GT, inclusive, foi o primeiro mecanismo independente de monitoramento da ONU cujo mandato possuía como objeto uma temática específica de direitos humanos (ONUBR, Direitos Humanos, 2015).

A partir de meados de 1980 e início de 1990, iniciou-se a transição à democracia em diversas ditaduras militares latino-americanas, tais como as da Argentina (1983), do Uruguai (1985), do Brasil (1985) e do Chile (1990)⁴. Apesar das particularidades de cada país em relação ao processo transicional, podendo ter havido uma ruptura com o regime anterior ou uma conciliação entre representantes do antigo regime e das elites civis; observou-se, de modo geral, a promulgação de leis de anistia em benefício dos agentes repressivos dos Estados. As anistias não eram proibidas no direito internacional humanitário e, inclusive, eram tidas como uma via legítima no âmbito de conflitos armados internos⁵; além de constitucionais e símbolos da “reconciliação nacional” de acordo com o entendimento da maioria

⁴ As ditaduras militares do Cone Sul encontravam-se abaladas, dentre outros motivos, por uma crise econômica de escala mundial e por pressões exercidas pela política externa do então presidente norte-americano Jimmy Carter. De acordo com Neto (2015): “Ao decidir restringir sua política de direitos humanos para nações de seu alcance, os americanos passaram a investir contra os governos que violavam direitos humanos que mantinham e/ou dependiam de cotas de ajuda humanitária para mostrar para o mundo que a política externa democrata não estava restrita apenas ao papel”. Especificamente, no caso brasileiro, em 1974, o então governante militar, Ernesto Geisel, pronunciou-se sobre o projeto de abertura do regime que, em suas palavras, ocorreria de forma “lenta, gradual e segura”. Naquele momento, o esgotamento da ditadura militar era evidente e relacionava-se a fatores como o uso indiscriminado da violência (principalmente durante a gestão anterior, de Médici), direcionada inclusive às classes médias; o fim do período de “milagre econômico”; e o crescente ativismo das organizações da sociedade civil (Sousa, 2011, p.197).

⁵ No âmbito do direito internacional humanitário, de modo geral e observados certos critérios, as anistias não são proibidas. De acordo com o Protocolo II Adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Não Internacionais, em seu artigo 6.5: “Quando da cessação das hostilidades, as autoridades no poder procurarão conceder a mais ampla anistia às pessoas que tiverem tomado parte no conflito armado ou que tiverem estado privadas de liberdade por motivos relacionados com o conflito armado, quer estejam internadas, quer detidas”.

das cortes supremas dos países latino-americanos (Roht-Arriaza et al. *apud* Naftali, 2016, p. 5).

Em um primeiro momento, pós-transição, diante das divergências sobre a extensão da obrigação estatal de investigar, julgar e punir os agentes dos regimes repressivos protegidos por leis de anistia, uma espécie de consenso começou a emergir sobre o dever dos Estados em transição de desvelar a verdade sobre as graves violações cometidas por agentes dos governos de exceção. Tal consenso surgido entre acadêmicos e ativistas passou a transparecer na agenda global a partir do final da década de 1980 (Naftali, 2016, p. 5).

Pode-se dizer que a conferência *States crimes: punishment or pardon?*, organizada por Alice Henkin, do Aspen Institut, em 1988, foi um marco importante nas discussões sobre o direito à verdade, considerando que promoveu o encontro de ativistas de direitos humanos e acadêmicos de várias nacionalidades engajados na discussão sobre justiça e verdade no contexto de transição política. A conferência, que tinha como foco central o tópico sobre a responsabilização judicial dos perpetradores, garantiu também espaço para a discussão sobre a obrigação estatal de esclarecer as graves violações de direitos humanos (Krueger, 2016, p.11), ou seja, de desvelar a verdade às vítimas e à sociedade como um todo.

Para além da discussão sobre punição ou concessão de anistia aos agentes repressivos, prevaleceu entre os acadêmicos e ativistas a ideia de que o desvelamento da verdade sobre os crimes estatais e o reconhecimento das vítimas deveria ser um objetivo central na superação do passado. Isso porque chegou-se ao entendimento de que os governos democráticos herdariam de seus antecessores todo um legado de graves violações de direitos humanos, devendo, então, investigá-lo e revelar publicamente a verdade, mesmo que diante da vigência das leis nacionais de anistia (Arthur, 2009, p.353).

Em 1992, a Assembleia Geral das Nações Unidas elaborou e aprovou a Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados. A declaração remetia à proteção conferida às vítimas de conflitos armados pelas Convenções de Genebra, de 1949, e seus Protocolos Adicionais, de 1977. Sob esse viés, o documento evocava o direito a saber das famílias dos vitimados, já reconhecido no âmbito do direito internacional humanitário, concebendo-o no contexto dos desaparecimentos forçados. Em seu preâmbulo, a Declaração considerava os desaparecimentos forçados sob a ótica dos “crimes

contra a humanidade”, tendo-se em vista sua sistematicidade e gravidade. Destaca-se que a noção de crimes contra a humanidade, já integrante do *jus cogens* internacional, havia sido expressa no Estatuto do Tribunal Internacional de Nuremberg, em 1945⁶.

Apenas anos mais tarde, seria elaborado um tratado internacional, com efeitos vinculantes, sobre a temática dos desaparecimentos forçados, no qual seria expresso o direito à verdade. A Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados, adotada em dezembro de 2006 pela Assembleia Geral da ONU, entrou em vigor na ordem internacional em 23 de dezembro de 2010⁷. Estabeleceu-se, no artigo 24.2 da Convenção, que toda vítima⁸ teria o direito de conhecer a verdade sobre as circunstâncias do desaparecimento forçado, o andamento e as conclusões da investigação, assim como o destino da pessoa desaparecida. Não obstante, a redação final da Convenção ainda abriria brechas para interpretações divergentes, sobretudo em relação à extensão do sentido de “circunstâncias” (se abarcaria a identidade dos perpetradores de graves violações) e a natureza de tal “investigação” (interpretada como investigação penal ou extrajudicial) (Naftali, 2016, p.10).

Nos anos de 1990, ademais, o direito à verdade passou a ser concebido em relação a diferentes violações de direitos humanos, superando a esfera dos desaparecimentos forçados. Sobretudo, desde a Conferência Mundial de Direitos Humanos, de 1993, ocorrida em Viena, passou-se a relacionar a temática das graves violações de direitos humanos à luta contra a impunidade (Melo, 2012, p. 122). Nessa oportunidade, foram afirmadas as obrigações estatais diante das graves violações de direitos humanos, como a tortura, ressaltando a necessidade de

⁶“Art. 6 – c) Crimes contra a humanidade: A saber, o assassinato, o extermínio, a escravidão, a deportação e outros atos desumanos cometidos contra a população civil antes da guerra ou durante a mesma; a perseguição por motivos políticos, raciais ou religiosos em execução daqueles crimes que sejam de competência do Tribunal ou em relação com os mesmos, constituam ou não uma vulneração da legislação interna do país onde se perpetraram” (tradução nossa). No âmbito da Res. nº 3, de fevereiro de 1946, Assembleia Geral das Nações Unidas confirmou os princípios de direito internacional reconhecidos pela estatuto do tribunal de Nuremberg.

⁷ Segundo dados de agosto de 2016, totalizavam 52 Estados-parte da Convenção, incluindo o Brasil (OHCHR, Indicators).

⁸ De acordo com o art. 24.1 da Convenção: “Para os fins da presente Convenção, o termo ‘vítima’ se refere à pessoa desaparecida e a todo indivíduo que tiver sofrido dano como resultado direto de um desaparecimento forçado”.

revogação de legislação que induzisse à impunidade, bem como o dever de instaurar ações judiciais com fulcro na prevalência dos princípios do estado de Direito⁹.

Desde então, o Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos passou a conhecer os direitos das vítimas de graves violações de direitos humanos e as subsequentes obrigações estatais por meio de princípios, relatórios e recomendações elaborados por órgãos das Nações Unidas¹⁰.

Em 1997, a Subcomissão de Prevenção de Discriminações e Proteção das Minorias, da extinta Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos (CNUDH), publicou o *Conjunto de Princípios para a proteção e promoção dos direitos humanos por meio do combate à impunidade*, proposto pelo expert francês Louis Joinet.

O relatório destacou que a impunidade, tema central do estudo, ocorreria diante da inobservância das obrigações dos Estados de investigar as graves violações de direitos humanos; de recorrer a medidas adequadas para dissuadir os perpetradores, principalmente em âmbito jurisdicional, de forma que esses fossem investigados, julgados e condenados a penas apropriadas; de garantir aos vitimados recursos eficazes e reparação aos seus danos; e, por fim, de assegurar medidas destinadas a não repetição de tais violações (ONU, 1997, Princípio 18). Joinet esclareceu, ainda, que a qualificação utilizada no trabalho, de “graves violações”, remetia aos crimes de guerra e aos crimes contra a humanidade, incluindo o genocídio e as graves infrações de direito internacional humanitário (ONU, 1997, Definições B).

No âmbito da luta contra a impunidade, Joinet sugeriu um projeto de princípios básicos, estruturados em três eixos principais: o direito a saber, o direito à justiça e o direito à reparação; aos quais se somavam medidas destinadas a assegurar a não-repetição de graves violações aos direitos humanos (ONU, 1997).

⁹ “Os Estados devem ab-rogar a legislação que induza a impunidade daqueles responsáveis por graves violações de direitos humanos, como tortura, e julgar tais violações, fornecendo, assim, uma base sólida para o Estado de Direito” (Declaração de Viena e Programa e Ação, 1996, para.60 – tradução nossa).

¹⁰ Apesar de *soft law*, tais dispositivos também constituem importantes fontes do direito internacional. Isso porque, esses documentos sinalizam a evolução e a emergência de princípios que poderão posteriormente se converter em normas jurídicas vinculantes (*hard law*). Nesse sentido, há a expectativa de que sejam codificados em tratados com efeitos vinculantes ou aceitos como normas costumeiras internacionais (Shaw, 2008, p. 118).

Sob esse viés, o direito a saber seria um dos princípios orientadores na luta contra a impunidade diante das graves violações de direitos humanos.

No que concerne especificamente ao “direito a saber”, esse seria o direito individual das vítimas e de seus familiares de saber a verdade sobre o ocorrido aos seus entes. No caso de desaparecimento forçado e de sequestro de crianças, o direito seria imprescritível. Ao mesmo tempo, também seria um direito coletivo da sociedade de conhecer sobre os acontecimentos passados, assim como as circunstâncias que levaram à perpetração de graves violações. Sob a ótica do relator Louis Joinet, a história de opressão de um povo faria parte de seu patrimônio e, por conseguinte, deveria restar preservada pelos Estados (ONU, 1997, para.17). Verifica-se, nesse ponto, o reconhecimento de um dever estatal relacionado à memória histórica.

Ademais, o relatório Joinet dedicou espaço às chamadas “comissões não judiciais de investigação” – denominação anterior ao conceito de “comissões da verdade” –, verificando sua importância para a investigação e o desvelamento da verdade, e para que se evitasse o desaparecimento de provas sobre as violações cometidas pelo Estado. Destacou, ainda, a necessidade de que as comissões não fossem desviadas de seu objetivo, de forma que pudessem apresentar aos tribunais suas investigações. Por esse motivo, propôs princípios básicos, desenhados por meio de uma análise comparativa às experiências de comissões já existentes, que confeririam maior credibilidade ao trabalho dos comissionados (ONU, 1997, para.20). Depreende-se, portanto, da leitura do Informe Joinet que o mesmo se posicionava pela complementariedade entre os trabalhos das comissões da verdade e das cortes, no sentido de que o maior objetivo desses mecanismos seria subsidiar o trabalho do Judiciário.

Em 2005, a CNUDH lançou uma versão revisada dos princípios Joinet, na qual reiterou seu conteúdo no que concernia ao direito à verdade às graves violações de direitos humanos, tendo em vista o sentido da expressão “graves violações” já proposto por Joinet. O *Conjunto de princípios atualizados para a proteção e a promoção dos direitos humanos na luta contra a impunidade* foi elaborado pela *expert* independente Diane Orentlicher. Nesse documento foram reconhecidos quatro princípios gerais relacionados ao “direito a saber”, quais sejam: o direito inalienável à verdade, o dever de preservar a memória, o direito das vítimas a saber e as garantias para que se efetive o direito a saber (ONU, 2005, p.7).

No tocante ao direito à verdade, o relatório destacou que toda pessoa teria o direito inalienável à verdade sobre os eventos passados, relacionados a graves violações, e sobre as circunstâncias e as razões que ensejaram a perpetração massiva e sistemática de tais crimes. Ressaltou, ainda, que o exercício total e efetivo do direito à verdade seria uma salvaguarda contra a recorrência de tais violações (ONU, 2005, p. 7). Por conseguinte, quanto ao direito a saber, independentemente de qualquer procedimento legal, os vitimados e seus familiares teriam o direito imprescritível a saber a verdade sobre as circunstâncias nas quais as violações ocorreram e, no caso de morte ou desaparecimento forçado, de conhecer o destino de tais vítimas (ONU, 2005, p.7).

Em relação ao dever de preservar a memória, o documento afirmou que o conhecimento da história de sua opressão faria parte do legado de uma sociedade, devendo ser resguardado por meio de medidas apropriadas por parte do Estado, como a preservação de arquivos e de outras evidências relativas às violações de direitos humanos e da lei humanitária (ONU, 2005, p.8). Nesse sentido, o relatório evidenciou a preservação de uma dimensão coletiva da memória como uma salvaguarda contra tentativas de revisionismo ou argumentos negacionistas (ONU, 2005, p.7).

Orentlicher esclareceu, em concerto com o relatório Joinet, que a impunidade ocorreria diante da incapacidade dos Estados de assegurar o direito inalienável das vítimas e de toda a sociedade em saber a verdade sobre as violações passadas; assim como perante a ausência de medidas apropriadas quanto aos perpetradores de tais violações (a instauração de processo, julgamento e punição); a não garantia às vítimas de remédios efetivos; a falta de reparação aos seus danos; além da não provisão de medidas destinadas à não-repetição dos crimes do passado (ONU, 2005, p.7). No tocante a tais obrigações, a satisfação de uma, não eximiria o Estado de garantir as demais; sendo, portanto, as supracitadas obrigações complementares e não excludentes.

Nesse sentido, conforme salienta Carolina Melo (2012), por meio de uma análise dos Princípios Joinet e de sua versão atualizada de 2005, verifica-se que:

(...) a impunidade é tida tanto por um fenômeno de direito (ou *de iure*), que se exemplifica na edição de leis de anistia, e/ou como um fenômeno de fato (ou *de facto*) que se faz possível diante da inércia cúmplice do poder público (p. 35).

Ao mesmo tempo, o relatório de Orentlicher trazia consigo uma definição sobre o que seriam as comissões da verdade: órgãos oficiais, temporários, não judiciais, que investigam os padrões de abuso aos direitos humanos ou à lei humanitária, geralmente cometidos por agentes estatais durante um período determinado (ONU, 2005, p.6). Em atuação complementar aos trabalhos do Judiciário, as comissões da verdade poderiam ser benéficas às sociedades que experimentaram graves violações perpetradas de forma massiva ou sistemática, considerando o papel dessas na elucidação dos fatos relacionados a tais crimes, de modo que a verdade pudesse ser desvelada e as evidências não se perdessem com o passar do tempo (ONU, 2005, p.7-8).

Ainda em 2005, a CNUDH, por resolução, lançou também o relatório *Direito à verdade*, o qual reiterou o direito das vítimas de graves violações aos direitos humanos e de violações ao direito humanitário, e de seus familiares a saber a verdade sobre tais violações, incluindo a identidade dos perpetradores, as causas, os fatos e as circunstâncias sob as quais tais crimes ocorreram (ONU, 2005b, p.2). Ao mesmo tempo, o documento destacou que a sociedade e os indivíduos deveriam ter acesso a maior quantidade de informações possível sobre as ações e o processo decisório de seus governos, de acordo com ordenamento legal de cada Estado (ONU, 2005b, p.2). Nesse tocante, o direito à verdade passa a adquirir uma dimensão relacionada ao direito à liberdade de informação¹¹.

O relatório supracitado incentivou o estabelecimento de mecanismos não-jurisdicionais, como as comissões da verdade, de forma complementar ao sistema judicial, no sentido de investigar as violações de direitos humanos e do direito internacional humanitário e, por fim, elaborar e publicar seus relatórios e conclusões (ONU, 2005b, p.2). Desse modo, o documento contribuiu para o reconhecimento de mecanismos por meio dos quais o direito à verdade poderia ser

¹¹ Sob o viés da liberdade de informação, importante destacar a Declaração Universal de Direitos Humanos adotada pela ONU, em 1948, por meio de resolução da Assembleia Geral, como norma comum a ser alcançada por todos os povos e nações. Pode-se dizer que a DUDH é o primeiro documento internacional a estabelecer uma proteção universal dos direitos humanos. Em seu artigo 19, tem-se o direito individual dos cidadãos a buscar, obter e difundir informações no seio de sociedades democráticas (Artigo XIX: “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”). O direito à liberdade de informação, contido na DUDH, portanto, já fazia parte do corpo nascente do direito internacional dos direitos humanos.

efetivado, oferecendo uma visão mais abrangente sobre o processo transicional, não limitada apenas ao seu aspecto jurisdicional.

Após esses primeiros relatórios, as Nações Unidas ainda lançaram outros estudos e, ademais, resoluções do Conselho de Direitos Humanos e da Assembleia Geral sobre a temática do direito à verdade¹². Assim, apesar de os contornos do direito à verdade no caso das graves violações de direitos humanos – além dos casos de desaparecimentos forçados – não se encontrarem definidos e codificados em tratados internacionais amplamente ratificados; por meio de uma análise do direito internacional consuetudinário, pode-se encontrar evidências suficientes de sua emergência como norma internacional (Szoke-Burke, 2015, p. 539).

De acordo com o Estatuto da Corte Internacional de Justiça (CIJ), principal órgão jurisdicional das Nações Unidas, as normas costumeiras internacionais devem ser concebidas como fontes legítimas do Direito Internacional Público¹³. A Corte considera o costume internacional como prática geral e amplamente aceita pelos atores internacionais. Nesse sentido, para que se identifique uma norma costumeira internacional são necessários dois elementos cumulativos: (a) o material ou objetivo, que diz respeito à repetição, ao longo dos anos, de determinada conduta diante de uma situação específica, ou seja, o elemento exterior do costume, denominado pela doutrina de *inveterata consuetudo*; (b) o psicológico ou subjetivo, que se relaciona à convicção de que uma determinada prática ou modo de agir deva ser reiterado, de forma obrigatória; elemento identificado doutrinariamente como a *opinio juris* internacional.

O direito à verdade teria atingido o status de norma costumeira internacional considerando os mecanismos instituídos pelos Estados com o objetivo de desvelar

¹² Demais exemplos não citados nesse trabalho: o “Estudo sobre o direito à verdade: Informe do escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos” (2006); as resoluções da Assembleia Geral: “Princípios Básicos e Diretrizes sobre o Direito a Recurso e Reparação para as Vítimas de Graves Violações do Direito Internacional dos Direitos Humanos e Graves Violações ao Direito Humanitário” (Res. 60/147 da AG, de 2005) e “Direito à verdade” (Res. 68/165 da AG, de 2014); e as resoluções do Conselho de Direitos Humanos da ONU: “Direito à verdade” (2008, 2009, 2012) e “Genética forense e os direitos humanos” (2009 e 2010).

¹³ Artigo 38- “A Corte, cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará: (a) as convenções internacionais, quer gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes; (b) o costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como sendo o direito; (c) os princípios gerais de direito, reconhecidos pelas nações civilizadas; (d) sob ressalva da disposição do Artigo 59, as decisões judiciais e a doutrina dos juristas mais qualificados das diferentes nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito” (Estatuto da CIJ).

a verdade sobre as graves violações de direitos humanos do passado: por exemplo, a instituição de comissões da verdade, projetos de memória e desclassificação de documentos confidenciais do Estado, antes protegidos por leis nacionais que asseguravam seu sigilo. Já o *opinio juris* internacional pode ser inferido pelo crescente número de fóruns internacionais onde os Estados deliberam sobre o direito à verdade. A própria CIJ já decidiu que o consentimento dos representantes dos Estados às resoluções da Assembleia Geral da ONU consiste em *opinio juris*¹⁴ (Szoke-Burke, 2015, p. 539).

Ainda, mais recentemente, em setembro de 2011, o Conselho de Direitos Humanos da ONU adotou a resolução nº 18/7, na qual decidiu sobre a nomeação de um Relator Especial para a promoção da verdade, justiça, reparação e garantias de não-recorrência, por um mandato de três anos¹⁵. A criação de uma relatoria especial para o tema da verdade, justiça, reparação e garantias de não-recorrência demonstra a relevância internacional que o direito à verdade tem adquirido nos últimos anos.

No ano de 2012, o Relator Especial elaborou seu primeiro relatório, no qual enfatizou a importância de se conceber uma abordagem abrangente para a análise das graves violações aos direitos humanos e à lei humanitária (ONU, 2012, para.60). Nesse sentido, os quatro componentes do mandato formariam um conjunto de medidas relacionadas entre si e que se reforçariam, devendo ser perseguidos diante de um contexto de graves violações (ONU, 2012, para.61). Ademais, o relatório concluiu que a reconciliação não deveria ser concebida como uma alternativa à justiça ou um objetivo independente da consecução dos demais direitos (verdade, justiça, reparação e garantias de não-repetição) (ONU, 2012, para.37).

As supracitadas fontes normativas emanadas de órgãos das Nações Unidas têm funcionado como uma espécie de ponte entre o direito internacional e as ferramentas práticas do campo da justiça de transição, em especial as comissões da

¹⁴ Trata-se do caso *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua* (Nicar. v. U.S.), de 1986, no qual a CIJ decidiu que as resoluções da Assembleia Geral da ONU não poderiam ser entendidas como apenas a “reiteração ou elucidação” das obrigações vinculantes da Carta da ONU, mas significariam uma aceitação sobre a validade das normas declaradas em tais resoluções (Szoke-Burke, 2015, p.540).

¹⁵ Pablo de Greiff, um proeminente pesquisador colombiano e antigo membro do ICTJ (Centro Internacional de Justiça de Transição), tomou posse na função em maio de 2012. Em uma resolução posterior (nº 27/3), de 2014, o mandato do Relator Especial foi estendido por mais três anos.

verdade (Naftali, 2016, p.7). Como uma via de mão dupla, o reconhecimento da emergência de um direito à verdade tem contribuído para a normatização do campo da justiça de transição e, conseqüentemente, do modelo institucional de comissões da verdade; ao mesmo tempo, a normatização dos mecanismos de justiça de transição tem impulsionado a normatização e a consolidação do direito à verdade (como visto anteriormente, por meio da instituição de comissões da verdade identifica-se o elemento de *inveterata consuetudo* do costume internacional).

Indo mais além, Carolina Melo (2012) considera que a caracterização do direito à verdade, como uma norma imperativa ou *jus cogens*, fez com que deste adviessem obrigações de caráter *erga omnes*, que passaram a contemplar a instituição de comissões da verdade:

Ao caracterizar o direito à verdade como norma imperativa, deste derivam obrigações *erga omnes*. Poderiam ser enumeradas, *prima facie*, a obrigação de investigar e processar os responsáveis ou mesmo de conceder informações sobre a sorte e paradeiro dos desaparecidos. Ocorre que as obrigações decorrentes do direito à verdade têm se expandido, como se verificou nos precedentes internacionais, para contemplar, por exemplo, a instituição de comissões da verdade, a preservação dos arquivos, a proteção de vítimas e testemunhas, preservação da identidade e a instituição de procedimentos que visem ao acesso à informação de interesse público (Melo, 2012, p. 150).

Diante do exposto sobre a normatização do direito à verdade, serão realizados comentários sobre a difusão do modelo institucional das comissões da verdade no âmbito da justiça de transição.

1.2.

A difusão internacional das comissões da verdade no âmbito da justiça transicional

Os indícios de nascimento dos modelos institucionais, que mais tarde vieram a ser denominados “comissões da verdade”, inserem-se no contexto de transição de regimes políticos latino-americanos da década de 1980. Conforme será analisado a seguir, a partir dos anos de 1990, passou-se a considerar as antigas comissões de inquérito instituídas no Cone Sul como os protótipos das atuais comissões da verdade, mecanismos não-jurisdicionais situados no âmbito do campo teórico denominado “justiça de transição” ou “justiça transicional”.

Já as bases fundacionais do conceito de “justiça de transição” remontam aos acontecimentos globais da segunda metade do século XX, incluindo aqueles imediatos aos eventos do pós-Segunda Guerra Mundial, tais como os tribunais de

crimes de guerra, os programas de reparação em massa, os expurgos, dentre outros¹⁶. Seguindo-se às experiências do pós-guerra, passaram a ser pensados mecanismos voltados às transições pós-conflito interno em países como El Salvador, Iugoslávia e Serra Leoa, além das transições à democracia dos regimes repressivos da Europa Meridional nos anos 70, da América Latina nos 80; e da África, Ásia e Europa Central e do Leste nos anos 90 e seguintes (Freeman, 2006, p.4 e 5).

Apesar de a “justiça de transição” deitar suas raízes no pós-Segunda Guerra Mundial, a expressão foi cunhada apenas no início dos anos de 1990¹⁷. Indicava, naquele momento, uma espécie de “justiça provisória e momentânea” (Quinalha, 2012, p.161), uma justiça realizável diante das restrições domésticas e das fragilidades de democracias ainda nascentes.

Com o passar dos anos, como uma expressão guarda-chuva, a “justiça de transição” passou a ser associada a diferentes contextos de graves violações de

¹⁶ Em termos didáticos, torna-se interessante pontuar a gênese do conceito de “justiça de transição” desenhada no início dos anos 2000. Ruti Teitel, em seu clássico trabalho sobre a genealogia da justiça de transição, identifica as suas três diferentes fases na história recente. A primeira, a fase do pós-guerra, foi iniciada em 1945 e possui como símbolo mais destacável os julgamentos de Nuremberg, conduzidos pelos vencedores do conflito mundial, os Aliados. No decorrer dessa fase, desenvolveu-se a ideia de direitos humanos universais, constituindo-se a base fundacional do atual direito internacional dos direitos humanos (Teitel, 2003, p. 2-3). Já a segunda fase relaciona-se ao período de democratizações e fragmentações políticas, que se seguiram ao fim da Guerra Fria e ao colapso da URSS. Esse período é marcado pela chamada “terceira onda” de transições democráticas, que incluíam as ditaduras latino-americanas, seguidas por transições pós-1989 no Leste Europeu, África e América Central. De acordo com Teitel, nessa fase, a justiça de transição emergente tem como preocupação imediata a reconstrução nacional. Prima-se por uma justiça em nível local, mais privatizada (Teitel, 2003, p. 3-4). Nesse fase, destaca-se o modelo de justiça restaurativa (contraposto à noção de justiça meramente retributiva) e a criação de um novo mecanismo institucional, as comissões da verdade, restritas inicialmente ao âmbito latino-americano (Teitel, 2003, p.11). Por fim, tem-se a terceira fase da justiça de transição. Na concepção da autora, essa seria a fase de aceleração da justiça de transição *fin de siècle*, marcada pelo fenômeno da globalização e por condições de destacada violência e instabilidade política. Nesse sentido, no final do século XX emerge um conceito de justiça de transição que deixa de ser associado à exceção à regra, transformando-se em um paradigma do estado de Direito (Teitel, 2003, p.4). Em um contexto marcado por guerras em tempo de paz, fragmentação política, Estados débeis, guerras em menor escala e conflitos permanentes, a normatização da justiça de transição passou a ser um ponto de importância na arena política internacional (Teitel, 2003, p.22). O símbolo desse período é a criação do Tribunal Penal Internacional (TPI), representando o potencial da jurisdição universal associado à justiça de transição. Os chamados “crimes contra a humanidade” seriam centralizados sob a jurisdição do TPI, que passaria a estabelecer as responsabilidades criminais individuais dos perpetradores de tais crimes (Teitel, 2003, p. 23).

¹⁷ Conforme anota Quinalha (2012, p.85), a expressão “justice in times of transition” foi lançado em uma conferência, no ano de 1992, pela argentina Ruti Teitel. Ademais, a coletânea organizada por Neil Kritz (1995) foi de fundamental importância para a difusão do campo teórico da justiça de transição - KRITZ, Neil J. *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, Volumes 1, 2, 3. Washington, DC: US Institute of Peace Press, 1995.

direitos humanos que não se enquadravam em períodos de mudança de regime político, assim como o termo “transição” sugere. Os mecanismos de justiça de transição, incluindo as comissões da verdade, foram incorporados a novos contextos políticos, distanciados de um momento político imediato à transição de regimes repressivos.

Onur Bakiner, por exemplo, identifica três gerações de comissões da verdade que emergiram, desde a década de 1980 aos dias atuais, nos contextos de transições democráticas, processos de paz e das democracias, denominadas por ele, de “consolidadas” por todo o mundo (Bakiner, 2016, p.34).

A primeira geração de comissões transicionais tinha como objetivo investigar violações aos direitos humanos cometidas durante ditaduras militares. Exemplos dessas são as comissões de Argentina (1983), Uganda (1986), Nepal (1990), Chile (1990) e Chade (1991); e as comissões da verdade incompletas em Uganda (1974), Bolívia (1982) e Zimbábue (1983)¹⁸. De modo geral, tratavam-se de comissões instituídas por decreto presidencial. Esse período também foi marcado por mobilizações da sociedade civil, que clamavam por projetos de verdade alternativos, não-oficiais. A primeira geração desenvolve-se em um momento destacado, assim, por muitos projetos não-oficiais de verdade, como, por exemplo, o projeto *Brasil: Nunca Mais*¹⁹, e comissões da verdade inacabadas, estabelecidas logo após a transição democrática (Bakiner, 2016, 34).

No contexto transicional e impulsionados pela ampla mobilização social em torno do tema dos mortos e dos desaparecidos, países do Cone Sul instituíram comissões de inquérito para investigar sérias violações perpetradas durante o regime ditatorial. As comissões oficialmente constituídas concentravam-se em investigar as mortes e os desaparecimentos, em detrimento de outras sérias violações, sem se preocuparem em fornecer um panorama geral sobre os padrões

¹⁸ De acordo com Bakiner (2016, p.30) as “comissões da verdade incompletas” seriam aquelas que foram instituídas, mas não chegaram a finalizar e publicar um relatório final com suas conclusões e recomendações.

¹⁹ Bakiner (2016) considera o projeto “Brasil: Nunca mais” como uma iniciativa da sociedade civil, um projeto não oficial de verdade, inserida no primeiro contexto geracional. Esse projeto resultou em uma publicação no ano de 1985, desenvolvida pelo Conselho Mundial de Igrejas e pela Arquidiocese de São Paulo, sob coordenação do Reverendo Jaime Wright e de D. Paulo Evaristo Arns. Por meio da análise de cerca de 900 mil páginas de processos judiciais movidos contra presos políticos, os idealizadores buscavam “comprovar a prática reiterada e institucionalizada da tortura como ferramenta de investigação e repressão durante a ditadura” (BNM Digit@l, 2016).

de conduta, as causas e as consequências da violência política. Nesse primeiro momento, portanto, as comissões vislumbravam uma verdade factual ou forense, ao invés de histórica²⁰; ao passo que dispunham de uma metodologia limitada e de procedimentos eminentemente técnicos (Bakiner, 2016, p.34 e 35).

Sob esse viés, os governos da Bolívia e da Argentina adotaram comissões de inquérito destinadas às investigações sobre os desaparecimentos políticos empreendidos durante as ditaduras militares (Krueger, 2016, p.11). A comissão estabelecida na Bolívia, em 1982, chamada *Comisión Nacional de Investigación de Ciudadanos Desaparecidos Forzados*, durou apenas dois anos e foi desconstituída por questões primordialmente financeiras. Mesmo sem elaborar um relatório final, esse modelo serviu como precedente à comissão que seria instituída na Argentina no ano seguinte (Krueger, 2016, p.11).

A primeira comissão da verdade, reconhecida como tal pela literatura, foi instituída em 1983, na Argentina. A *Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas* (CONADEP) não era referida como uma “comissão da verdade” naquele primeiro momento (Hayner, 2011, p. 10), mas como uma comissão de investigação. A CONADEP tinha como objetivo levantar informações sobre os desaparecidos durante a ditadura argentina e, inicialmente, era considerada como um estágio preparatório para futuros processos penais.

Após a conclusão dos trabalhos da CONADEP, seu relatório final intitulado *Nunca Más* tornou-se um *best-seller* na Argentina e, por um curto período, processos judiciais começaram a ser abertos com base em suas revelações. Contudo, sob ameaças dos setores militares, novos julgamentos foram obstaculizados pela aprovação de leis de anistia (as leis do Ponto Final, de 1986, e da Obediência Devida, de 1987). No ano de 1989, o presidente Carlos Menem concedeu perdão até mesmo àqueles já haviam sido condenados judicialmente (Hayner, 2011, p. 46).

Nesse primeiro contexto de transição de regimes repressivos latino-americanos, membros das antigas fileiras dos regimes repressivos continuavam em

²⁰ Há uma série de denominações ao tipo de verdade emanada pelos trabalhos da comissões da verdade, tais como “verdade global”, “macro verdade”, “verdade moral”, “verdade global”, “verdade objetiva”. A verdade histórica abarcaria diversas facetas do passado criminoso, perfazendo-se em uma abordagem integrada que levaria em consideração uma multiplicidade de fatores contextuais que deram sustentação ao regime criminoso ou ao conflito interno (Ambos, 2009, p.41-42). De forma distinta da chamada verdade factual ou judicial, que tem como foco os fatos externos e visíveis, (Diggelmann *apud* Ambos, 2009, p. 41), a verdade histórica tende a ser mais inclusiva e sensível a considerações que vão além da produção de provas em termos formais

posições de poder, o que dificultava quaisquer tentativas de responsabilizá-los pelas violações perpetradas. Comissões da verdade, como a chilena (1990), por exemplo, nasceram diante das demandas domésticas e internacionais por justiça e prestação de contas, tendo sido moldadas por acordos políticos negociados com membros do antigo regime ditatorial (Ben-Josef Hirsh, 2014, p.817).

A segunda geração de comissões da verdade, compreendida em um período que engloba meados dos anos de 1990 e início dos anos 2000, foi marcada por comissões da verdade constituídas após guerras civis e conflitos armados internos entre forças nacionais e grupos insurgentes (Bakiner, 2016, p. 35). Destacam-se nesse contexto as comissões de El Salvador (1992), Sri Lanka (1994), Haiti (1995), África do Sul (1995), Guatemala (1997), Nigéria (1999), Peru (2001), Timor Leste (2002), Serra Leoa (2002) e Libéria (2006).

Essas comissões foram estabelecidas com o objetivo de aprofundarem-se sobre o passado violento que servia de fundamento aos conflitos domésticos que perduravam no tempo presente (Bakiner, 2016, p. 35). De modo geral, foram instituídas logo após os processos de paz ou de transição democrática, contaram com o auxílio de *experts* internacionais e ativistas de direitos humanos (que inclusive atuaram como comissionados); e o escopo de violações investigadas foi alargado (deixando de abranger apenas mortes e desaparecimentos). Assim, grande parte dessas comissões tinha como objetivo a investigação de uma gama de violações, preocupando-se com as narrativas históricas acerca das raízes da violência política, além da emissão de recomendações futuras (Bakiner, 2016, p.37).

Nesse período, principalmente após o interesse da mídia global pela Comissão da Verdade e Reconciliação Sul-Africana, a CVR, (1995-2002), tal forma institucional ganhou proeminência e foi transportada para várias partes do globo; deixando de ser um projeto doméstico para transformar-se em internacional ou transnacional, inclusive contando com o apoio das Nações Unidas (Bakiner, 2016, p. 36).

A instituição de uma comissão da verdade na África do Sul, no contexto pós-apartheid, foi um grande divisor-de-águas. Adaptando o modelo das comissões da verdade às particularidades culturais sul-africanas, a Comissão da Verdade e Reconciliação Sul-Africana foi concebida com base na ideia de *ubuntu*. O *ubuntu* é um valor africano tradicional que prega uma necessidade de compreensão em

detrimento da vingança, de reparação ao invés de retaliação e, finalmente, a necessidade de compaixão em afastamento à vitimização (TRC Final Report, vl.1, 1998, p.103). Tendo em vista os preceitos culturais do país, uma grande inovação trazida pela CVR foi seu poder de concessão de anistia individual por crimes politicamente motivados, cometidos no período de 1960 a 1994. Em nome da verdade e da reconciliação nacional, a anistia seria concedida àqueles que confessassem completamente seu envolvimento nos crimes do passado²¹ e demonstrassem que esses eram politicamente motivados (Hayner, 2011, p.29).

Apesar das críticas recebidas, sobretudo em razão da concessão de anistia aos perpetradores de graves e massivas violações de direitos humanos²², a experiência da CVR ofereceu fôlego às discussões doutrinárias sobre a justiça restaurativa e funcionou como um importante precedente para a expansão do modelo institucional das comissões da verdade como mecanismo de resolução pós-conflito (Naftali, 2015, p.103).

De forma subsequente à experiência sul-africana, o papel das comissões da verdade no âmbito da justiça restaurativa passou a ser amplamente discutido na arena internacional. A dicotomia inicial entre verdade e justiça, no domínio dos estudos sobre “justiça de transição”, passou a desintegrar-se dando espaço a uma discussão centrada em um modelo diferenciado de justiça às vítimas e à sociedade. O maior advogado do papel restaurativo das comissões da verdade foi o arcebispo Desmond Tutu, presidente da CVR sul-africana, que considerava, inclusive, essa modalidade restaurativa de justiça como superior à procedimental (Tutu *apud* Naftali, 2015, p.103).

²¹ Conforme salienta Carolina Melo (2012): “Muito se criticou a interpretação conferida pelo Comitê à exigência da verdade sobre os fatos relevantes, na medida em que bastava que o ofensor descrevesse, em sua declaração, o registro completo de seu papel, assim como o de qualquer pessoa envolvida, no planejamento e execução das ações em questão. Isso seria pouco se considerado o potencial do processo de anistia. Afinal, permitiria que os requerentes fossem seletivos acerca do que apresentar, retendo muitas vezes informações sobre eventos que dificilmente seriam descobertos no futuro” (p.175).

²² Uma grande controvérsia girou em torno da concessão de anistia a 37 líderes do Congresso Nacional Africano (ANC), que realizaram um pedido conjunto de anistia, contendo poucos detalhes sobre os eventos referenciados. Já era claro, naquele momento, que os atos incluíam graves violações aos direitos humanos. A decisão favorável do Comitê, órgão responsável pela concessão de anistia, sem a oitiva e requisição de maiores detalhes, foi concebida como uma violação aos ditames de seu Ato instituidor. O Comitê, por sua vez, recusou-se a conceder explicações, agindo de forma independente à Comissão, que solicitou revisão judicial desse ato. Somente, posteriormente, a concessão de anistia foi revista pelo Judiciário (Hayner, 2010, p.30).

A terceira geração de comissões da verdade surgiu já nos anos 2000, no contexto das democracias, chamadas por Bakiner (2016, p.37), de “consolidadas”. A expressão democracia “consolidada” deve ser compreendida sob a acepção restrita de Linz e Stepan (1996). Segundo os autores, entende-se tal conceito por um regime político no qual a democracia é identificada a um sistema complexo de instituições, regras e padrões de incentivos e de desincentivos. Esse sistema, por sua vez, é concebido socialmente como a única via política aceitável no momento (nas palavras dos autores: “*the only game in town*” – Linz et. al, 1996, p.15).

Tem-se como exemplos as comissões do Uruguai (2000), Coréia do Sul (2000 e 2005), Panamá (2001), Granada (2002), Gana (2002), Chile (2003), Paraguai (2004), Equador (2007), Mauritânia (2009), Ilhas Salomão (2009), Canadá (2009) e Brasil (2011). Casos específicos, que fogem desse modelo de democracia “consolidada” são Marrocos (um regime monárquico autoritário – 2004), Colômbia (em um contexto de conflito interno entre o governo e as FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – 2005), Timor-Leste e Indonésia (uma comissão conjunta como parte de um esforço diplomático para estreitar suas relações bilaterais – 2005) (Bakiner, 2016, p.37).

As comissões que emergiram nessa terceira fase tiveram como objeto violações de direitos humanos cometidas mais de uma década antes (com exceção da Indonésia e do Timor Leste) e, no caso do Brasil, de três décadas. Finalmente, tais comissões são retrospectivas, afastando-se da realidade imediata de transição de regimes políticos ou do pós-guerra (Bakiner, 2016, p.38).

Diferentemente das comissões criadas nas duas primeiras gerações, que foram instituídas em grande parte por governos centristas ou de centro-esquerda, ou por meio de acordos de paz entre forças estatais e insurgentes; a terceira geração conta com o apoio de distintos atores e ideologias políticas. Enquanto governos de centro ou centro-esquerda estabeleceram comissões no Chile, Equador, Brasil e Uruguai; no Panamá e Paraguai, governos conservadores optaram pelo mesmo modelo institucional. Ainda mais curioso: o rei Mohammed VI de Marrocos estabeleceu uma comissão para investigar os abusos ocorridos durante o reinado de seu pai (Bakiner, 2016, p.38).

Não se pode relegar a segundo plano que, nas últimas duas décadas, o desenvolvimento do campo da “justiça de transição” ocorreu em um cenário de evolução do direito internacional, marcado pela ratificação de tratados sobre a

temática dos direitos humanos e a afirmação de obrigações legais vinculantes aos Estados por parte de cortes regionais, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos, além da emissão de estudos, declarações e resoluções de órgãos do Sistema ONU e demais sistemas regionais. Nesse contexto, insere-se o supracitado *soft law* das Nações Unidas e a emergência do direito à verdade como uma norma do *jus cogens* internacional.

No que concerne ao direito à verdade, como já aduzido, o desenvolvimento de tal norma emergente, sobretudo no âmbito das Nações Unidas, passou a oferecer um novo fundamento, de natureza jurídica, à criação das comissões da verdade. A instituição desse mecanismo, antes associada a motivações de cunho político ou moral, passou a ter uma fundamentação com base no direito internacional à verdade sobre as graves violações de direitos humanos (Naftali, 2016, p.6).

Nesse mesmo período, houve o fortalecimento das instituições democráticas em diversas regiões, como na América Latina, Ásia e África; além do surgimento de importantes organizações da sociedade civil, atuantes em nível transnacional, que passaram a advogar em prol de mecanismos de justiça de transição²³. Tais fatores contribuíram diretamente ao fornecer os alicerces necessários para o nascimento de novas ações políticas direcionadas ao tratamento do legado de graves violações de direitos humanos do passado, como forma de se consolidar o respeito aos direitos humanos e ao estado de Direito no presente.

Convém destacar um dos atores transnacionais mais importantes nesse processo. No início dos anos 2000, o Centro Internacional de Justiça de Transição (ICTJ), uma organização internacional não-governamental (OING) que advoga globalmente a implementação de mecanismos transicionais²⁴, passou a defender

²³Diversos cientistas políticos, influenciados pela tradição construtivista das Relações Internacionais, buscam explicar a proliferação de mecanismos de justiça de transição, em especial do modelo institucional das comissões da verdade em escala global, por meio de estudos sobre difusão normativa internacional. Tendo em vista uma abordagem explicativa que considera a atuação dos *norm entrepreneurs* como agentes que enquadram, articulam, debatem e facilitam a disseminação de normas, pode-se vislumbrar seu papel no processo de emergência das normas internacionais. Isto porque, tratam-se de agentes que se debruçam sobre a elaboração de contornos e parâmetros incidentes no conteúdo de uma norma em emergência, fazendo com que a prática associada a tal norma torne-se mais persuasiva ou atraente aos atores estatais e supranacionais. Dessa forma, atuam no sentido de facilitar a adoção de uma norma como padrão de comportamento “adequado” (Hirsch, 2013, p. 814).

²⁴ Criado em 2001, o ICTJ atualmente é a principal organização internacional não-governamental que atua no campo da justiça de transição, advogando por uma concepção holística de justiça e pela difusão dos diferentes mecanismos para o tratamento do legado das graves violações de direitos humanos. Dentre seus fundadores, incluem-se Paul Van Zyl, Alex Boraine, e Priscilla Hayner, que

uma nova abordagem, mais abrangente, partindo da premissa de que a justiça de transição seria compatível com mecanismos tanto de justiça criminal como restaurativa. Emergiu, assim, o entendimento sobre um modelo diferenciado de justiça de transição – que muitos autores denominam de “holístico” – constituído por uma espécie de “caixa de ferramentas” (a *toolkit*) a ser utilizada pelos atores políticos. Tal “caixa” seria composta por um conjunto de diferentes mecanismos e teria como objetivo oferecer uma resposta abrangente ao legado de graves violações de direitos humanos (ICTJ, 2001-2, p.9).

Desde a criação da supracitada OING, seus consultores têm trabalhado junto à ONU²⁵ e aos governos nacionais, auxiliando na elaboração de pesquisas estratégicas e soluções localizadas (ICTJ, 2001- 2, p. 1). A partir de então, o modelo institucional das comissões da verdade passou a ganhar maiores contornos e definições nos documentos das Nações Unidas e em pesquisas em âmbito acadêmico²⁶.

De acordo com o entendimento difundido pelo ICTJ, no âmbito da justiça de transição, encontram-se disponíveis quatro principais ferramentas aos atores políticos: (a) os julgamentos (civis ou criminais; nacionais ou internacionais; domésticos ou extraterritoriais); (b) a investigação dos fatos por meio de órgãos extrajudiciais (comissões da verdade ou outros órgãos semelhantes investigativos); (c) as reparações (simbólicas, compensatórias, restituidoras ou reabilitadoras); (d)

já era especialista em comissões da verdade e inclusive havia trabalhado para o Alto Comissariado para Direitos Humanos da ONU fornecendo expertise sobre o tema (ICTJ, 2001- 2, p. 1).

²⁵ “Desde sua criação, o ICTJ tem realizado um lobby bem-sucedido, no âmbito das Nações Unidas, para a institucionalização da ‘justiça de transição’ como um campo prático autônomo associado a um conhecimento particular acerca da transformação dos Estados pós-conflito. Em particular, esse lobby levou a ONU a oficialmente endossar as comissões da verdade como mecanismos genéricos de transição pós-conflito, assim como ilustrado pelo Relatório do Secretário Geral ‘The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies’ (UN-SG, 2004, §50) e o Relatório do Alto Comissariado de Direitos Humanos ‘Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States: Truth Commissions’ (UN-OHCR, 2006b)” (Naftali, 2016, p.6 – tradução nossa).

²⁶ A partir de publicações como os relatórios anuais do ICTJ (2001-2; 2002-3; 2004-5; 2006-7; 2008; 2010 e 2011), além de estudos de seus antigos membros, como Priscilla Hayner, Pablo de Greiff e Mark Freeman, passou-se a desenhar um modelo institucional (ou cultural) abstrato e formal de comissões da verdade. Ao mesmo tempo, práticas já instituídas no passado foram tipificadas sob tal modelo abstrato e percebidas como uma solução adequada a um problema comum aos diferentes atores internacionais: o tratamento das graves violações de direitos humanos (Krueger, 2016, p. 13). Contudo, importante ressaltar que Hayner – antes mesmo da criação do ICTJ – em sua obra *Fifteen Truth Commission – 1974 to 1994*, de 1994, já havia atribuído a qualidade de comissões da verdade a comissões estatais de investigação ou inquérito instituídas no passado; ao passo que a autora também já realizava recomendações quanto ao que seriam consideradas melhores práticas para o seu estabelecimento (Krueger, 2016, p. 13).

as reformas judiciais (reformas legais, constitucionais, *vetting*, dentre outras) (Freeman, 2006, p. 5-6).

Tais mecanismos, por sua vez, corresponderiam às obrigações estatais diante do direito internacional dos direitos humanos, quais sejam: (a) obrigação de investigar, julgar e punir os perpetradores de graves violações de direitos humanos; (b) obrigação de investigar e identificar as vítimas e perpetradores de graves violações de direitos humanos; (c) obrigação de prover restituição e compensação às vítimas de tais violações; (d) obrigação de prevenir a ocorrência futura de graves violações de direitos humanos. Ao mesmo tempo, tais obrigações estatais encontrariam uma correspondência nos direitos individuais à justiça, à verdade, à reparação e às garantias de não repetição (Freeman, 2006, p. 6).

Advogados dessa compreensão holística, principalmente antigos membros da CVR sul-africana, como Van Zyl e Boraine, passaram a defender a posição de que os mecanismos de justiça de transição seriam complementares e poderiam, até mesmo, ser instituídos de forma concomitante (Van Zyl, 2011, p. 69). De acordo com essa abordagem, em termos práticos, um único mecanismo de justiça de transição não daria conta das várias questões problemáticas que os governos e as sociedades enfrentariam após os períodos repressivos. Por exemplo, diante de um grande número de vítimas e perpetradores relacionados, os sistemas legais domésticos não se demonstrariam adequados e efetivos; ao mesmo tempo, tais sistemas também não ofereceriam aportes terapêuticos a sociedades divididas e traumatizadas (ICTJ *apud* Olsen et al., 2010, p. 24).

Nesse sentido, a abordagem holística conclui que um único mecanismo não seria eficiente por si só, em comparação a uma situação na qual houvesse uma combinação entre as diferentes ferramentas. As comissões da verdade, sob essa perspectiva, não seriam uma “segunda melhor opção” ou um mecanismo alternativo à justiça; mas uma ferramenta reconhecida internacionalmente, direcionada a um tratamento abrangente das violações perpetradas no passado, e um meio de elucidação dos fatos passados, complementar aos mecanismos jurisdicionais.

1.3.

As comissões da verdade e sua permeabilidade política

Conforme pode-se depreender, até esse ponto, o Sistema ONU e o ICTJ têm desempenhado um papel proeminente na defesa de uma abordagem de justiça

holística e, por conseguinte, na difusão do modelo institucional de comissões da verdade ao redor do mundo. Com base no *soft law* das Nações Unidas e nos trabalhos de consultoria de membros do ICTJ a diversos Estados, além da publicação frequente de manuais (*handbooks*) e obras acadêmicas, as comissões da verdade tornaram-se parte das *best practices* para os Estados transicionais.

De modo geral, a instituição de comissões da verdade não constitui uma obrigação internacional dos Estados²⁷, mas um mecanismo complementar às cortes jurisdicionais no âmbito da justiça de transição – de acordo com a normativa internacional e com a abordagem holística. Assim, as comissões não são alternativas às cortes diante das obrigações estatais decorrentes das graves violações de direitos humanos. No que concerne ao direito internacional à verdade, as mesmas possuem um papel destacado no desvelamento da verdade histórica à sociedade, considerando que o conhecimento sobre o passado possui um viés pedagógico e serve como um antídoto contra repetições futuras.

Contudo, em termos práticos e imediatos, a afirmação internacional de um modelo holístico, que engloba um *set* de mecanismos de justiça de transição, propiciou aos Estados o recurso a ferramentas aptas a externar à sociedade internacional seu “engajamento” com as normas internacionais de direitos humanos. Ao optar por uma de tais ferramentas, por exemplo, uma comissão da verdade, os Estados transicionais já sinalizam um certo grau de comprometimento na esfera internacional (demonstrando observância ao direito internacional à verdade); sem que, de imediato, empreendam substanciais mudanças normativas domésticas (especialmente no que concerne às leis de anistia e indultos). Assim, nas últimas décadas foram instituídas dezenas de comissões da verdade, inclusive, apoiadas por diferentes atores e ideologias políticas, alcançando uma terceira geração – de acordo com a classificação de Bakiner (2016).

Esse movimento de “cascata de verdade²⁸” acabou por despertar, ainda mais, a atenção de acadêmicos por todo o mundo. Como forma de ratificar ou refutar a

²⁷ Há casos de inclusão da obrigação de instituição de comissões da verdade em acordos de paz, pós-conflito. Por exemplo, a Libéria cumpriu com sua obrigação legal de estabelecer um mecanismo de *tuth telling*, derivada do artigo XIII do *Comprehensive Peace Agreement*, de 18 de agosto de 2003 (Naqvi, 2006, 262).

²⁸ Termo utilizado por Erin Daly (2008), ao comparar o processo de difusão dos modelos normativos de comissão da verdade ao processo de *justice cascade*. A expressão *justice cascade* tornou-se difundida no meio acadêmico, sobretudo, após o lançamento da obra homônima de Kathryn Sikkink (2011), na qual a autora examina o movimento que, se desenhou internacionalmente, nas últimas

tese de que os mecanismos de justiça de transição, em conjunto ou apartados, se implementados pelos Estados, influenciariam positivamente nas práticas de direitos humanos, na consolidação democrática e no estado de Direito, diversos estudos empíricos foram realizados. Tais estudos compararam processos e mediram a eficácia dos mecanismos de justiça de transição, levando em conta diferentes variáveis, contextos e matrizes explicativas; além de sugerir qual seria a sequência ideal de implementação das ferramentas transitórias²⁹.

Com base nesses estudos, cientistas sociais chegaram a diferentes conclusões, não havendo um consenso entre esses acadêmicos sobre a influência desempenhada por cada mecanismo de justiça de transição nas práticas estatais. Dos mecanismos transicionais, as comissões da verdade ainda restam como os mais instigadores. Por exemplo, pesquisas quantitativas e qualitativas já aduziram sobre sua influência negativa, em determinadas circunstâncias, nas práticas de direitos humanos³⁰; assim como defenderam que o *truth-telling* teria uma incidência positiva nas mesmas

três décadas, de responsabilização individual de líderes políticos acusados de violações aos direitos humanos.

²⁹A maioria dos estudos quantitativos sobre a justiça de transição tem como origem o projeto *Transitional Justice Research Collaborative*, criado em 2010, um esforço de pesquisa que nasceu por iniciativa dos professores Leigh Payne e Kathryn Sikkink (TJRC, About, 2017). Dentre os anos de 2010 a 2013, o projeto coletou e analisou dados de três mecanismos principais, as perseguições, as comissões da verdade e as leis de anistia. Dentre os principais estudos realizados: Olsen, Tricia D., Leigh A. Payne, and Andrew G. Reiter. 2010. "The Justice Balance: When Transitional Justice Improves Human Rights and Democracy." *Human Rights Quarterly* 32.4: 980-1007; Dancy, Geoff, Hunjoon Kim, and Eric Wiebelhaus-Brahm. 2010. "The Turn to Truth: Trends in Truth Commission Experimentation." *Journal of Human Rights* 9.1: 45-64; Kim, Hun Joon and Kathryn Sikkink. 2012-2013. "How Do Human Rights Prosecutions Improve Human Rights after Transition?" *Interdisciplinary Journal of Human Rights Law* 7.1: 69-90; Lessa, Francesca, and Leigh A. Payne, eds. 2012. *Amnesty in the Age of Human Rights Accountability: Comparative and International Perspectives*. New York: Cambridge University Press; Sikkink, Kathryn. 2012. "The Age of Accountability: The Global Rise of Individual Criminal Accountability." in *Amnesty in the Age of Human Rights Accountability: Comparative and International Perspectives*, eds. Francesca Lessa and Leigh A. Payne. New York: Cambridge University Press. 19-41; Lynch, Moira and Bridget Marchesi. 2015. "The Adoption and Impact of Transitional Justice," in *Post-Communist Transitional Justice: Lessons from 25 Years of Experience*, eds. Lavinia Stan and Nadva Nedelesky. New York: Cambridge University Press.

³⁰ Segundo Olsen et al. (2010), o caminho ideal para a consolidação democrática dar-se-ia por meio da combinação entre cortes e anistias. A "ideia de justice balance" sustenta que a promoção da democracia teria como base as demandas por prestação de contas, sem que se ameaçasse os agentes do antigo regime. Sugerem, portanto, que, em geral, melhoras nas práticas democráticas são mais frequentes quando mecanismos anistiatórios são implementados inicialmente na transição, mas, com o passar do tempo, são anulados ou restritos, criando as condições para a atuação jurisdicional. As comissões da verdade, por sua vez, quando implementadas como única via poderiam pôr em risco a democracia; mas em combinação com as cortes e com as anistias poderiam ter efeitos satisfatórios para a consolidação democrática.

práticas³¹. Principalmente no que concerne às comissões instituídas na terceira geração, como o caso brasileiro, os efeitos reais de tais mecanismos podem demorar anos até que sejam efetivamente mensuráveis

Ademais, tais estudos empíricos desconsideram a complexidade e as dinâmicas políticas que atravessam os processos de justiça transicional. Nesse sentido, importa ressaltar a análise do Professor José María Gómez (2012):

(...) o “modelo” e as práticas internacionais prevalentes da justiça internacional em geral, e da justiça transicional em particular, não deixam de estarem atravessados por profundas ambivalências, contradições e paradoxos. É que, afinal, sem subestimar os constrangimentos e as oportunidades políticas, jurídicas e culturais às vezes decisivas que geram, tal modelo e práticas sempre são, em graus variáveis, objeto de ressignificação, uso e resultados bem mais complexos e incertos, em função das dinâmicas políticas que os processos efetivos de justiça transicional desencadeiam em formações sociais particulares (Gómez, 2012, p.282).

Ainda, pode-se trazer à colação os comentários de Onur Bakiner (2016) sobre o conjunto de relações de poder que se desenvolve ao redor e no âmbito das comissões da verdade.

Segundo Bakiner, as comissões da verdade são órgãos possuidores de uma natureza bem específica, não consistem em burocracias estatais, nem iniciativas da sociedade civil, de forma pura. São instituídas e desenvolvem suas atividades por meio de interações entre atores políticos, burocratas, atores civis favoráveis e hostis aos seus trabalhos, além de diálogos entre os próprios comissionados (Bakiner, 2016, p.44). No decorrer de suas atividades, as comissões funcionam como uma espécie de “mediadores” entre atores políticos e setores vulneráveis da população, em especial os vitimados pela violência estatal; regulam desacordos entre elites políticas e culturais sobre o período repressivo; e estabelecem um espaço de diálogo e contestação para os ativistas sociais e as instituições governamentais (Bakiner, 2016, p.45-6).

Assim, Bakiner (2016, p.46) identifica três níveis de relações de poder que permeiam os trabalhos e os resultados das comissões da verdade, que envolvem: (a)

³¹ Sikkink (2011), em linhas gerais, pôde verificar que os países que instituíram comissões da verdade obtiveram diminuições nos níveis de repressão, tanto a curto quanto a longo prazo. Já aqueles que criaram comissões da verdade e também julgaram violadores de direitos humanos, obtiveram resultados ainda mais significativos de diminuição dos níveis de repressão. Ao mesmo tempo, com base em dados comparativos sobre a América Latina, a autora concluiu que a perseguição, e não os mecanismos anistiatórios, estariam desempenhando um importante papel de dissuasão em relação a futuros abusos (p. 148).

o ativismo da sociedade civil ao redor da comissão; (b) o processo político decisório que estabelece o mandato da comissão; (c) as políticas no âmbito da comissão.

No que concerne ao ativismo da sociedade civil, muitas comissões, especialmente aquelas criadas nas últimas gerações, foram instituídas como resultados de seminários, programas de treinamento, encontros entre atores da sociedade civil doméstica e internacional. O próprio ICTJ, nesse sentido, vem desempenhando um papel proeminente em tais debates e eventos sobre a temática. Já no decorrer de seus trabalhos, as comissões tornam-se espaços para o desenvolvimento de parcerias com outras organizações, de forma que informações, ideias, verbas e *know-how* sejam compartilhados (Bakiner, 2016, p.47). Finalmente, a recepção social das recomendações e conclusões proferidas pelas comissões depende tanto do governo quanto das campanhas publicamente lançadas por redes de ativismo social (Bakiner, 2016, p.48).

Já em relação ao processo político que se desenvolve com vistas ao estabelecimento da comissão, deve-se ter em mente que o poder instituidor que a constitui também delimita seu mandato, e define as atividades básicas a serem desenvolvidas e a estrutura organizacional da mesma. Em muitos casos, designa também os comissionados, além de estabelecer as regras que permitem ou não poderes discricionários aos mesmos (Bakiner, 2016, p.49). Define, portanto, os objetivos das comissões, o tipo de violações a serem priorizadas, o período a ser investigado, os poderes investigatórios, dentre outros. Sob esse viés, atores políticos participantes do poder decisório podem tanto viabilizar quanto constranger o trabalho a ser desenvolvido pelas comissões (Bakiner, 2016, p.51).

Finalmente, no que concerne à política no âmbito das próprias comissões, com frequência, são os próprios comissionados que escolhem o *staff*, redefinem objetivos e tarefas, selecionam casos a serem aprofundados, optam por perspectivas metodológicas, estabelecem redes informacionais com atores da sociedade civil, além de angariar outras fontes de financiamento (Bakiner, 2016, p.52). O *background* cultural, socioeconômico, profissional e político dos comissionados não pode ser desconsiderado como fator de influência nas decisões tomadas pelos mesmos (Bakiner, 2016, p.60). Evidentemente, deve-se ter em mente que o corpo de atuação da comissão não é monolítico, mas compõe-se de diferentes atores que podem possuir divergentes percepções, ensejando disputas e tensões internas.

Tendo em vista as supracitadas interações, Bakiner (2016, p.54) argumenta que, considerando a autonomia relativa das comissões em relação aos poderes políticos instituidores, as últimas podem tanto servir ao discurso político vigente quanto entrar em flagrante conflito com o mesmo. Assim, ao passo que podem legitimar o discurso estatal liberal democrático de não violência e tolerância; podem também, ao valer-se das normas emergentes do direito internacional, reconhecer novos *standards* normativos com o objetivo de reconfigurar a política transicional do Estado (Bakiner, 2016, p.57).

Dependendo das dinâmicas relacionais desenvolvidas, as comissões da verdade podem tornar-se verdadeiros fóruns públicos de prestação de contas em relação aos eventos traumáticos do passado, promovendo o deslocamento ou a substituição de regimes de verdade. As comissões, além de descortinar fatos até então desconhecidos do público em geral – por obterem acesso a fontes privilegiadas de informação estatais –, possuem o viés de promover novas explicações para as causas e consequências da violência estatal, podendo recorrer, para isso, ao embasamento oferecido pela normativa internacional (Bakiner, 2016, p.74).

Por exemplo, a violência antes justificada no âmbito de uma “guerra contra a subversão”, passa a ser considerada, sob o enquadramento normativo dos crimes contra a humanidade, como grave violação de direitos humanos perpetrada de forma massiva contra a população civil (Teitel, 2002, p.85). Em tal contexto, os atos são caracterizados como crimes imprescritíveis e inaniáveis diante do Estatuto de Roma (1998), do Tribunal Penal Internacional. Podem esclarecer, ainda, que as violações aos direitos humanos faziam parte de uma política de Estado direcionada à repressão dos opositores políticos, refutando as justificativas morais e sociais dos agentes perpetradores, evidenciando o uso de técnicas de neutralização por parte dos mesmos³².

³² De modo geral, os regimes ditatoriais latino-americanos, por meio do discurso e da propaganda oficial auto intitulavam-se bastiões da moral pública, defensores da pátria e dos valores “tradicionais” da sociedade. Com fulcro na Doutrina de Segurança Nacional, que justificava a magnitude dos crimes do Estado, os perpetradores negavam-se a reconhecer a natureza aberrante de seus atos. Fazendo uso de técnicas de neutralização, ampliavam as justificativas morais e sociais para fundamentar as práticas de terrorismo elaboradas como uma política de Estado. Dentre essas técnicas, pode-se destacar a negação da responsabilidade, de lesão, das vítimas, apelo a lealdades e condenação dos condenadores. No que concerne à negação da responsabilidade, com frequência, esses autores sustentam que os atos não eram intencionais, mas tornaram-se inevitáveis diante do contexto e das circunstâncias extraordinárias, por exemplo. Já em relação à negação da lesão, diante dos indícios materiais, em muitas situações o discurso oficial já recorreu aos pressupostos da

Nesse sentido, por meio de uma análise mais contextual, as comissões da verdade podem oferecer novos contornos aos atos de violência dos agentes do Estado, passando a concebê-los, com base na normativa internacional dos direitos humanos; perpassando, assim, o discurso soberanista de atores estatais conservadores, como o são, frequentemente, os entendimentos do Judiciário e das instituições militares.

Em conclusão, pode-se inferir uma multiplicidade de interesses, incentivos e valores envolvidos no processo de instituição e funcionamento de uma comissão da verdade; além de interações em múltiplos níveis, de forma simultânea, que acabam por habilitar e constranger seus trabalhos, influenciando o produto final, o relatório e seus encaminhamentos domésticos. Apesar do proeminente papel estatal na definição de mandatos e nas escolhas de comissionados, as comissões podem – e frequentemente o fazem – assumir posicionamentos distanciados dos interesses políticos das elites estatais. Ao primar por uma análise da violência estatal à luz da normativa internacional, as comissões da verdade evidenciam as obrigações internacionais dos Estados e os direitos inalienáveis negados às vítimas das graves violações de direitos humanos.

Diante do exposto, o presente trabalho passa a examinar o processo político de instituição da Comissão Nacional da Verdade (CNV), contextualizando-o no âmbito de um novo capítulo da justiça transicional no Brasil. Serão examinadas as dinâmicas e as interações entre diferentes atores políticos, burocráticos e sociais, antes da instituição da CNV e durante seus trabalhos. Passa-se a discutir os delineamentos trazidos em seu relatório final, à luz da normativa internacional de direitos humanos. E, finalmente, se a “verdade histórica”, emanada de seus trabalhos, e o reconhecimento de novos *standards* normativos teriam o condão de pavimentar os caminhos à justiça procedimental.

legítima defesa para justificar o emprego da violência contra dissidentes. Ao mesmo tempo, o status de vítimas era negado aos opositores do regime, estigmatizando-os como “terroristas”, traidores da pátria. Tem-se, ademais, o apelo a valores compartilhados socialmente, como os deveres de consciência, lealdades a mitos ou ídolos, religião, democracia, republicanism e segurança nacional (Sykes; Matza *apud* Zaffaroni, 2013).

2. Um novo capítulo na justiça transicional no Brasil

Nos primeiros anos de democracia nascente no Brasil poucas foram as iniciativas estatais direcionadas ao tratamento do legado de graves violações de direitos humanos perpetradas durante a ditadura militar. Apesar da promulgação da Constituição Federal de 1988 (a chamada “Constituição Cidadã”), a busca por verdade e justiça³³ restava obstaculizada em âmbito estatal, principalmente, pela interpretação extensiva do dispositivo de anistia aos agentes estatais³⁴ e pela constante presença na arena política de atores remanescentes ou herdeiros do regime antecessor³⁵.

Uma década após a transição democrática, os primeiros passos do Estado no campo conhecido internacionalmente como “justiça de transição” foram estruturados no eixo da reparação moral e econômica aos vitimados. Além de

³³ Nesse sentido, importa ressaltar os incisos do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 (que versa sobre os direitos e deveres individuais e coletivos), nos quais constam o princípio garantidor de acesso à justiça (inciso XXXV) e a garantia de acesso a informações dos órgãos públicos (inciso XXXIII). Apesar de dispositivos constitucionais progressistas e da inclusão de direitos e garantias fundamentais, o Estado brasileiro não garantiu às vítimas, de imediato, acesso a mecanismos efetivos de justiça e verdade.

³⁴ Em linhas gerais, a interpretação extensiva da lei de anistia se dá com base no entendimento de que as graves violações de direitos humanos cometidas pelos agentes do período ditatorial seriam “crimes políticos ou conexos a eles”. De acordo com a lei nº 6.683 de 1979: “Art. 1º É concedida anistia a todos quantos, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexos com estes, crimes eleitorais, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos e aos servidores da Administração Direta e Indireta, de fundações vinculadas ao poder público, aos Servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos Militares e aos dirigentes e representantes sindicais, punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares. § 1º - Consideram-se conexos, para efeito deste artigo, os crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política” (*grifo nosso*).

³⁵ Com o objetivo de propiciar uma imagem, tanto em âmbito interno quanto internacional, de legalidade ao regime repressivo, além de outras medidas legais, a ditadura militar adotou o sistema de bipartidarismo por meio do Ato Institucional nº 2, regulamentado pelo Ato Complementar nº 4. No início de 1966, os dois partidos que figurariam na arena política nos próximos anos foram criados: o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e a Aliança Renovadora Nacional (Arena). Em termos gerais, o MDB assumiu o papel de partido de oposição, e a Arena tornou-se o partido de apoio ao regime repressivo. Com a volta do multipartidarismo, em dezembro de 1979, a antiga ARENA assumiu a legenda do Partido Democrático Social (PDS). Com o passar dos anos, dissidências deram origem ao Partido Frente Liberal (PFL), atual DEM; ao Partido Progressista Renovador (PPR), que se tornou Partido Progressista Brasileiro (PPB), e hoje denomina-se Partido Progressista (PP).

medidas de reconhecimento do sofrimento das vítimas, como memoriais, publicações, tratamentos médicos (Teles et al., 2015, p.24), foram criadas a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, CEMDP, (1995) e a Comissão de Anistia (2001). Apesar de o Estado ter constituído um amplo programa de reparação às vítimas diretas e indiretas do regime, um modelo internacionalmente reconhecido; a lei de anistia promulgada durante o regime repressivo ainda representava um óbice à obtenção do direito à verdade e à luta contra a impunidade.

A primeira iniciativa citada, a CEMDP, foi criada por meio da lei nº 9.140, de dezembro de 1995, sancionada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, como resultado da pressão continuada dos familiares das vítimas do regime militar. A lei concedia reparações financeiras aos familiares dos reconhecidamente mortos e desaparecidos por conta das ações estatais; entretanto, não abria quaisquer possibilidades de responsabilização ou provia informações sobre o paradeiro dos desaparecidos (Teles et al., 2015, p.29). Em linhas gerais, declarava que 136 brasileiros desaparecidos políticos seriam considerados mortos e, assim, suas famílias poderiam solicitar a lavratura de atestados de óbito. Portanto, a despeito de configurar o primeiro ato estatal oficial de reconhecimento de sua responsabilidade pelas mortes e desaparecimentos perpetrados, a lei não abarcava “a restituição da verdade jurídica,” a recuperação dos restos mortais nem a punição dos responsáveis (Teles, 2010, p.253).

Um marco significativo da atuação da CEMDP foi a elaboração do livro *Direito à memória e à verdade: Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos*. Essa obra resultou de um relatório de 2007, no qual eram apresentadas narrativas sobre 221 mortes e desaparecimentos, admitindo, expressamente, a responsabilidade estatal por tais casos. Por meio de seus trabalhos, houve o reconhecimento histórico de que os opositores políticos do Estado não eram “terroristas ou agentes de potências estrangeiras”, assim como o regime ditatorial os denominava (CEMDP *apud* CNV, 2014, Cap.1, p.26).

Já a Comissão de Anistia, instalada no Ministério da Justiça, em 2001, foi criada pela Medida Provisória nº 2.151, convertida na lei 10.559/02. Sua finalidade precípua seria examinar e apreciar requerimentos de indivíduos afetados pelo regime repressivo, além de emitir pareceres, com o objetivo de subsidiar a concessão de anistia política por parte do Ministro da Justiça. Ainda que tenha

constituído uma importante iniciativa de reconhecimento estatal pelos danos causados aos perseguidos políticos e às suas famílias, reparando vítimas dos atos de exceção além dos mortos e dos desaparecidos, a lei não fazia alusão à dignidade dos vitimados ou a quaisquer reparações simbólicas ou sociais (Teles et al., 2015, p.29).

Nesse primeiro instante, o paradigma da justiça de transição no país se baseava na passividade do Estado no processo de desvelamento da verdade, uma vez que cabia às vítimas e aos seus familiares comprovar seu *status* e, assim, poderiam angariar reparações pelas comissões supracitadas (Hollanda, 2015, p. 511).

A Comissão de Anistia, entendida como uma comissão de reparação, passou a demonstrar maior ativismo após o ano de 2007, sob a liderança de Paulo Abrão. O advogado e professor foi indicado pelo então Ministro da Justiça, Tarso Genro, como presidente da Comissão, durante o segundo mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010) (Santos, 2015, p.45).

Paulo Abrão, junto ao assessor especial Marcelo Torelly, expandiram as atividades da Comissão e contribuíram diretamente para a promoção do debate no Brasil sobre a justiça de transição e a implementação de políticas públicas que considerassem seus pilares no Brasil. Como importantes defensores dessa pauta no país, devido às suas posições na Comissão de Anistia, procuraram diálogo com pesquisadores e *experts*, nacionais e internacionais, destacando-se o já citado ICTJ (Santos, 2015, p.45).

Em 2007, a Comissão de Anistia deu um passo decisivo em sua aproximação com a sociedade civil: passou a promover as Caravanas da Anistia, que consistem em sessões públicas itinerantes nas quais são apreciados os pedidos de requerimento de anistia política. Além disso, realizaram atividades educativas e culturais. Por meio de tais sessões públicas, a sociedade civil passou a participar dos atos reparatórios oficiais. Com base no testemunho das vítimas, as narrativas sobre a perseguição, muitas vezes não conhecidas pelo público, foram integradas à consciência social acerca do legado da repressão ditatorial (Junior et al., 2010, p. 4-6).

No ano seguinte, a Comissão de Anistia passou a utilizar oficialmente a terminologia “justiça de transição” quando assinou um termo de cooperação

internacional com a ONU³⁶, integrando aos seus trabalhos o entendimento sobre a temática emanado pelo Sistema de Proteção de Direitos Humanos das Nações Unidas e pelo ICTJ (Torelly *apud* Santos, 2015, p.45). A partir de então, o órgão organizou conferências internacionais sobre o tema junto a universidades brasileiras e importantes centros de estudos localizados no exterior; além de lançar a *Revista Anistia Política e Justiça de Transição* (a partir de 2009) e livros sobre a disciplina (Santos, 2015, p.45).

Ainda no âmbito dos debates sobre justiça de transição, o Ministério Público Federal de São Paulo (MPF-SP) demonstrou-se um ator ativo desde 2007. Nesse ano, em parceria com o ICTJ e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência, realizou um evento intitulado *Debate Sul-Americano sobre Verdade e Responsabilidade em Crimes Contra os Direitos Humanos*, no qual se discutiu a responsabilização dos agentes do regime ditatorial (MPF, Notícias, 15 mai.2007).

Em 2008, um novo exemplo de cooperação com o ICTJ: à pedido do MPF-SP, Juan Méndez, então presidente do ICTJ, elaborou um parecer técnico afirmando que o país poderia sofrer sanções das cortes internacionais ao promover o arquivamento de investigações e de processos referentes a crimes do regime repressivo, tendo em vista que os mesmos não seriam passíveis de prescrição, e que a anistia seria uma afronta direta à Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) (MPF, Notícias, 22 out.2008).

Entre os anos de 2007 e 2008, de forma pontual, Procuradores da República passaram também a ajuizar ações de responsabilidade civil em face de agentes estatais perpetradores de condutas criminosas durante a ditadura militar. Nesse período, os Procuradores recorreram à ação civil pública (ACP) como forma de proteção aos direitos difusos e coletivos. Contudo, de modo geral, encontrou-se resistência do Judiciário para o reconhecimento de uma dimensão coletiva do direito à verdade sobre os fatos e as circunstâncias relacionados aos crimes cometidos durante a ditadura³⁷. Ademais, os Procuradores atuantes da área criminal,

³⁶ Em 2008, foi criado o Projeto BRA/08/021 pelo Governo Federal, por meio de um termo de cooperação estabelecido entre a Comissão de Anistia, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Tal projeto possuía como objetivo o fortalecimento do campo da justiça de transição no país, por meio de iniciativas relacionadas ao direito à memória e à verdade; à reparação às vítimas, além da reforma das instituições relacionadas às graves violações de direitos humanos.

³⁷ Um marco da atuação do MPF foi a ação ajuizada contra dois ex-comandantes do DOI-CODI do 2º Exército de São Paulo, em maio de 2008. Nesse ação, o MPF requeria que os militares reformados,

frequentemente, resistiam à possibilidade de ajuizamento de ações penais, optando pelo arquivamento das solicitações de instauração de investigação por parte dos Procuradores da área civil (Osório, 2016, p. 43). A lei de anistia de 1979 era entendida como o principal óbice às tentativas de investigação e responsabilização jurisdicional dos agentes do regime ditatorial.

Já em julho de 2008, o Ministério da Justiça e a Comissão de Anistia promoveram audiência pública sobre os *Limites e Possibilidades para a Responsabilização Jurídica dos Agentes Violadores de Direitos Humanos durante o Estado de Exceção no Brasil*, que teve como foco de discussão a interpretação da lei de anistia de 1979 e a controvérsia que envolvia a prescrição ou a imprescritibilidade dos crimes de tortura. Nessa audiência, que não contou com a presença de representantes das Forças Armadas, foram ouvidos Ministros, advogados e representantes de entidades da sociedade civil. Enfatadamente, em suas falas, os Ministros Paulo Vanucchi (Direitos Humanos) e Tarso Genro (Justiça) defenderam argumentos em prol da responsabilização cível e criminal dos agentes ditatoriais³⁸.

Como desdobramento de tal discussão, no mesmo ano, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) propôs ao Supremo Tribunal Federal (STF) uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (a ADPF nº 153), na qual questionava a vigência dos artigos 1º e parágrafo 1º da lei nº 6.683/79 diante da Constituição de 1988 (CFRB/1988). Buscava-se, desse modo, uma interpretação de tais dispositivos de acordo com a CFRB/1988 com vistas a pugnar

Carlos Alberto Brilhante Ustra e Audir Santos Maciel, fossem responsabilizados na esfera civil pelas graves violações de direitos humanos perpetradas, entre 1970 e 1976, nas instalações do órgão. No julgamento antecipado da lide, o magistrado acolheu o argumento de defesa da União, sobre a não caracterização de interesses difusos e coletivos, que dariam ensejo à ACP por parte do MPF. Sob esse viés, o interesse de desvelar a verdade, dos familiares e dos perseguidos políticos, seria um interesse individual homogêneo, cujo remédio adequado seria a impetração de *habeas data*. Por fim, os pedidos da supracitada ação foram julgados improcedentes, com base no argumento de que teria ocorrido a prescrição da pretensão de regresso, considerando que as leis federais n. 9.140/95 e 10.559/2002 reabririam o prazo prescricional somente para demandas em face da União, mas em nada influenciariam as ações de regresso contra agentes do Estado. Ao mesmo tempo, a sentença aduz à ADPF 153 (recém-julgada naquele momento), lembrando que os agentes estatais restariam protegidos pela lei de anistia (Osório, 2016, p.106).

³⁸ " 'A partir do momento em que esse agente pega esse prisioneiro e leva ele para o porão e o tortura, ele saiu da própria legalidade do regime militar. Portanto, seu delito não é um delito político -é um delito de tortura. Ele passou a ser um torturador igual a qualquer outro torturador que a humanidade reconhece', disse Tarso" (Scolese, Folha de São Paulo, 01 ago.2008).

a impunidade garantida aos agentes estatais perpetradores de graves violações de direitos humanos.

Em linhas gerais, a ADPF nº 153 sustentava a invalidade da interpretação segundo a qual a lei nº 6.683/79 concederia anistia a agentes públicos que praticaram crimes como homicídios, desaparecimentos forçados, abuso de autoridade, lesões corporais, estupro, atentado violento ao pudor. Segundo os impetrantes, isso seria uma afronta aos preceitos fundamentais constitucionais, além de um desrespeito ao dever do Poder Público de não ocultar a verdade, uma violação aos princípios democrático e republicano, e ao princípio da dignidade da pessoa humana. Assim, requeria-se que o STF concedesse interpretação conforme a CFRB/1988, de forma que a anistia a crimes políticos ou conexos não se estendesse aos crimes comuns praticados pelos agentes do regime repressivo (OAB, ADPF 153, 2010).

Não obstante o avanço das discussões em âmbito estatal sobre a responsabilidade dos agentes da ditadura militar, em abril de 2010, o STF, por sete votos a dois, decidiu declarar válida a lei de anistia para todos os crimes perpetrados por agentes do regime repressivo. Os Ministros do STF, ao julgar a referida ADPF, basearam-se em um pretense acordo firmado entre as elites políticas da época, um “pacto possível” naquele momento, com vistas à garantia de transição à democracia. Assim, a lei de anistia brasileira era constitucional aos olhos da mais alta corte brasileira, fruto de um acordo político legítimo³⁹, justificando-se, sob esse viés, a impunidade perpetuada aos agentes estatais envolvidos em graves violações dos direitos humanos durante a ditadura militar (Teles et al., 2015, p.25).

Em meio a esse *backlash* em âmbito interno, as discussões sobre justiça de transição logo ganhariam um novo fôlego, agora, em nível supranacional. O Brasil estava prestes a sofrer um processo de *naming and shaming* internacional⁴⁰, por

³⁹ Segundo o voto do Ministro relator, Eros Grau, lei de anistia trazia em seu bojo um entendimento de crimes conexos *sui generis*, própria ao momento histórico de transição; e, portanto, crimes de qualquer natureza poderiam ser conexos aos crimes políticos ou praticados por motivação política (STF, Inteiro Teor do Acórdão da ADPF 153, 2010, p.24-26). O Ministro Celso de Melo, em voto consonante ao do relator, destacou que a pretensão punitiva do Estado estaria prescrita e colocou-se contra o argumento sobre a imprescritibilidade penal, uma vez que o Brasil não teria subscrito a Convenção sobre Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e dos Crimes contra a Humanidade (STF, Inteiro Teor do Acórdão da ADPF 153, 2010, p.189-190).

⁴⁰ Na ótica de Sonia Cardenas o *naming and shaming* pode ser definido como a coleta e disseminação de evidências sobre violações aos direitos humanos, com o objetivo de embaraçar, envergonhar, os

conta de uma denúncia referente a graves violações de direitos humanos cometidas pelo Estado durante a Guerrilha do Araguaia.

Desde 2001, o caso relativo à Guerrilha do Araguaia (1972-1975), havia sido admitido pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), tendo o Brasil recebido recomendações do órgão e notificação quanto a necessidade de sua implementação. A denúncia tinha como base uma ação judicial movida em âmbito interno pelos familiares de mortos e de desaparecidos que, após mais de uma década, ainda tramitava na primeira instância da Justiça Federal⁴¹. Diante da morosidade da justiça brasileira, uma petição foi apresentada à CIDH, em 1995, pelos familiares dos vitimados pelos agentes estatais durante a Guerrilha, em conjunto com as OINGs Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e *Human Rights Watch Americas*.

Após diversos pedidos de prorrogação de prazo do Estado e da apresentação de um relatório apenas parcial de cumprimento, em março de 2009, a CIDH encaminhou o caso para a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). Já em maio de 2010, representantes estatais compareceram a uma audiência pública sobre o caso, realizada na sede do Tribunal de San José.

Em defesa do Estado, falaram na audiência o embaixador do Brasil na Costa Rica e representantes da Advocacia-Geral da União (AGU) e, ademais, um advogado do Ministério da Defesa. Esse último argumentou à Corte que a mesma deveria considerar as “diferentes realidades das sociedades latino-americanas” e, por conseguinte: “É necessário que os termos da sentença sejam exequíveis. Se forem de cumprimento juridicamente impossível, corremos o risco de limitar a sentença aos efeitos simbólicos” (Dieguez, Revista Piauí, jan. 2012). Ou seja, um representante do Ministério da Defesa esclarecia que o Brasil não teria como dar cumprimento a uma sentença prolatada por um tribunal supranacional ao qual se

atores estatais de forma que cumpram as regras. *Naming* seria a identificação, por parte de um ator com evidência pública, daqueles responsáveis por violações de direitos humanos. Já o *shaming* diria respeito ao “objetivo estratégico por detrás do *naming* – a possibilidade de que o *naming* irá convencer o ator nomeado a desistir de ações amplamente condenadas” (Cardenas *apud* Franklin, 2015, p. 44 – *tradução nossa*).

⁴¹ No ano de 1982, familiares mortos e desaparecidos durante a Guerrilha do Araguaia ajuizaram uma ação contra a União Federal, com objetivo de que fosse realizada a indicação da sepultura de seus entes, de forma que se pudesse lavrar os atestados de óbito e trasladar os corpos, baseando-se em um relatório oficial sobre a Guerrilha elaborado pelo então Ministério da Guerra.

submeteu voluntariamente, e de acordo com a CADH, a uma convenção da qual o país é signatário.

Diante da iminência de uma sentença condenatória contra o Brasil, os representantes do Estado enviaram suas alegações finais à Corte IDH no mês seguinte, em junho. Conforme será visto no decorrer do capítulo, figurou como um dos principais argumentos em defesa do Estado o seu novo Programa de Direitos Humanos e o projeto de lei, em tramitação no Congresso Nacional, que previa a criação de uma comissão da verdade no país.

2.1.

O debate interno sobre memória, verdade, justiça e o PNDH-3

Em paralelo às supracitadas discussões aprofundadas em âmbito estatal sobre verdade e justiça, em 2008, discutia-se também a necessidade de revisão do Programa Nacional de Direitos Humanos⁴², o primeiro a ser instituído pelo governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Em dezembro de 2008, a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, o Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos e a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados haviam organizado a 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, cujo lema era *Democracia, Desenvolvimento e Direitos Humanos: Superando as Desigualdades*. A Conferência tinha como objetivo principal a revisão e a atualização do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), por meio de um processo de interação entre o governo e a sociedade civil. Durante seus trabalhos, foram indicadas sugestões de delegados estaduais e nacionais, além de terem sido realizados debates no âmbito de grupos de trabalho previamente instituídos, dentre esses, um dedicado ao direito à memória e à verdade⁴³. As propostas foram apresentadas à plenária final

⁴² O Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) é um programa elaborado no âmbito do Governo Federal, com base no artigo 84, inciso IV, da CRFB/88 e no Decreto nº 1.904/1996. De acordo com o Decreto, o PNDH conterà um diagnóstico sobre a situação dos direitos humanos no país, assim como medidas para sua defesa e promoção (Brasil, Decreto nº 1.904, 1996). Apesar de as ações relativas à execução e ao apoio ao Programa serem prioritárias (art. 3º do Decreto nº 1.904/96), suas propostas, para que sejam aplicadas, necessitam de procedimentos adicionais, como a discussão no Congresso Nacional, podendo vir a se tornar leis após o trâmite legislativo. As duas versões anteriores do PNDH foram publicadas ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso.

⁴³ De acordo com Silva (2015, p.468), sobre o processo de inclusão dos temas “memória e verdade” no PNDH-3: “Como se deu, então, a inclusão dos temas de *memória e verdade* no PHDH-3 – vale dizer, na condição de articuladores de um novo eixo para o programa? A resposta veio do próprio

e, finalmente, consolidadas. Constataram, dentre essas, a orientação para que fosse criada uma “comissão da verdade e *justiça*” (Samarco; Lopes, Agência Estado, 30 dez.2009).

A partir de então, Paulo Vannuchi, figura proeminente no debate sobre verdade e justiça em relação às graves violações perpetradas durante o regime ditatorial, passou a negociar politicamente o documento que se tornaria o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3).

Em dezembro de 2009, foi apresentada a primeira versão do PNDH-3. Tal programa havia incorporado resoluções da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos e propostas aprovadas em mais de 50 conferências temáticas, promovidas desde 2003 (Brasil, Observatório do PNDH-3, 2013). A novidade desse documento residia no fato de que, pela primeira vez, o Estado havia reunido expressamente um conjunto de objetivos transicionais, articulados no eixo de memória e verdade⁴⁴, a serem desenvolvidos pelas instituições do país, inclusive pela Presidência (Silva, 2015, p. 466). Em linhas gerais, o PNDH-3 apresentou seis diferentes eixos orientadores, incluindo, o *Direito à Memória e à Verdade*. Dentre as diretrizes desse eixo, a mais polêmica era a proposta de criação de uma comissão da verdade no país.

Diante do texto elaborado, os setores militares logo iniciaram suas reações. O Ministro da Defesa Nelson Jobim redigiu uma carta de demissão ao Presidente da República. Seguiram-se os três comandantes das Forças Armadas (Exército, Aeronáutica e Marinha) que, em solidariedade a Jobim, decidiram também abrir mão de seus cargos. De acordo com o Ministro, ele havia sido avisado sobre a criação da comissão da verdade ainda em outubro de 2009, mas, segundo seu entendimento, essa investigaria tanto os agentes privados, quanto os públicos. Porém, em sua concepção, o texto divulgado no dia 21 de dezembro trazia uma

Ministro da SDH/ PR, Paulo Vannuchi, o qual, no discurso de abertura da 11ª CNDH, assim afirmou: Por um cochilo nosso, em nenhum dos seis eixos cabia bem o debate sobre o regime militar. Mas os Estados corrigiram e incorporaram o eixo sete, com o tema “Direito à Memória e à Verdade”...Nesse trabalho... tenho absoluta convicção de que... com serenidade, com diálogo, com a compreensão da complexidade, multilateralidade do tema, nós acharemos, no nosso governo, no seu governo, uma solução a contento (BRASIL, 2008a, p.)”.

⁴⁴ Importante verificar, contudo, que a expressão “direito à memória e à verdade” não era inédita e já havia sido utilizada em âmbito estatal, tendo sido inclusive título do Informe da CEMDP, de 2007 (González, 2012).

comissão “unilateral”, que investigaria somente as condutas dos militares. Em suas palavras:

Quando foi me apresentado a minuta do decreto, eu chamei os comandos militares e disse a eles que o Ministério da Defesa opinaria a favor da Comissão Nacional da Verdade, mas que teria a restrição para que ela fosse bilateral. Quando vi o texto divulgado, eu disse aos comandantes militares que tinha perdido a autoridade com os comandos, porque o que eu tinha prometido não havia sido cumprido e que então eu era demissionário (Ribeiro, G1, 2 mar.2010).

Ainda, de acordo com o relato de Jobim, ele e o presidente Lula reuniram-se no dia seguinte à divulgação do Programa. Na ocasião, o presidente teria afirmado que “conversaria” com o Ministro Vannuchi de forma que o texto apresentado em dezembro fosse alterado (Ribeiro, G1, 2 mar.2010).

Em meio às discussões, em janeiro de 2010, Vannuchi anunciou publicamente que, caso o PNDH-3 sofresse mudanças para investigar os militantes da esquerda armada, pediria demissão de seu cargo. Segundo declaração à *Folha de São Paulo*, naquele momento, ele se considerava um “fusível removível” no governo Lula (Cantanhêde, Folha de São Paulo, 10 jan.2010). Dentre os atores que prestaram solidariedade ao Ministro, destacou-se o presidente nacional da OAB, que emitiu uma declaração pública em apoio a Vannuchi e sua bandeira de defesa do direito à memória e à verdade (Gazeta do Povo Direitos Humanos, 10 jan.2010).

Ainda em janeiro de 2010, após uma reunião entre os dois Ministros, na qual discutiu-se uma “solução” para a crise, o Presidente Lula editou um decreto criando um grupo de trabalho interministerial para a elaboração do projeto de lei que daria origem à comissão da verdade. Nesse novo decreto, passou a constar uma comissão da verdade mais “genérica”; a expressão “repressão política” presente na versão polêmica do PNDH-3 não havia sido reproduzida (Iglesias; Salomon, Folha de São Paulo, 14 jan. 2010).

Já durante os trabalhos do grupo interministerial⁴⁵, assim como salientou Paulo Abrão, então presidente da Comissão de Anistia e membro da equipe, não houve consenso entre os integrantes quanto o papel que deveria ser desempenhado pela CNV no que concernia à responsabilização criminal. Em sua avaliação, podia-

⁴⁵ O grupo formado era composto por seis integrantes, presidido pela Secretária Executiva da Casa Civil, Erenice Guerra, e que contava com a presença do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Paulo de Tarso Vannuchi; do presidente da Comissão de Anistia, Paulo Abrão; do consultor jurídico do Ministério da Defesa, Vilson Vedana; do cientista político Paulo Sérgio Pinheiro e do presidente da CEMDP, Marco Antônio Barbosa Rodrigues.

se identificar três visões distintas entre os atores: (a) a comissão seria uma “medida ou conquista na justiça de transição”, sem que, necessariamente, tivesse repercussões jurisdicionais; (b) que ela deveria se inserir dentre os esforços e iniciativas que visam a um processo de judicialização; (c) que seria uma alternativa à justiça procedimental (Abrão *apud* Osório, 2016, p.46). Desse modo, vislumbra-se uma divisão entre aqueles que consideravam a comissão da verdade como um mecanismo no âmbito da luta contra a impunidade, alinhados à normativa internacional dos direitos humanos mais atualizada; e aqueles que a consideravam como o fechamento de um ciclo, o virar de uma nova página em termos políticos.

À parte desse debate interno, o grupo concluiu seus trabalhos e o projeto de lei nº 7.376/10, que criava a CNV, foi encaminhado ao Presidente Lula. Assim como disposto na mensagem anexada ao projeto e endereçada ao Presidente, a comissão da verdade não teria “caráter jurisdicional ou persecutório, em coerência com seu objetivo de promoção do direito à memória e à verdade” (Sottili et al., 30 abr. 2010, para.16).

Em maio de 2010, em período concomitante à audiência realizada pela Corte IDH sobre o caso Gomes Lund, o Presidente Lula enviou o supracitado projeto de lei ao Congresso Nacional.

Ainda em maio, seria também publicada a versão atualizada do PNDH-3 (o Decreto nº 7.177). Conforme notícia veiculada pelo jornal *O Estado de S. Paulo*, o Ministro da Defesa, Nelson Jobim, havia reivindicado a alteração de dispositivos inerentes aos meios militares, defendendo sua posição favorável a incidência da lei de anistia aos crimes cometidos pelos agentes do Estado. Na nova versão do documento foram excluídas expressões como “repressão ditatorial” e “perseguidos políticos”, além de o esclarecimento das graves violações ter pedido do foco do período concernente aos governos militares e ter sido diluído em um período iniciado nos anos 40 (O Estado de São Paulo *apud* Winand et al., 2014, 51).

De acordo com Quinalha (2015), essa mudança terminológica evidenciava o “abrandamento” do discurso inicial do governo, pautando-se por três principais diretrizes: que as medidas de reparação fossem diluídas em um período histórico mais extenso, sem a assimilação imediata ao período da ditadura militar; que as violações aos direitos humanos cometidas no período não fossem sancionadas ou enquadradas como crimes contra a humanidade (que não admitem anistia nem prescrição, de acordo com o direito internacional); finalmente, a alteração da

previsão de medidas que seriam de ação imediata do governo para a deliberação pública, de modo que seu conteúdo se tornasse mais genérico e menos vinculante ao governo⁴⁶.

Prevalecia, no documento, uma concepção de direito à verdade e à memória, como direito a saber sobre os fatos e circunstâncias relacionados às graves violações; de forma que o desvelamento sobre o passado constituísse um passo fundamental rumo à construção da cidadania. Nas palavras do Plano: resgatar a verdade sobre o passado seria uma forma de transmissão de experiência histórica necessária à constituição da memória individual e coletiva (PNDH-3, 2010, p.207).

Finalmente, pode-se inferir que o ano de 2010 foi emblemático no âmbito da justiça de transição no país. Em abril daquele ano, o STF havia decidido pela constitucionalidade da lei de anistia e pela sua incidência aos crimes cometidos por agentes do regime repressor. Após uma solução “conciliada”, em maio de 2010, já tramitava no Congresso Nacional um projeto de criação de uma comissão da verdade que investigaria as violações de direitos humanos cometidas durante o período que compreendia a ditadura militar brasileira. Ainda nesse último mês, os representantes do Estado apresentavam à Corte IDH, em audiência pública, suas alegações no caso Gomes Lund, sinalizando, desde aquele momento, que uma possível sentença condenatória emanada pela Corte poderia ensejar efeitos apenas “simbólicos” no país. Por fim, em novembro, duas semanas antes da prolação da

⁴⁶ Nesse sentido, torna-se importante salientar que a Diretriz 25 - Modernização da legislação relacionada com a promoção do direito à memória e à verdade, fortalecendo a democracia” - foi a que sofreu alterações mais fundamentais na nova versão do PNDH-3 em relação à antiga. O novo decreto alterou os importantes dispositivos referentes às ações programáticas abaixo citadas:

(a) Letra “c” - De: “*Propor legislação* de abrangência nacional proibindo que logradouros, atos e prédios nacionais e prédios públicos recebam nomes de pessoas que praticaram crimes de lesa-humanidade, bem como determinar a alteração de nomes que já tenham sido atribuídos” (*grifo nosso*).

Para: “Fomentar debates e divulgar informações no sentido de que logradouros, atos e prédios nacionais ou prédios públicos não recebam nomes de pessoas identificadas reconhecidamente como torturadores”.

(b) Letra “d” - De: “Acompanhar e monitorar a tramitação judicial dos processos de responsabilização civil ou *criminal* sobre casos que envolvam atos relativos ao regime de 1964-1985” (*grifo nosso*).

Para: “Acompanhar e monitorar a tramitação judicial dos processos de responsabilização civil sobre casos que envolvam graves violações de direitos humanos praticadas no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988”.

sentença do caso em questão, o país realizou uma inesperada doação de 400 mil dólares à mesma corte que o julgaria⁴⁷.

2.2.

O Sistema Interamericano e o Caso Gomes Lund e Outros vs. Brasil

Dentre seus vizinhos, o Brasil foi o último a aceitar a jurisdição contenciosa da Corte IDH, em dezembro de 1998. A Argentina, por exemplo, já havia aceitado a jurisdição contenciosa em 1984; enquanto o Uruguai, em 1985; o Chile, em 1990; e, mais tardiamente, o Paraguai, em 1993. Em seu ato de aceitação, ademais, o país ressaltou que a competência da Corte se daria em relação a fatos posteriores a data do feito, 10 de dezembro de 1998.

Em 2010, quando do julgamento do caso Júlia Gomes Lund e outros vs. Brasil, a Corte IDH já havia consolidado uma ampla jurisprudência em relação ao direito à verdade e à justiça diante das violações aos direitos humanos, bem como sobre o papel a ser desempenhado pelas comissões da verdade diante das obrigações internacionais dos Estados. Em termos introdutórios, serão apresentadas algumas dessas decisões que serviram de fulcro à condenação do Estado brasileiro.

A Corte IDH manifestou-se pela primeira vez sobre o direito a saber das famílias no contexto de desaparecimentos forçados no ano de 1988, em sua decisão de mérito no caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*⁴⁸. Ao versar sobre o crime de desaparecimento forçado, a Corte IDH recorreu ao *jus cogens* internacional para qualificá-lo como um crime contra a humanidade (Corte IDH, 1988, para. 153), além de uma resolução da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), de 1983, na qual o órgão afirmava as obrigações estatais diante dos desaparecimentos forçados. Naquela ocasião, a Assembleia já havia firmado que o desaparecimento forçado era “uma afronta à consciência do Hemisfério e constitui(a) um crime contra a humanidade” (AG/RES.666 *apud* Corte IDH, 1988, para. 152).

⁴⁷ “Em novembro de 2010, duas semanas antes de ser dada a sentença, o governo brasileiro fez uma inesperada doação de 400 mil dólares para a Corte, que é sustentada com recursos dos países da OEA. Para Beatriz Affonso, a doação deixou no ar a impressão de ser uma tentativa do governo de ganhar a boa vontade dos juízes” (Dieguez, Revista Piauí, jan. 2012).

⁴⁸ Tratava-se do caso de um estudante hondurenho que havia sido preso arbitrariamente, torturado pela polícia e, por fim, vítima de desaparecimento forçado.

Em linhas gerais, a Corte IDH decidiu que o dever de investigar os fatos perduraria enquanto houvesse dúvida sobre o destino do desaparecido. Em suas palavras, mesmo diante de um caso hipotético no qual os autores não pudessem ser individualmente responsabilizados e punidos pelos crimes em determinadas circunstâncias, o Estado possuiria o dever de informar aos familiares, utilizando-se de todos os meios aos seu alcance, sobre o destino dos vitimados e, caso tivessem sido mortos, sobre a localização de seus restos mortais (Corte IDH, 1988, para.181). Nesse sentido, a Corte reconheceu o direito dos familiares das vítimas, como um direito individual, a conhecer o destino de seus entes e a saber sobre a localização de seus restos mortais.

A partir de tal decisão, a Corte, reiteradamente, passou a reconhecer um direito a saber das famílias, por meio de uma interpretação sistêmica da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), nos casos relativos a desaparecimentos forçados⁴⁹.

Na decisão de mérito do caso *Bácama Velásquez vs. Guatemala*⁵⁰, de 2000, a Corte ressaltou, mais uma vez, o caráter de crime contra a humanidade da conduta de desaparecimento forçado, diante do *jus cogens* internacional, destacando o preâmbulo da Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas, de 1994.

Reconheceu, ainda, que o direito à verdade estaria subsumido no direito da vítima e de seus familiares a obter, dos órgãos jurisdicionais competentes, o esclarecimento dos fatos, assim como as responsabilidades correspondentes, por meio da investigação e do julgamento dos responsáveis, conforme previsto nos artigos 8 e 25 da CADH⁵¹ (Corte IDH, 2000, para. 201).

⁴⁹ Nesse sentido, outros casos: *Godínez Cruz vs. Honduras* (1989), *Castillo Páez vs. Peru* (1997), *Loayza Tamayo vs. Peru* (1998), *Castillo Páez vs. Peru* (1998).

⁵⁰ O caso versava sobre o desaparecimento forçado de Efraín *Bácama Velásquez*, combatente da *Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca* (URNG), após permanecer detido pelo Exército guatemalteco em centros de detenção clandestinos por ao menos quatro meses.

⁵¹ Artigo 8. Garantias judiciais – “1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza”.

Artigo 25. Proteção judicial- “1. Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo

Ao mesmo tempo, o direito à verdade teria também um caráter coletivo e geral, constituindo-se como um direito difuso de toda a sociedade. Em seu voto apartado, o juiz Hernán Salgado Pesantes defendeu ainda que o direito à verdade, emergido de um contexto histórico marcado pela repressão e violência estatal, teria o condão de permitir a reconciliação do Estado com a sociedade e superar as discórdias do passado (Corte IDH, Voto Apartado Hernán S. Pesantes, 2000).

Em 2001, em *Barrios Altos vs. Peru*⁵², a Corte, em sua sentença de mérito, reiterou o que já havia decidido no caso *Bácama-Velásquez*, relacionando o direito à verdade aos deveres de investigar, julgar e punir as “graves violações de direitos humanos”, em consonância com os artigos sobre as garantias e a proteção judicial, 8 e 25 da CADH (Corte IDH, 2001, para.48). Reconheceu, ainda, que as leis de autoanistia, que perpetuavam a impunidade, eram manifestamente incompatíveis com CADH. Considerou que as mesmas impediriam a identificação dos autores de graves violações aos direitos humanos, já que se colocariam como um obstáculo à investigação e ao acesso à justiça, além de não permitir que as vítimas e seus familiares obtivessem acesso à verdade, nem tivessem seus danos reparados (Corte IDH, 2001, para.43).

No que concernia às condutas relacionadas ao conceito de “graves violações de direitos humanos”, consideradas pela Corte como inderrogáveis no âmbito do direito internacional dos direitos humanos; optou-se por não trazer um rol taxativo, mas exemplificativo, na sentença em questão. Nesse rol foram incluídos a tortura, as execuções sumárias, extralegais ou arbitrárias e também os desaparecimentos forçados (Corte IDH, 2001, para. 41). Importante ressaltar, mais uma vez, que no caso em tela, a Corte utilizou-se exclusivamente da expressão “graves violações de direitos humanos”, em detrimento de “crimes contra a humanidade”.

Em 2003, a Corte IDH decidiu sobre o caso *Bulacio vs. Argentina*⁵³. No caso em questão, a Corte afirmou que eram inadmissíveis as disposições de

quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais”.

⁵² A Corte IDH decidiu sobre a responsabilidade estatal diante de um massacre perpetrado pelo denominado Grupo Colina, cujos membros também integravam as Forças Armadas peruanas. A ação resultou em 15 mortes, incluindo uma criança, e quatro feridos.

⁵³ O caso versava sobre a detenção e o assassinato do jovem Walter David Bulacio, então com 17 anos, após um show de rock, na cidade de Buenos Aires. Em abril de 1991, a Polícia Federal Argentina deteve mais de 80 pessoas em um estádio. O jovem foi detido, sem que sua família fosse avisada e nem a justiça, de forma ilegal. Durante a detenção foi agredido e, com graves lesões,

prescrição ou qualquer outro obstáculo de direito interno por meio do qual se objetivasse obstar as investigações e as sanções aos responsáveis por violações dos direitos humanos. As obrigações gerais dos Estados, consagradas nos artigos 1.1 e 2 da CADH requeriam que os mesmos adotassem providências para que não fosse obstado o direito à proteção judicial do art. 25 da CADH (Corte IDH, 2003, para.116). Sob esse viés, a prescrição penal e os mecanismos anistiatórios, não deveriam incidir sobre condutas que dessem ensejo às graves violações de direitos humanos, mesmo que essas não fossem enquadradas como “crimes contra a humanidade”. Assim, o dever de investigar e sancionar as violações de direitos humanos independeria da sistematicidade ou massividade das condutas (ou seja, elementos da caracterização de crimes contra a humanidade).

No ano de 2006, a Corte IDH proferiu a sentença referente ao caso *Almonacid Arellano e outros vs. Chile*⁵⁴. No caso em tela, a Corte relembrou que a noção de crimes contra a humanidade remontava ao preâmbulo da Convenção de Haia sobre as leis e costumes de guerra terrestre de 1907. O assassinato figurava de forma codificada como um crime contra a humanidade desde a instituição do Estatuto do Tribunal Militar Internacional de Nuremberg (art. 6c.), de 1945 (Corte IDH, 2006, para. 94 e 95). Portanto, à época dos crimes cometidos pelas ditaduras militares do Cone Sul, a noção de crimes contra a humanidade já era parte do *jus cogens* internacional.

Reiterando a decisão proferida no caso *Goiburú e outros vs. Paraguai*⁵⁵, no que concernia às comissões da verdade, apesar de reconhecer que as comissões

levado ao hospital. O jovem não resistiu aos ferimentos e um dos médicos que o havia atendido denunciou o caso à justiça.

⁵⁴ O caso versava sobre a ausência de investigação e punição dos responsáveis pela execução extrajudicial de Almonacid Arellano, com base na lei de anistia chilena de 1978; além da ausência de reparação aos seus familiares próximos.

⁵⁵ Nessa sentença, de 2006, a Corte analisou, pela primeira vez, o papel a ser exercido por uma comissão da verdade e sua relação com o direito à verdade. O Paraguai havia criado a Comissão da Verdade e Justiça, por meio da lei nº 2.225/2003, que teria como objetivo a investigação das violações perpetradas entre 1954 e 2003, especialmente aquelas relacionadas aos 35 anos da ditadura de Stroessner. Em seu posicionamento, a Corte IDH valorou a criação da CVJ como um princípio de reparação, considerando que essa poderia contribuir para o desvelamento da verdade sobre um período histórico do Paraguai, constituindo um esforço importante por parte do Estado (Corte IDH, 2006, par. 169). Ao mesmo tempo destacou a criação do Centro de Documentação e Arquivo para a Defesa dos Direitos Humanos, verificando que a classificação e sistematização da documentação relativa ao Estado e seus agentes seria um esforço no sentido de estabelecer e reconhecer a verdade histórica dos fatos ocorridos no Cone Sul, especialmente durante os regimes ditatoriais instaurados na região (Corte IDH, 2006, par.170). Contudo, apesar de considerar a importância do trabalho da

constituídas no Chile possibilitaram a construção da dimensão coletiva do direito à verdade sobre os fatos ocorridos no período de 1973 a 1990 (a ditadura Pinochet), a Corte ressaltou que o desvelamento da “verdade histórica”, propiciada pelos relatórios finais de tais comissões da verdade, não poderia vir a substituir a obrigação estatal de prover a verdade por meio de processos judiciais. Desse modo, em consideração aos artigos 1.1, 8 e 25 da CADH que, conforme já havia decidido anteriormente, protegeriam a verdade em seu conjunto, o Estado chileno teria o dever de investigar judicialmente os fatos relacionados à vítima em questão, além de responsabilizar e sancionar os partícipes (Corte IDH, 2006, para.150).

Finalmente, em consonância com as conclusões e recomendações emitidas pelas Nações Unidas, a Corte considerou que o Estado não poderia se valer de mecanismos internos, tais como leis de anistia, prescrição, irretroatividade da lei penal, princípio do *ne bis in idem* ou quaisquer outros excludentes de responsabilidade como meio de evitar a investigação ou sanção aos responsáveis por graves violações de direitos humanos (CIDH, 2006, para.151).

Após esses importantes precedentes, parte-se à análise da sentença proferida pela Corte IDH no caso Julia Gomes Lund e outros vs. Brasil, de novembro de 2010.

Segundo a denúncia da CIDH, o Estado brasileiro seria responsável pela detenção arbitrária, tortura e desaparecimento forçado de 70 pessoas, dentre membros do Partido Comunista do Brasil e camponeses da região do Araguaia (hoje norte de Tocantins), durante as operações realizadas pelo Exército nos anos de 1972 a 1975.

Dentre outras alegações, a CIDH esclareceu que havia submetido o caso à Corte IDH por entender que o Estado brasileiro não havia garantido aos familiares o acesso a informações sobre o ocorrido aos seus entes, participantes Guerrilha, nem realizado uma investigação penal com o objetivo de julgar e punir os perpetradores de tais desaparecimentos forçados. Além, também, dos responsáveis

CVJ para a efetivação do direito à verdade e de encorajar o país a prosseguir com o mesmo; a Corte IDH ordenou, dentre outras medidas, ao Paraguai a realização de devidas diligências com vistas à investigação dos fatos, determinando as responsabilidades intelectuais e materiais dos autores dos fatos, além de dar prosseguimento aos processos penais que já haviam sido iniciados em prazo razoável (em consonância com os artigos 1.1, 8.1 e 25 da CADH). Ademais, considerando crimes cometidos na Operação Condor, o Estado deveria adotar medidas judiciais ou diplomáticas para julgar e punir os responsáveis, conduzindo, assim, os pedidos de extradição para que fossem responsabilizados judicialmente os perpetradores de graves violações de direitos humanos. Tanto o Paraguai quanto os demais Estados parte da CIDH deveriam colaborar entre si para combater a impunidade dos perpetradores, cooperando de boa-fé, por meio da extradição ou do julgamento dos responsáveis sob sua jurisdição (Corte IDH, 2006, Pontos Resolutivos, para.5).

pela execução extrajudicial de Maria Lucia Petit da Silva, por conta da lei nº 6.683/79, a lei de anistia brasileira (Corte IDH, 2010, para.2).

Ademais, os representantes das vítimas solicitaram à Corte IDH que ordenasse ao Estado a criação de uma comissão da verdade que observasse “os parâmetros internacionais de autonomia, independência e consulta pública para sua integração” e que estivesse “dotada de recursos e atribuições adequados”. Segundo os representantes, o projeto que tramitava no Congresso Nacional, previa que os sete membros da Comissão Nacional da Verdade fossem apontados, de forma discricionária, pela Presidência, sem que houvesse quaisquer tipos de consultas públicas; e, ainda, permitiria a participação de militares como comissionados, o que afetaria sua independência e credibilidade (Corte IDH, 2010, para.294).

Como um dos principais argumentos de defesa, os representantes do Estado (coordenados pelo Ministério da Defesa⁵⁶) aduziram, preliminarmente, que a Corte não seria competente para examinar fatos ocorridos antes de 10 de dezembro de 1998, quando o país reconheceu a competência contenciosa da Corte IDH para fatos posteriores àquela data (Corte IDH, 2010, para.12).

No que concernia ao mérito, os representantes versaram sobre a impossibilidade de que o conceito de “crimes contra a humanidade” fosse aplicado a casos anteriores à aprovação do Estatuto de Roma, de 1998 (Corte IDH, 2010, 131); e, adicionalmente, que a lei de anistia teria um caráter “bilateral”, não constituindo uma autoanistia, diferentemente das leis promulgadas em outros países latino-americanos (Corte IDH, 2010, 133). Ao mesmo tempo, além de salientar as medidas reparatórias adotadas em âmbito interno, como a lei nº 9.140/95 e atos de natureza simbólica e educativa (Corte IDH, 2010, para. 21), o Estado reiterou seu comprometimento com a criação da comissão da verdade.

A Corte, por sua vez, acolheu parcialmente a alegação dos representantes de que era incompetente para processar fatos ocorridos antes do reconhecimento do

⁵⁶ Durante os procedimentos da Corte IDH, o Estado brasileiro enviou membros do Ministério da Defesa como coordenadores da delegação do país, ao invés de assegurar essa posição aos representantes da Secretaria de Direitos Humanos. Tal opção de garantir posição privilegiada à instituição símbolo do período ditatorial, nas palavras de Teles e Quinalha (2015, p.31), fez transparecer como se o Brasil ainda vivesse sob a ameaça iminente de um conflito armado interno, assim como pregava o discurso do regime militar no passado. No mínimo, esse episódio evidenciou que o protagonismo militar na vida política do país permanecia em tempos democráticos. Tal coaduna com o entendimento de que, no caso brasileiro, as Forças Armadas não devem ser compreendidas como uma instituição isolada da política, mas um subsistema integrante do sistema político, tal como são os partidos, os grupos de pressão da sociedade civil e o Congresso Nacional (Stepan, 1975).

Estado sobre sua competência contenciosa. Desse modo, optou por reconhecer as denúncias relacionadas a atos de caráter contínuo ou permanente que foram iniciados antes da supracitada data mas que, de acordo com sua natureza, ainda gerariam efeitos presentes. Assim, deixou de apreciar a execução extrajudicial de Maria Lúcia Petit, considerando que seus restos mortais haviam sido identificados em 1996 (Corte IDH, 2010, para.16-8).

Apesar de a denúncia da CIDH expressamente referir-se ao cometimento de “crimes contra a humanidade” por parte do regime militar, em sua decisão, a Corte IDH utilizou-se da terminologia “graves violações de direitos humanos”. O enquadramento de crimes contra humanidade/lesa-humanidade surgiria apenas no voto fundamentado do juiz *ad hoc* Roberto de Figueiredo Caldas.

O juiz brasileiro remeteu aos casos precedentes *Goiburú e outros vs. Paraguai* e *Almonacid Arellano e outros vs. Chile* para afirmar a “possibilidade e a pertinência” de a Corte IDH realizar um exame sobre os crimes de lesa-humanidade (Corte IDH, 2010, voto apartado Roberto Caldas, para.18). Em suas palavras:

Os crimes de desaparecimento forçado, de execução sumária extrajudicial e de tortura perpetrados sistematicamente pelo Estado para reprimir a Guerrilha do Araguaia são exemplos acabados de crime de lesa-humanidade. Como tal merecem tratamento diferenciado, isto é, seu julgamento não pode ser obstado pelo decurso do tempo, como a prescrição, ou por dispositivos normativos de anistia (Corte IDH, 2010, voto apartado Roberto Caldas para. 23).

Desse modo, apesar de a Corte IDH, em sua decisão, ter reconhecido a prática de desaparecimentos forçados, não qualificou os crimes cometidos pelo Estado brasileiro como crimes contra a humanidade.

Assim como salienta Suiama (2012, p.7-8), em termos práticos, a expressão “graves violações de direitos humanos” possui uma baixa densidade normativa, podendo constituir um fator de insegurança jurídica. Isso porque não há uma definição fechada sobre quais condutas devem ser tipificadas sob tal enquadramento pelos ordenamentos jurídicos nacionais; quais violações de direitos humanos seriam graves a ponto de ensejar um tratamento especial da comunidade internacional, e afastar a incidência de prescrição, anistia e outras causas de exclusão da punibilidade.

No que concernia ao direito à verdade, de forma ainda inédita, a Corte IDH relacionou-o ao artigo 13 da CADH, que versa sobre direito à liberdade de

pensamento e expressão⁵⁷. Ao mesmo tempo, ao citar a jurisprudência desenvolvida desde o caso Velásquez Rodríguez, a Corte ressaltou que o direito dos familiares de vítimas de graves violações de direito humanos de conhecer a verdade estaria compreendido no direito de acesso à justiça; assim como também considerou a obrigação de investigar como um meio de reparação diante da proeminência do direito à verdade.

Nesse sentido, o direito à verdade se relacionaria com a Ação Ordinária que havia sido interposta pelos familiares (e, que após 16 anos, ainda estava em trâmite), esclarecendo que haveria um liame entre o acesso à justiça e o direito de buscar e receber informações do Estado, conforme expresso no artigo 13 da CADH (Corte IDH, 2010, para.201). Portanto, o Estado seria responsável também por violar o artigo 13 em relação aos artigos 1.1, 8.1 e 25 da CADH.

Em relação às alegações do Estado, a Corte considerou, de forma positiva, as diversas ações já iniciadas com vistas ao esclarecimento das violações perpetradas durante o regime militar no Brasil, tais como a CEMDP, a Comissão Interministerial e a criação do arquivo Memórias Reveladas.

Quanto ao estabelecimento de uma comissão da verdade, a Corte destacou que se tratava de um mecanismo importante para a consecução do direito à verdade. Nesse sentido, ressaltou também, conforme alegado pela CIDH, a necessidade de que essa fosse constituída observando-se os critérios de independência, idoneidade e transparência na indicação de seus membros; além de que se assegurasse à comissão a devida dotação de recursos e atribuições para o efetivo cumprimento de seu mandato legal. Esclareceu, ainda, que as atividades e informações angariadas por uma comissão da verdade não substituiriam a obrigação estatal de prover a

⁵⁷ Artigo 13. Liberdade de pensamento e de expressão- “1.Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha”.

Importante destacar que o caso Gomes Lund abriu um importante precedente no âmbito da Corte IDH em relação ao direito à verdade. Isso porque, até então, em seus julgamentos, a Corte vinha considerando o direito à verdade como subsumido no direito das vítimas e de seus familiares a obter a elucidação das violações passadas aos direitos humanos e nas correspondentes obrigações dos órgãos estatais de investigar e processar os perpetradores, conforme os artigos 8 e 25.1 da CADH. Em sua decisão no caso Gomes Lund, a Corte expressamente declarou a violação do direito à verdade como um direito autônomo relacionado à violação do artigo 13 da CADH, em relação aos artigos 1.1, 8.1 e 25 do mesmo dispositivo (Caso Rodríguez Vera et al. vs. Colômbia *apud* MacGregor, 2016, p. 5).

verdade e assegurar a responsabilização individual na esfera jurisdicional (Corte IDH, 2010, para. 297).

Como se pode inferir do caso Gomes Lund, a Corte IDH considera que os Estados-membros não cumprem, em sua totalidade, as obrigações estatais diante das graves violações de direitos humanos apenas por meio da instituição de uma comissão da verdade. Nesse sentido, a instituição de uma comissão da verdade teria o viés de abrir caminho à via jurisdicional e não constituiria uma alternativa à justiça procedimental. As repercussões dos trabalhos das comissões da verdade, tais como a punição social dos algozes (caso seus nomes sejam revelados ao público), a concessão de perdão das vítimas aos agentes repressores, dentre outras, não deveriam servir como substitutas à justiça procedimental, de acordo com as obrigações assumidas internacionalmente pelos Estados.

Ao ressaltar seus pronunciamentos reiterados sobre a incompatibilidade entre as leis de anistia e as obrigações convencionais dos Estados no caso de graves violações de direitos humanos – além da tendência dos países da região em rever suas leis de anistia –, a Corte IDH instou o Estado brasileiro a promover a investigação dos fatos e a responsabilizar os perpetradores de graves violações de direitos humanos. A lei de anistia brasileira seria incompatível com a CADH, carecendo de efeitos jurídicos e não podendo ser invocada como obstáculo à investigação e à sanção nos casos de graves violações de direitos humanos previstas na CADH (Corte IDH, 2010, Pontos resolutivos, para.3).

2.3.

O processo de instituição da Comissão Nacional da Verdade (CNV)

Conforme visto anteriormente, no momento de prolação da sentença condenatória por parte da Corte IDH, já tramitava no Congresso Nacional o projeto de criação da Comissão Nacional da Verdade. Logo após a sentença proferida pela Corte IDH, em janeiro de 2011, Dilma Rousseff sucedeu Lula na Presidência da República.

Ainda durante a tramitação do projeto de lei na Câmara dos Deputados, a nova Ministra da Secretaria de Direitos Humanos, Maria do Rosário, em um pronunciamento na reunião do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, em fevereiro de 2011, ressaltou o comprometimento da política interna e externa da Presidenta com a causa dos direitos humanos. Afirmou à comunidade

internacional, em consonância com o disposto no PNDH-3, que “(o) direito à memória e à verdade é aspecto integrante dos direitos humanos, e instrumento fundamental para o fortalecimento da democracia” (Discurso da Ministra Maria do Rosário *In* Senado Federal, Requerimento nº 211, de 2011). O Brasil, maior país em dimensões territoriais do Cone Sul e único no qual uma lei de anistia do período ditatorial ainda não havia sido revista, anunciava seu engajamento político com preceitos do direito internacional dos direitos humanos.

Em entrevista do mesmo período, sobre a mobilização dos Ministros da Defesa, Justiça e Direitos Humanos em torno da votação do projeto de lei que instituiu a CNV, a Ministra destacou que a Presidenta não possuía planos de propor uma revisão à lei de anistia. Em suas palavras: “Não cabe ao Executivo propor isso. Essa deve ser uma questão da sociedade”. Ainda frisou que seria “(...) uma comissão do resgate da memória, do direito de saber o que ocorreu. Não cabe ao Executivo hoje, com os limites que temos, iniciar o debate da anistia. Não é nossa proposta nem está dentro das nossas possibilidades” (Exame.com, Notícias, 28 fev. 2011). O Executivo manter-se-ia “neutro” no debate sobre os limites e possibilidades interpretativas da lei nº 6.683/1979.

Em relação ao projeto de lei que instituiu a comissão da verdade, o governo, junto ao Ministério da Defesa e ao chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, trabalhou na articulação com partidos de oposição para sua rápida aprovação na Câmara. Foram realizadas reuniões entre o representante governista, José Genoíno, do PT, e os líderes do Democratas (DEM), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e do Partido Popular Socialista (PPS)⁵⁸.

A aprovação do projeto de lei na Câmara dos Deputados ocorreu em setembro de 2011. Apesar de o governo ter se empenhado politicamente para que o projeto fosse votado em regime de urgência, ou seja, sem debate, a oposição pôde incorporar emendas ao texto. O partido DEM propôs uma emenda que estabelecia proibições quanto à escolha de integrantes da CNV. De acordo com a

⁵⁸ “Genoíno trabalhou no projeto junto com Jobim e o chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, general José Carlos de Nardi. ‘Sistematizamos uma série de leis de comissões da verdade para levar aos deputados’, contou. As primeiras reuniões foram com os líderes da oposição: Antônio Carlos Magalhães Neto, do DEM; Duarte Nogueira, do PSDB, e Rubens Bueno, do PPS. O DEM, que tinha mais resistências à criação da comissão porque muitos dos seus integrantes apoiaram o regime militar, aprovou a proposta. As negociações foram mais fáceis com o PSDB porque o projeto contava com a simpatia do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, de quem Jobim tinha sido Ministro da Justiça” (Dieguez, Revista Piauí, jan. 2012).

mesma, não poderiam ser escolhidos indivíduos que exercessem cargos executivos em partidos políticos; os considerados “parciais”, que tivessem algum tipo de envolvimento com os fatos da investigação; e aqueles em exercício de cargo em comissão ou função de confiança nas esferas do Poder Público. O PSDB, por sua vez, inseriu uma emenda que previa que qualquer cidadão que demonstrasse interesse poderia solicitar ou prestar informações à Comissão, mesmo que não tivesse sido convocado pela tal (Câmara Notícias, 22 set. 2011).

Permaneceu no projeto de lei, assim como aduzido no PNDH-3, a previsão de que a comissão da verdade brasileira observaria o disposto na lei nº 6.683/79, ou seja, o dispositivo de concessão de anistia promulgado pelo regime ditatorial.

Contudo, setores mais à esquerda imediatamente demonstraram seu descontentamento com o projeto aprovado. Destaca-se a apresentação de ressalvas por parte da deputada Luíza Erundina, do Partido Socialista Brasileiro (PSB-SP). Erundina sustentou que o projeto de comissão da verdade somente teria efetividade se fosse um caminho para a revisão da lei de anistia, de forma que possibilitasse a punição dos perpetradores de graves violações dos direitos humanos (Revista Veja.com, 21 set. 2011).

Após o trâmite pela Câmara dos Deputados, o projeto seguiu para o Senado Federal, onde foi aprovado em votação simbólica e unânime, sem que se apresentassem emendas, em outubro de 2011 (O Estado de S. Paulo *apud* Winand et al.; 2014, p. 56). O relator no Senado, Aloysio Nunes Ferreira⁵⁹, do PSDB-SP, à época, ressaltou que o projeto daria continuidade às mudanças institucionais iniciadas com o fim do Ato Institucional nº 5 (AI-5), a promulgação da lei de anistia, além da criação da CEMDP, reparações, memoriais e digitalização de arquivos públicos. Em suas palavras: “Enfim, trata-se de mais uma etapa num processo iniciado há longo tempo e que precisa ser concluído” (O Estado de S. Paulo, *apud* Winand et al., 2014, p. 55).

Vislumbra-se, a partir de seu pronunciamento, a CNV como o último capítulo desse processo de superação do passado ditatorial. Nessa mesma entrevista concedida ao jornal *O Estado de São Paulo*, ao ser indagado sobre a condenação dos responsáveis pelos crimes perpetrados durante a ditadura, o senador assumiu que a apuração das violações poderia ter “consequências na área do Judiciário”,

⁵⁹ Aloysio havia sido membro da Ação Libertadora Nacional (ALN), uma dissidência do Partido Comunista liderada por Carlos Marighella.

ressaltando, contudo, que esse não seria o objetivo da CNV (O Estado de S. Paulo, *apud* Winand et al., 2014, p. 56).

Finalmente, a aprovada lei nº 12.528/11 reiterou a linguagem já presente no PNDH-3 quanto ao direito à verdade, associado à memória, evocando repetidamente a palavra “reconciliação” (art. 1, Caput) e afastando expressamente a dimensão da justiça procedimental ao balizar os trabalhos da Comissão à observância da lei de anistia (art. 6).

No dia anterior à aprovação do projeto, que veio a se tornar a supracitada lei nº 12.528/11, o Senado também votou o projeto referente à nova Lei de Acesso à Informação (lei nº 12.527/11). A nova lei revogou a antiga nº 11.111/05, que estabelecia que o acesso a documentos públicos de interesse particular, coletivo ou geral seria ressalvado nas hipóteses em que o sigilo fosse imprescindível à segurança da sociedade e do Estado⁶⁰. Por meio da lei nº 12.527/11 de pronto, foi tacitamente revogado o decreto nº 4.553/02 (expressamente revogado pelo posterior decreto nº 7.845 de 2012, que passou a regulamentar a lei nº 12.527/11), que estabelecia quatro diferentes graus de sigilo, quais seja, o ultrassecreto (prazo de 30 anos prorrogáveis), o secreto (até 20 anos), o confidencial (até 10 anos) e o reservado (até 5 anos).

Durante as discussões prévias à aprovação da LAI no Senado, dois ex-Presidentes da República, o então Presidente do Senado, José Sarney (do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, PMDB-MA), e o senador Fernando Collor (do Partido Trabalhista Brasileiro, PTB-AL), iniciaram uma campanha em prol da manutenção do sigilo eterno dos documentos considerados ultrassecretos. Para eles, uma possível divulgação “poderia criar embaraços para o país”. Contudo, por 43 votos a 9, o plenário do Senado rejeitou a proposta de Collor para a manutenção de tal grau de sigilo (G1, Notícias, 15 jun. 2011).

A nova lei, a LAI, passou a estabelecer novas classificações para os documentos oficiais sigilosos, bem como prazos para torná-los públicos: reservados

⁶⁰ A lei 11.111/05, por sua vez, havia sido proposta por iniciativa do Executivo, durante o governo Lula, e votada em rito de urgência, sem apresentação de emendas (Teles, 2010, p.255). Essa previa que os documentos públicos classificados segundo “mais alto grau de sigilo” poderiam ser restritos por tempo indeterminado, possibilitando, inclusive, que permanecessem em segredo por conta dos ditames da soberania nacional. O diploma legal representava uma flagrante violação aos princípios constitucionais da publicidade e da transparência democrática (Piovesan, 2010, p.103-4); além de uma afronta direta ao artigo 13 da CADH.

(5 anos), secretos (15 anos) e ultrassecretos (25 anos, prorrogáveis uma única vez). Ainda mais destacável é o parágrafo único do art. 21 da LAI: “As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso”.

Na época da aprovação das duas leis pelo Senado Federal, o diretor do ICTJ, Eduardo Gonzalez, destacou ao jornal *O Estado de São Paulo* a importância da aprovação conjunta das mesmas. Para ele, o acesso a documentos seria uma condição necessária para o êxito da CNV. Dentre as demais condições de sucesso, ele ainda frisou: o apoio estatal ao processo, sem que sua independência fosse afetada; e a transparência por meio de declarações públicas da Comissão (O Estado de S. Paulo, *apud* Winand et al., 2014, p. 57).

No dia 18 de novembro de 2011, a Presidenta Dilma Rousseff sancionou as duas leis em uma única cerimônia, ressaltando que ambas representariam um avanço institucional e um passo rumo à “consolidação” democrática do país. Nas palavras de seu pronunciamento:

A Lei do Acesso a Informações Públicas e a Lei que institui a Comissão da Verdade se somam ao esforço e dedicação de gerações de brasileiros e de brasileiras que lutaram e lutarão para fazer do Brasil um país melhor, mais justo, menos desigual; por gerações de brasileiros que morreram e que, hoje, nós homenageamos, não com *processos de vingança*, mas através do processo de construção da verdade e da memória (Portal do Planalto, 18 nov. 2011 - *grifo nosso*).

Pode-se inferir que a figura abstrata do “legislador pátrio” (considerando os atores majoritários no processo de elaboração, votação e sanção), ao instituir as duas leis não possuía como objetivo precípuo abrir caminhos a quaisquer tentativas de responsabilização jurisdicional dos perpetradores de graves violações de direitos humanos; pelo contrário, a consecução do direito à verdade histórica e à memória serviria à conclusão de um ciclo de transição e fortalecimento do regime democrático.

Assim, a CNV surgiria quase três décadas após a posse do primeiro Presidente civil, eleito indiretamente, pós-ditadura militar. O Brasil, por sua vez, já possuía o distanciamento histórico necessário para que se afirmasse que a busca por verdade e justiça sobre o período ditatorial não desaguaria em uma instabilidade do regime democrático ou em um regresso ao regime militar de outrora. Contudo, o discurso oficial do Estado brasileiro ainda sustentava-se nas insígnias da

“conciliação” e da necessidade de se evitar o “revanchismo” defendidas durante o período transitório.

3. Comissão Nacional da Verdade: Verdade tardia, impunidade perpetuada?

Conforme apresentado no capítulo anterior, a lei 12.528/11 foi votada em rito de urgência na Câmara dos Deputados e aprovada de forma unânime pelo Senado Federal. Apesar da urgência inicial em garantir sua rápida aprovação, depois de sancionada a lei nº 12.528/11, a instituição da CNV ocorreria em seis meses.

Após manifestações da sociedade civil⁶¹, em 16 de maio de 2012, em uma cerimônia solene, que contou com a presença de ex-Presidentes da “nova República” e do alto escalão das Forças Armadas, a CNV foi instalada. Na ocasião, a Presidenta destacou que os nomes dos sete conselheiros haviam sido “escolhidos pela competência e pela capacidade de entender a dimensão do trabalho que vão executar” (CNV, Institucional, 16 de maio de 2012).

Por conseguinte, esse último capítulo dedica-se ao funcionamento e aos trabalhos desempenhados pela Comissão. Inicialmente, serão realizadas notas sobre a lei de instituição da CNV (lei nº 12.528/11), comparando as possibilidades e as restrições, em termos normativos, às demais comissões estatais de reparação e à experiência internacional. Em seguida, serão consideradas as atividades desenvolvidas no decorrer de seus trabalhos, assim como o relacionamento com a

⁶¹ No âmbito da sociedade civil, além das organizações de familiares de vítimas do regime que buscam a implementação de medidas relacionadas à verdade e justiça por parte do Estado, nesse debate também se inseriu um novo movimento social relevante. O Levante Popular da Juventude, formado por uma nova geração de ativistas que abraçaram a causa das violações do regime repressivo, surgiu no Rio Grande do Sul, em 2006. Inicialmente como um movimento estadual, iniciou seu processo de nacionalização em 2011. Em março de 2012, objetivando pressionar pela instalação da CNV (já prevista em lei), o grupo Levante Popular da Juventude iniciou uma série de “escrachos” pelo país. Inspirados por experiências de vizinhos como o Chile, Uruguai e Argentina, esses jovens buscaram expor publicamente agentes conhecidos como violadores de direitos humanos durante o período ditatorial. Apesar de o grupo ter como objetivo principal denunciar os limites das políticas adotadas, por conta do óbice jurisdicional imposto pela vigência da lei de anistia, as pressões efetuados pelo LPJ foram incisivas para a instituição em definitivo da CNV (Silva, 2015, 472-3).

sociedade civil, os órgãos e as instituições públicas, em especial, com as Forças Armadas e os agentes do regime repressivo. Em conclusão, será apresentado um balanço das principais atividades realizadas, em termos de verdade e de justiça aos vitimados, ressaltando os desaparecidos localizados, os pedidos de retificação de óbito e as investigações sobre casos emblemáticos.

Ao mesmo tempo, será dedicada uma seção às principais conclusões e recomendações do relatório final. Tendo em vista tais considerações, verificar-se-á como a CNV apresenta um arcabouço teórico, com base em *standards* normativos internacionais, para a fundamentação de medidas jurisdicionais em face dos agentes do regime ditatorial.

Ademais, o presente capítulo evidenciará as reações e a recepção de atores proeminentes no debate sobre justiça de transição, nacionais e internacionais, em relação ao relatório final da CNV. Por fim, com base no relatório de mérito emitido pela CIDH, será verificado em que medida o relatório final da CNV fornece aportes ao Sistema Interamericano no caso Vladimir Herzog.

3.1.

Uma análise normativa sob o prisma da lei nº 12.528/11

Os números relativos à quantidade total de comissões da verdade já instituídas pelo mundo oscilam consideravelmente, conforme a classificação adotada pelo estudo. Priscilla Hayner (2011, p. xi-ii) contabilizou um total de 40 comissões criadas desde 1974 até 2009. Mark Freeman (2006, p. 317), por sua vez, considerou 34 comissões em período semelhante ao aduzido por Hayner. Por fim, em um estudo mais recente realizado pelo *Transitional Justice Research Collaborative*, citado por Kim e Sikkink (2013, p. 274), dentre 1979 e 2009, verificou-se a existência de 54 comissões da verdade, das quais 18 foram instituídas na África, 17 nas Américas, 10 na Ásia, 5 na Europa e 4 no Oriente Médio e no Norte da África. Por meio de parâmetros semelhantes aos utilizados nesse estudo, Sikkink e Marchesi (2015) situam a CNV como a 43ª comissão da verdade constituída no mundo.

Portanto, a partir de tais divergências numéricas, infere-se que a definição de comissões da verdade não é fechada, nem consensual. Nesse sentido, deve-se ter em mente que será apresentada uma definição replicada frequentemente pela *expertise* internacional.

De acordo com os parâmetros adotados por Mark Freeman (2006, p. 18), as comissões da verdade são comissões de inquérito *ad hoc*, autônomas, centradas nas vítimas, instituídas e autorizadas pelo Estado, com os objetivos primordiais de:

- a) Investigar e reportar as principais causas e consequências de padrões massivos e relativamente recentes de grave violência ou repressão, que ocorreram no Estado durante períodos de repressão ou conflito;
- b) Realizar recomendações com vistas à reparação e à prevenção futura.

Sob esse viés, a CNV encaixa-se na definição supracitada, uma vez que se trata de uma comissão de inquérito *ad hoc* prevista, inicialmente, para funcionar por 2 anos, autônoma (criada no âmbito da Casa Civil da Presidência, à qual teria vinculação apenas administrativa), com foco nas vítimas, instituída e autorizada pelo Estado por meio da lei nº 12.528/11, contendo, dentre seus objetivos legais:

- I - *esclarecer os fatos e as circunstâncias* dos casos de graves violações de direitos humanos mencionados no caput do art. 1º;
- II - *promover o esclarecimento circunstanciado* dos casos de torturas, mortes, desaparecimentos forçados, ocultação de cadáveres e sua autoria, ainda que ocorridos no exterior;
- III - *identificar e tornar públicos* as estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias relacionados à prática de violações de direitos humanos mencionadas no caput do art. 1º e suas eventuais ramificações nos diversos aparelhos estatais e na sociedade;
- IV - encaminhar aos órgãos públicos competentes toda e qualquer informação obtida que possa auxiliar na localização e identificação de corpos e restos mortais de desaparecidos políticos, nos termos do art. 1º da Lei no 9.140, de 4 de dezembro de 1995;
- V - colaborar com todas as instâncias do poder público para apuração de violação de direitos humanos;
- VI - *recomendar a adoção de medidas e políticas públicas para prevenir violação de direitos humanos, assegurar sua não repetição* e promover a efetiva reconciliação nacional; e
- VII - *promover, com base nos informes obtidos, a reconstrução da história dos casos de graves violações de direitos humanos*, bem como colaborar para que seja prestada assistência às vítimas de tais violações (Art.3, incisos, da lei nº 12.528/11 – *grifo nosso*).

Ainda, na acepção de Freeman (2006, p. 21-2), para que um órgão possa ser caracterizado como uma comissão da verdade, deve-se levar em conta dois parâmetros de análise. O primeiro diz respeito à adequação à definição técnica supracitada. Caso haja adequação, o segundo parâmetro, de maneira subjetiva, relaciona-se ao fato de haver amplo consenso doméstico e internacional sobre aquele órgão constituir de fato uma comissão da verdade.

No caso da CNV, exemplos sobre o consenso e a aceitação internacional foram os pronunciamentos sobre a instituição da mesma por parte do ICTJ⁶² e do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos⁶³. Contudo, deve-se frisar que não houve um consenso fechado no Brasil sobre a efetividade dos poderes e a independência da CNV, destacando-se, por exemplo, as críticas do Grupo Tortura Nunca Mais (GTNM). De acordo com pronunciamento da presidente do GTNM, de abril de 2012, a versão de comissão aprovada pelo Legislativo era deveras restrita e limitada. A representante salientou críticas quanto aos poderes legais diminutos, o número reduzido de integrantes escolhidos pela Presidenta, limitações orçamentárias e a extensão do marco temporal adotado⁶⁴.

No que concerne ao ato fundador das comissões da verdade, como órgãos oficialmente criados pelo Estado⁶⁵, essas podem ser instituídas por decreto presidencial, como a maioria das primeiras comissões, ou por meio de lei aprovada pelo Poder Legislativo. Inicialmente menos comuns, as comissões aprovadas por processo legislativo podem ser dotadas de maiores poderes, prescritos em lei, para

⁶² Em um pronunciamento de boas-vindas aos membros da CNV, o presidente do ICTJ, David Tolbert, destacou que a Presidenta Dilma Rousseff havia dado um passo histórico em honra das vítimas e no sentido de assegurar que a sociedade brasileira soubesse e conhecesse a verdade completa sobre os abusos cometidos no período ditatorial. A nota completa do ICTJ sobre a CNV encontra-se publicada no site institucional da organização (ICTJ, Dez. 10, 2014).

⁶³ Segundo o ACNUDH, representado por Navi Pillay, a instituição de uma comissão da verdade no Brasil era um importante passo para o desvelamento da verdade sobre as graves violações de direitos humanos. Pillay ressaltou, ainda, que a criação da CNV demonstrava o compromisso do Brasil com os direitos humanos na arena doméstica, assim como em qualquer lugar do mundo (Organização das Nações Unidas, Escritório do Alto Comissariado para os direitos humanos, 18 nov. 2011).

⁶⁴ “Esta proposta de Comissão, em sua 2ª versão, é bastante limitada. Já no próprio texto do Projeto de Lei estreitava-se a margem de atuação da Comissão, dando-lhe poderes legais diminutos, fixando um pequeno número de integrantes escolhidos diretamente pela Presidente da República, não tendo orçamento próprio, com duração de apenas 2 anos e desviando o foco de sua atenção ao fixar em 42 anos o período a ser investigado (de 1946 a 1988), minimizando na história do Brasil os anos de ditadura civil-militar (1964 a 1985). Além disso, impede-se que a Comissão investigue as responsabilidades pelas atrocidades cometidas e envie as devidas conclusões às autoridades competentes para que estas promovam a responsabilização dos criminosos. E, para culminar, a publicização de suas conclusões irá depender da própria Comissão. Ou seja, continuamos guardando sigilo, produzindo segredo sobre aquele período de terror. Continuamos produzindo esquecimento” (GTNM, Artigos, 15 dez, 2012).

⁶⁵ Algumas comissões foram criadas por meio de acordos de paz negociados pós-conflito. As comissões de El Salvador e da Guatemala foram administradas pelas Nações Unidas e tiveram seus comissionados apontados pela mesma, apesar de terem funcionado como órgãos independentes e fora do Sistema ONU. Finalmente, há o precedente de duas comissões criadas pelo Congresso Nacional Africano, estabelecidas por um grupo armado de resistência para investigar e reportar publicamente os abusos cometidos por seus membros (Hayner, 2001, p.215).

exercer seus mandatos, como, por exemplo, o poder de intimação ou de busca e apreensão (Hayner, 2001, p. 214).

Assim, o fato de a CNV ter sido instituída por meio de uma lei, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pela Presidenta Dilma Rousseff possui repercussões importantes principalmente no que concerne aos seus poderes. Por ter sido derivada de um processo legislativo, e não instituída por iniciativa exclusiva do Executivo, a CNV pôde ser investida com poderes diferenciados, mais amplos, tais como o de requisição de informações e de documentos aos órgãos públicos, convocação de testemunhas, inspeção de lugares e outras diligências. Inclusive, tais poderes assinalados por lei à CNV são semelhantes aos previstos para o MPF para a realização de investigações civis (González, 2012, p.2). No decorrer dessa seção, esses poderes serão melhor detalhados.

Neste ponto, passa-se a uma análise quanto ao marco normativo⁶⁶ previsto para a CNV. É importante salientar que o mandato conferido a uma comissão da verdade delinea a evolução do processo e de seus trabalhos, considerando-se que baliza o teor das investigações a serem empreendidas, quais poderes investigatórios lhe são conferidos, oferece contornos sobre quais abusos serão considerados, além do tempo de trabalho e do escopo geográfico. *A priori* o mandato identifica o perfil das vítimas e dos violadores, mesmo que tal demarcação encontre dificuldades empíricas e os comissionados possam oferecer novos delineamentos. Desse modo, pode-se dizer, o conteúdo da verdade a ser desvelado por uma comissão começa a ser esboçado por seu mandato, que define os contornos iniciais sobre que será dito, quem poderá falar e como irão evoluir seus trabalhos (Buckeley-Zistel, 2014, p. 154).

No artigo 1º da lei nº 12.528/11, tem-se a vinculação à Casa Civil da Presidência da República, prevista apenas em termos administrativos, de forma a fornecer suporte técnico e financeiro à CNV (CNV, 2014, Cap.1, p.36). A independência relativa em relação ao Estado, demonstra-se proeminente no caso de crimes de Estado, considerando que agentes públicos (e mesmo membros de órgãos investigativos ordinários do Estado, como, por exemplo, forças policiais) poderiam comprometer a independência de sua investigação (Freeman, 2006, p.17).

⁶⁶ Registre-se que a terminologia “marco” é adotada pela CNV no Capítulo 1 de seu relatório final. A CNV realiza uma exposição sobre os marcos adotados em sua lei de instituição, quais sejam: material, espacial e temporal (CNV, Cap.1, 2014, p. 36).

De forma fundamental, ainda no artigo 1º, a lei que instituiu a CNV trouxe em seu bojo o “direito à memória e à verdade histórica”. A Comissão, portanto, foi constituída, eminentemente, com base no direito à verdade⁶⁷. Nesse ponto, torna-se importante verificar que nem todas as comissões instituídas pelos Estados com o propósito de investigar as violações de um passado repressivo possuíam expressamente em seu ato fundacional o direito à verdade, seja em sua dimensão coletiva ou individual. Apesar disso, o direito à verdade era implícito em seus trabalhos, tendo em vista que possuíam como objeto a investigação e a elucidação dos eventos passados (Szoke-Burke, 2015, p.558).

De acordo com a normativa e a jurisprudência internacional, o “direito à verdade”, em sua dimensão coletiva, relaciona-se ao direito de a sociedade conhecer sobre os acontecimentos pretéritos e o dever estatal de desvelar as circunstâncias que levaram ao cometimento de violações aos direitos humanos (ONU, 1997, para.17). No caso das comissões da verdade retrospectivas ou instituídas anos após a transição do regime repressor, especificamente, a verdade e a memória histórica portam uma dimensão também pedagógica.

No contexto brasileiro, a consecução do direito à verdade possuía como expectativa não apenas a distinção do regime contemporâneo em relação ao regime repressivo (como aquelas comissões latino-americanas instituídas nos anos 80 e 90); mas objetivava o aprofundamento da democracia e dos direitos humanos no tempo presente. Sob esse acepção, a lei nº 12.528/11 prevê como um dos objetivos da CNV a prevenção de novas violações aos direitos humanos e a garantia de não repetição (art. 3º, VI).

Importante ressaltar que, por meio do desvelamento da chamada “verdade histórica” ou “verdade macro”, a comissão da verdade, como órgão oficialmente chancelado, poderá gerar um ponto de referência sobre o passado repressivo, a partir do qual não mais se admita quaisquer tentativas de negacionismo. Nesse sentido, pode-se inferir que a atuação da CNV não se traduziria apenas na coleta de evidências: indo além de um exercício descritivo, a Comissão deveria também empenhar-se em um esforço explicativo e normativo sobre o passado ditatorial.

⁶⁷ Dentre as comissões que expressamente foram instituídas com base no direito à verdade, destacam-se, além da CNV, a Comissão da Verdade e Reconciliação do Peru (2001-3) e a Comissão da Verdade e Dignidade da Tunísia (2014) (Szoke-Burke, 2015, p.558).

O termo reconciliação⁶⁸, por sua vez, é aludido como um dos objetivos da Comissão (art.1º da lei nº 12.528/2011), de forma diversa a outras comissões precedentes⁶⁹. Contudo, diferentemente da consecução do direito à verdade, o objetivo da reconciliação não chega a integrar a nomenclatura atribuída à comissão brasileira – “Comissão Nacional da Verdade” (González, 2012, p.5).

A menção à “reconciliação” gerou críticas ao mandato legal, considerando que justamente por meio da bandeira da “reconciliação nacional” e sob o discurso de uma “guerra de dois lados” sustentou-se por anos uma concepção de anistia em termos amnésicos. O silêncio e a negação de uma primeira fase da justiça de transição do país basearam-se no discurso sobre um pacto de esquecimento do passado em prol da democracia⁷⁰, de uma “governabilidade democrática”. Soma-se a isso o fato de que, para que haja reconciliação, deve existir reconhecimento e um

⁶⁸ De acordo com os estudos que destacam seu potencial reconciliatório, as comissões poderiam promover a tolerância entre as partes ao criar um ambiente no qual cada uma pudesse ouvir os ressentimentos e o sofrimento da outra. Ademais, seus trabalhos poderiam suscitar empatia mútua em detrimento de atos de vingança ou rivalidades do passado. Por fim, as comissões teriam o viés de tornarem-se um fórum neutro para processos de justiça restaurativa, nos quais as partes envolvidas poderiam participar diretamente dos processos de mediação e resolução dos ressentimentos do passado (Hayner et al., 2003, p. 126). Pode-se ressaltar, conforme Hayner (2011) e parte significativa da doutrina sustentam, que a reconciliação no âmbito das comissões da verdade diria respeito ao nível nacional ou político. Isso porque o desvelamento da verdade por uma comissão oficial e suas conclusões sobre os fatos permitiriam às partes opostas em um conflito debater e conciliar seus programas políticos sem os ressentimentos relacionados às mentiras e às negações do passado. A reconciliação em nível individual, por sua vez, seria muito mais complexa e, estaria relacionada ao perdão individual. O perdão do vitimado adviria de um processo extremamente pessoal, de acordo com suas necessidades individuais e reações possíveis diante do passado revelado (Hayner, 2011, p.183).

⁶⁹ Deve-se ter em mente que a busca pela reconciliação nacional não é um objetivo comum a todas as comissões da verdade. No contexto argentino, por exemplo, uma proposta de reconciliação poderia ser concebida até mesmo como imoral pelas vítimas e seus familiares. Qualquer sugestão ou menção à palavra “reconciliação” encontraria resistência dos grupos defensores de direitos humanos do país (Hayner, 2011, p.187). Nesse sentido, um dos objetivos mais polêmicos das comissões da verdade é justamente a promoção da reconciliação nacional.

⁷⁰ Em um contexto de “relaxamento” do regime, durante a gestão de João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985), o discurso sobre uma anistia “ampla, geral e irrestrita” passou a ventilar na arena política. Diante de tal conjuntura, a lei nº 6.683, de agosto de 1979, foi aprovada pelo Congresso Nacional e promulgada por Figueiredo. Ao mesmo tempo em que permitia o retorno dos exilados ao país e a libertação de presos políticos, a lei garantia a impunidade dos agentes do regime (ou seja, tratava-se de uma “autoanistia”). Conforme observa Rodeghero (2009, p. 138) em detrimento de uma concepção de anistia como *anamnesis*, como reivindicavam movimentos sociais organizados naquele momento, a lei instituída pelo regime consagrava a concepção de anistia em sentido amnésico: “A consolidação da amnésia foi resultado de posturas assumidas pela própria oposição ao Regime e pela sociedade como um todo, depois da aprovação da lei. Contribuíram, para isso, os discursos de militares, autoridades civis e da grande imprensa que diziam que o tema da tortura era intocável depois da anistia (considerada) recíproca. Quem tocasse em temas como esse, estaria sendo revanchista” (Rodeghero, 2009, p. 138).

pedido de perdão dos ofensores, gesto que as Forças Armadas e seus membros ainda não demonstraram estar abertos a desempenhar⁷¹.

No que concernia à escolha dos comissionados, de acordo com o artigo 2º da lei, a CNV seria:

(..)composta de forma pluralista, será integrada por 7 (sete) membros, designados pelo Presidente da República, dentre brasileiros, de reconhecida idoneidade e conduta ética, identificados com a defesa da democracia e da institucionalidade constitucional, bem como com o respeito aos direitos humanos.

§ 1º Não poderão participar da Comissão Nacional da Verdade aqueles que:

- I - exerçam cargos executivos em agremiação partidária, com exceção daqueles de natureza honorária;
- II - não tenham condições de atuar com imparcialidade no exercício das competências da Comissão;
- III - estejam no exercício de cargo em comissão ou função de confiança em quaisquer esferas do poder público.

Na maioria das comissões da verdade, a seleção de membros foi realizada por meio dos parâmetros e julgamentos dos atores detentores do poder decisório. Excepcionalmente, como no caso sul-africano, o ato legislativo de criação da comissão previu um processo de consulta à população para a seleção de seus membros comissionados (Hayner, 2001, p.216). Quanto à nacionalidade dos mesmos, é importante salientar que, em um momento inicial, as comissões contavam apenas com membros nacionais. Com a crescente expansão e internacionalização desse modelo institucional, as comissões passaram a ser compostas por *experts* no assunto e membros de organizações internacionais⁷².

Diferentemente de outras comissões mais recentes instituídas pelo mundo, a CNV não contou com a participação de comissionados estrangeiros, especialistas sobre esse modelo institucional. Os sete escolhidos eram brasileiros⁷³ que, de

⁷¹ Por exemplo, em período relativamente recente, em 2004, por nota oficial, o Exército afirmou que seriam legítimas as ações empreendidas contra os considerados “subversivos” no período militar (Folha de São Paulo, Notícias, 19 out. 2004).

⁷² Um exemplo foi a comissão de San Salvador, administrada pela ONU, na qual três comissionados e 25 membros do *staff* não eram nacionais do país (Hayner, 2001, p.219).

⁷³ A Presidenta indicou sete membros: Rosa Maria Cardoso (advogada de presos políticos durante a repressão), Paulo Sérgio Pinheiro (ex-Secretário de Direitos Humanos, diplomata e acadêmico, com experiência nacional e internacional sobre estudos sobre violência, tendo exercido cargos inclusive nas Nações Unidas), Maria Rita Kehl (psicanalista e jornalista), Cláudio Fonteles (ex- Procurador Geral da República), José Paulo Cavalcanti Filho (ex- Secretário-geral do Ministério da Justiça, Ministro interino da Justiça e advogado), José Carlos Dias (ex- Ministro da Justiça e advogado) e Gilson Dipp (Ministro aposentado do STJ, ex- corregedor do Conselho Nacional de Justiça, tendo atuado como perito designado pelo governo para sustentar a defesa do Estado brasileiro perante a

acordo com as diretrizes da lei, não poderiam exercer cargos de natureza política, ou serem “parciais”, como vítimas e militares que atuaram durante o período ditatorial. A comissão brasileira, desse modo, seguiu o modelo de países como Argentina e Chile, nos quais os membros foram selecionados pelas autoridades instituidoras das comissões (Hayner et al., 2003), com base em critérios estabelecidos, como a idoneidade e a conduta ética.

O processo de escolha dos membros comissionados é um dos fatores indicativos sobre o rumo a ser dado aos trabalhos das comissões, considerando que percepções e imagens individuais sobre o passado passam a influenciar e a oferecer contornos à natureza da verdade a ser construída no âmbito de seus trabalhos (O’Neill *apud* Buckeley-Zistel, 2014, p. 151). Portanto, a verdade a ser emanada por um relatório final pode submeter-se ao encadeamento causal, à apropriação seletiva e à sequência narrativa privilegiados (Buckeley-Zistel, 2014, p. 151) diante do *background* pessoal dos comissionados.

No caso brasileiro, verifica-se pelo perfil dos comissionados uma predominância de juristas, o que, em uma comissão que se pretende pluralista e tem como objetivo a efetivação da “verdade histórica” suscitou críticas. Além da falta de historiadores, chama a atenção a presença de apenas duas mulheres⁷⁴ e a predominância de homens que já ocuparam cargos proeminentes, como ex-Ministros, em governos anteriores.

Instalada a CNV, de acordo com seu mandato legal, essa teria o prazo de funcionamento de dois anos e seria encarregada de examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período de 18 de setembro de 1946 (data de promulgação da constituição anterior ao regime ditatorial) a 5 de outubro de 1988 (data de promulgação da CFRB/1988).

Corte IDH). Já durante os trabalhos da Comissão, Dipp afastou-se do cargo, por problemas de saúde, em setembro de 2012; e Claudio Fonteles solicitou desligamento do cargo, sendo substituído por Pedro Dallari (advogado e professor universitário, em setembro de 2013).

⁷⁴ “21. O *caput* do art. 2º do Projeto, previu a necessidade de constituição de uma Comissão plural. Não obstante, considera-se importante estipular que essa pluralidade seja observada também no que diz respeito à questão de gênero. Isso porque as estruturas de violações aos direitos humanos atingem diferentemente a homens e mulheres. Estas, via de regra, são exploradas em relação à sua condição feminina (abusos sexuais e relações de maternidade). Desse modo, afigura-se de extrema relevância que a Comissão tenha, no seu bojo, “olhares femininos”, aptos a melhor compreender a dor e o sofrimento imposto às mulheres.” (Nota Técnica do MPF sobre o projeto de lei 7.376/10, que cria a Comissão Nacional da Verdade, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, 2010).

Em termos comparativos, o mandato temporal previsto em lei para a CNV estaria em sintonia com a experiência internacional: atualmente, poucas comissões têm concretizado seus trabalhos em um período menor de dois anos. Contudo, considerando que os poderes e objetivos das comissões foram alargados ao longo do tempo, mesmo um mandato de dois anos ainda se prova curto diante da necessidade de se esboçar um plano de trabalho, coletar e organizar documentos, receber e processar testemunhos de centenas ou milhares de vítimas, selecionar os casos emblemáticos, finalizar as investigações e elaborar um relatório final detalhado (Hayner, 2011, p. 216)..

No caso específico da CNV, tal situação foi agravada pelo fato de o período a ser investigado constituir um dos maiores dentre as comissões já instituídas, mais de quatro décadas (CNV, 2014, Cap.1, p.41). Como forma de contornar essa questão, conforme será visto mais à frente, os conselheiros, já no decorrer de seus trabalhos, optaram por focar-se no período ditatorial (a partir de 1964) e obtiveram a prorrogação de sete meses para a apresentação do relatório final.

Tendo em vista tais considerações preliminares, passa-se a analisar os objetivos e poderes constantes no mandato legal da CNV.

Em primeiro lugar, tem-se como objetivo o exame e o esclarecimento das *graves violações de direitos humanos*. Nesse ponto, pode-se dizer que o legislador recorreu aos corolários do direito internacional dos direitos humanos para a tipificação das condutas a serem priorizadas pela Comissão. Em seu artigo 3º, II, a lei nº 12.528/2011 apresenta um rol de condutas, semelhante ao já esboçado pela Corte IDH⁷⁵: tortura, morte, desaparecimento forçado e ocultação de cadáver (CNV, 2014, Cap.7). Conforme salientou González (2012) ao analisar o marco material da Comissão, “(s)eria excessivamente restritivo concluir que o legislador criou uma comissão da verdade meramente para redundar no trabalho já realizado pela Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, com o acréscimo da tortura”.

O mesmo artigo da lei nº 12.528/2011 traz a previsão quanto ao “*esclarecimento circunstanciado* dos casos de torturas, mortes, desaparecimentos

⁷⁵ No caso Barrios Altos (2001), a Corte IDH reconheceu como “graves violações” de direitos humanos a tortura, as execuções sumárias, extralegais ou arbitrarias e também os desaparecimentos forçados (Corte IDH, 2001, para. 41).

forçados, ocultação de cadáveres e sua *autoria*, ainda que ocorridos no *exterior*” (*grifo nosso*).

Em linhas gerais, uma vez que o Estado já havia reconhecido sua responsabilidade por mortes e desaparecimentos forçados no âmbito da CEMDP, o objetivo central da CNV diria respeito à verificação dos autores individuais, dos meios e do contexto no qual foram perpetradas as graves violações, garantindo atenção especial não só às mais graves, como o caso da tortura, mas também àquelas cometidas de modo sistemático (Torelly, 2014, p. 221).

Ainda, importante ter em mente que, apesar do importante trabalho da CEMDP no livro e relatório *Direito à Memória e à Verdade*, no qual reconhece o desaparecimento ou morte de centenas de indivíduos, não houve investigação em relação às circunstâncias atinentes aos casos, nem a identificação autoral. Ao mesmo tempo, nenhuma das comissões estatais, a CEMDP ou a Comissão de Anistia, procedeu ao trabalho de circunstanciar casos de específicos de tortura. Finalmente, o depoimento dos agentes estatais não foi tomado por nenhum desses órgãos (Torelly, 2014, p. 221).

Ainda com fulcro no supracitado artigo, a CNV foi incumbida por lei de nomear os perpetradores de graves violações de direitos humanos, uma prática conhecida na doutrina internacionalista por *naming names*. Porém, uma peculiaridade da lei brasileira foi a utilização de um termo recorrente no direito criminal, a palavra “autoria”, ao invés de “nomeação”, como seria a tradução mais recorrente do inglês, utilizada por outras comissões.

Desse modo, diversamente de outras comissões da verdade nas quais não havia expresso em seu mandato legal a identificação dos autores das graves violações de direitos humanos, tendo sido essa uma opção dos comissionados, por entenderem que o direito à verdade contemplaria a identificação nominal dos perpetradores; a CNV já continha no bojo de seu mandato legal tal atribuição.

Significativo, ademais, foi o marco espacial definido por lei para a CNV. Dentre os países que compunham a Operação Condor⁷⁶, a CNV foi a primeira

⁷⁶ Entre as décadas de 70 e 80, os regimes militares do Brasil, do Paraguai, da Bolívia, do Uruguai, do Chile e da Argentina, com o apoio do serviço de inteligência norte-americano, empreenderam uma aliança político-militar, a chamada Operação Condor. Essa aliança tinha como objetivo coordenar a repressão e as atividades de terrorismo de Estado em escala internacional. Por meio de suas atividades conjuntas, “realizaram operações extraterritoriais de sequestro, tortura, execução e desaparecimento forçado de opositores políticos exilados” (CNV, 2014, Cap.6, p.220).

comissão da verdade a investigar de modo consistente a situação de “terrorismo de Estado”. De forma ainda inovadora, a lei nº 12.528/11 previu o esclarecimento circunstanciado das graves violações de direitos humanos (considerando os supracitados marcos temporal e material), ainda que ocorridas no exterior. Assim, a CNV teria competência para investigar fatos ocorridos além do território nacional, desde que tivessem vitimizado cidadãos brasileiros, como resultado do processo político repressivo do período (González, 2012, p.9). Tem-se, portanto, um caráter extraterritorial conferido aos seus trabalhos (CNV, 2014, Cap.1, p.41).

Outro objetivo constante no mandato legal da CNV diz respeito ao encaminhamento das informações obtidas pelos órgãos responsáveis pela localização dos restos mortais de mortos e desaparecidos, e a colaboração com o Poder Público para o esclarecimento das violações aos direitos humanos. Quanto à localização dos restos morais dos vitimados, os esforços da CNV se somariam aos trabalhos realizados pela CEMDP. Em relação à determinação de cooperação para o esclarecimento das violações, infere-se que, apesar de a CNV não gozar de poderes jurisdicionais, as informações angariadas pela mesma poderiam ser encaminhadas e utilizadas para finalidades legais e judiciais (Torelly, 2014, p. 222).

No que tange aos poderes previstos por lei, o art. 4º elenca:

- I - receber testemunhos, informações, dados e documentos que lhe forem encaminhados voluntariamente, assegurada a não identificação do detentor ou depoente, quando solicitada;
- II - requisitar informações, dados e documentos de órgãos e entidades do poder público, ainda que classificados em qualquer grau de sigilo;
- III - convocar, para entrevistas ou testemunho, pessoas que possam guardar qualquer relação com os fatos e circunstâncias examinados;
- IV - determinar a realização de perícias e diligências para coleta ou recuperação de informações, documentos e dados;
- V - promover audiências públicas;
- VI - requisitar proteção aos órgãos públicos para qualquer pessoa que se encontre em situação de ameaça em razão de sua colaboração com a Comissão Nacional da Verdade;
- VII- promover parcerias com órgãos e entidades, públicos ou privados, nacionais ou internacionais, para o intercâmbio de informações, dados e documentos; e
- VIII- requisitar o auxílio de entidades e órgãos públicos (Art. 4, Lei nº 12.528/11).

Primeiramente, quanto ao poder de recepção de testemunhos, a possibilidade de não identificação suscitou críticas ao mandato legal, por conta da falta de transparência que poderia acarretar. Contudo, assim como observam Priscilla Hayner e Mark Freeman (2003, p. 136-137), angariar a efetiva cooperação

daqueles que possuem algum grau de envolvimento com as violações é um dos maiores desafios das comissões da verdade. Isso porque esses indivíduos temem, além de quaisquer repercussões jurisdicionais, consequências sociais tais como o ostracismo e o rechaço público. Nesse sentido, o caráter não identificado dos testemunhos poderia convencê-los a cooperar com a comissão, fornecendo informações fundamentais para o desvelamento da verdade sobre as violações perpetradas no passado. Além disso, existe a possibilidade de que determinadas vítimas tenham dificuldades em expor ao público a violência que sofreram, principalmente na hipótese de violências sexuais. Nesses casos, a não identificação quanto às suas identidades poderia encorajá-las a prestar testemunhos e revelar detalhes sobre as mazelas sofridas.

Em relação ao poder de convocação para entrevistas e testemunhos, tal previsão legal diferenciou a CNV das demais comissões de reparação já instituídas, uma vez que tanto a CEMDP quanto a Comissão de Anistia recebiam apenas depoimentos espontâneos ou de indivíduos convidados (Torelly, 2014, p. 224).

A lei nº 12.528/11, no art. 4º, parágrafo 3º, ainda prevê: “(..) é dever dos servidores públicos e dos militares colaborar com a Comissão Nacional da Verdade”. Sob esse prisma, o não comparecimento diante da obrigação legal de cooperação com a CNV, constituiria uma infração disciplinar aos servidores do Estado.

O Ministro da Justiça à época, José Eduardo Cardoso, inclusive realizou a interpretação de que a condução coercitiva de agentes convocados era cabível, decorrendo do dispositivo legal supracitado, de forma que a CNV poderia acionar a Polícia Federal, se necessário⁷⁷. Contudo, conforme será analisado mais adiante, na prática, essa previsão legal sofreu restrições por parte do Judiciário e não se demonstrou efetiva para assegurar a colaboração dos agentes do regime repressivo.

Em relação ao poder de requisitar informações, dados e documentos, mesmo aqueles sob sigilo, assim como já evidenciado, um elemento fundamental para a CNV foi a promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI). A lei nº 12.527/11 coíbe a imposição de restrições de acesso a informações ou a documentos

⁷⁷ Em notícia publicada no sítio institucional da CNV, o coordenador Pedro Dallari afirmou que o então Ministro da Justiça já havia entendido que “(..) a condução coercitiva de agentes convocados que faltam a depoimentos está em sintonia com a lei que criou a Comissão Nacional da Verdade e que aguardará os pedidos da CNV para acionar a Polícia Federal quando necessário” (CNV, Outros Destaques. 21 jul. 2014)

relacionados a graves violações de direitos humanos perpetradas por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas. Assim como o poder de convocação, em termos práticos, o de requisição de informações e de documentos aos órgãos e instituições do Estado não foi suficiente para garantir o acesso irrestrito às fontes proeminentes às pesquisas da CNV. Esse tópico será aprofundado em relação às interações com os órgãos e instituições estatais na próxima seção.

Quanto ao poder de solicitar a realização de perícias, tal previsão também era assegurada à CEMDP, mas não à Comissão de Anistia. Essa atribuição legal demonstra-se especialmente importante para o esclarecimento circunstanciado das violações de direitos humanos, permitindo, por exemplo, a produção de provas forenses (Torelly, 2014, p. 224). Já a realização de diligências revela-se essencial para que se possa identificar os locais relacionados às graves violações de direitos humanos.

No que concerne à previsão de realização de audiências públicas, tais eventos garantem maior transparência aos esforços investigativos. Desde a experiência sul-africana, emblemática ao realizar audiências públicas amplamente transmitidas pelos meios de comunicação para toda a sociedade, grande parte das comissões, a partir de então instituídas, passaram a realizar tais eventos (Hayner, 2011, p. 219).

Além de prover aos comissionados evidências e esclarecimentos sobre as violações perpetradas, as audiências oferecem uma plataforma na qual as vítimas podem narrar suas experiências, propiciando reconhecimento público e formal ao seu *status* de vitimados e à sua narrativa de sofrimento diante das mazelas sofridas por conta das violações perpetradas. Nesse tocante, o processo de testemunho público daqueles afetados pela repressão estatal possui também qualidades terapêuticas, segundo alguns especialistas na temática das comissões da verdade (Roht-Arriaza, 1995, p.19). Finalmente, o empoderamento da narrativa das vítimas por meio de audiências vem se demonstrado proeminente para que se angarie apoio da opinião pública à sua causa, inserindo-a na agenda política nacional. Esse processo comunicativo, inclusive, poderá garantir legitimidade a futuros procedimentos jurisdicionais (Cueva, 2004, p. 64).

Finalmente, o art. 11 da lei nº 12.528/11 previa que, ao final de seus trabalhos, a CNV produzisse relatório circunstanciado contendo as atividades empreendidas, os fatos examinados, assim como suas conclusões e recomendações.

As comissões da verdade instituídas previamente à CNV realizaram recomendações de diversas vertentes. Por exemplo, por meio de suas investigações, as comissões da verdade puderam angariar evidências sobre a participação de instituições estatais, que, de maneira individual ou coletiva, não asseguraram a proteção aos direitos humanos no passado. Sob esse viés, elaboraram recomendações de reformas institucionais (assim como legais), que teriam um impacto a longo prazo nos objetivos econômicos, sociais e políticos dos países (Hayner et al., 2003, p. 126).

Além de recomendar a responsabilização dos perpetradores em termos penais e civis, expurgos, restituição financeira ou serviços sociais, muitas comissões teceram recomendações direcionadas ao tratamento e ressarcimento dos danos diretos às vítimas, como reparações por danos psicológicos, físicos e econômicos (Hayner et al., 2003, p. 126).

Não obstante, o estabelecimento das comissões *per se*, segundo especialistas do ICTJ, desempenharia um papel na reparação da dignidade moral das vítimas. De forma atenta ao seu sofrimento, o trabalho das comissões reconheceria publicamente os danos sofridos pelas mesmas; podendo, ademais, sugerir outras reparações às vítimas, de cunho simbólico, como memoriais e cerimônias comemorativas (Hayner et al., 2003, p. 126).

3.2.

O funcionamento da CNV: desafios e avanços

3.2.1.

O relacionamento interno e a estrutura organizacional

Inicialmente, sob a coordenação do Ministro aposentado do Superior Tribunal de Justiça (STJ) Gilson Dipp (de maio a setembro de 2012), a CNV concentrou-se em sua estruturação administrativa, na organização de seus trabalhos de pesquisa e em contatos com os familiares dos vitimados. A partir desse momento, prosseguiu-se com a definição dos temas das investigações, das fontes e das metodologias de pesquisa (CNV, 2014, Cap.2, p. 49).

Em julho de 2012, por meio de resolução, foi estabelecido seu Regimento Interno, no qual constavam “diretrizes referentes à organização, à estrutura, ao planejamento, ao funcionamento, às atribuições dos conselheiros e às atividades de apoio, bem como disposições de natureza geral” (CNV, 2014, Cap.2, p.50). De

acordo com Regimento, seriam organizados os grupos de trabalho e as subcomissões a serem designadas pelos conselheiros do Colegiado.

Na sequência, os comissionados definiram três subcomissões temáticas: (a) subcomissão de “pesquisa, geração e sistematização de informações”; (b) subcomissão de “relações com a sociedade civil e instituições”; (c) subcomissão de “comunicação externa” (CNV, 2014, Cap. 2, p.50).

No mês de setembro de 2012, após o pedido de desligamento de Dipp, por alegados problemas de saúde, o ex-Procurador-geral da República, Cláudio Fonteles, assumiu o cargo de coordenador da CNV.

De dezembro em diante, as atividades de pesquisa da CNV começaram a ocorrer no âmbito de grupos de trabalho coordenados por membros do Colegiado, com apoio de assessores, consultores e pesquisadores. A partir de então, as investigações passaram a ser desenvolvidas por equipes descentralizadas e autônomas, divididas em 13 grupos temáticos de trabalho:

1) ditadura e gênero; 2) Araguaia; 3) contextualização, fundamentos e razões do golpe civil-militar de 1964; 4) ditadura e sistema de Justiça; 5) ditadura e repressão aos trabalhadores e ao movimento sindical; 6) estrutura de repressão; 7) mortos e desaparecidos políticos; 8) graves violações de direitos humanos no campo ou contra indígenas; 9) Operação Condor; 10) papel das igrejas durante a ditadura; 11) perseguições a militares; 12) violações de direitos humanos de brasileiros no exterior e de estrangeiros no Brasil; e 13) o Estado ditatorial-militar (CNV, 2014, Cap.2, p. 51).

Em fevereiro de 2013, foi a vez do diplomata Paulo Sérgio Pinheiro assumir a coordenação da CNV, na qual permaneceu apenas por três meses; quando, em maio de 2013, foi sucedido por Rosa Cardoso, advogada que atuou na defesa de militantes políticos durante a ditadura militar.

Ainda, em maio de 2013, a CNV completou seu primeiro ano de funcionamento e publicou um relatório resumindo as atividades realizadas até então. Naquele momento, apesar de já evidenciar o traçado e os parâmetros conceituais adotados em suas pesquisas, as informações do relatório preliminar limitavam-se, em grande medida, a dados numéricos, quantitativos, sobre as atividades realizadas (Gallo, 2015, p.334). Conforme evidenciaram Teles e Quinalha (*apud* Gallo, 2015, p.334):

O relatório lançado (...) mais parece um texto de apresentação institucional da CNV do que efetivamente um balanço analítico dos trabalhos realizados e dos resultados atingidos. Após praticamente metade do prazo total de funcionamento da CNV, foi publicado um texto de apenas 20 páginas e, de uma perspectiva qualitativa, há

pouquíssima – para não dizer nenhuma – informação nova. O relatório acaba assumindo caráter de carta de intenções. A maioria dos verbos denota que a CNV “pretende”, “está empenhada”, “está desenvolvendo”, todos remetendo a ações futuras, o que ilustra o estágio atual de paralisia.

Ao mesmo tempo em que se desenhava a estrutura administrativa e organizacional da CNV, anunciavam-se também, publicamente, as divergências internas do grupo de conselheiros indicado pelo Executivo. Segundo o noticiado pela imprensa, em abril de 2013, os dissensos ocorriam em relação à condução e à divulgação das informações já levantadas (Quadros, Último Segundo, 17 jul. 2013). De um lado, um grupo liderado por Paulo Sérgio Pinheiro defendia que a Comissão deveria manter-se silente e apresentar suas conclusões apenas no relatório final. Já Cláudio Fonteles e Rosa Cardoso defendiam uma discussão mais ampla, por via pública⁷⁸.

De acordo com Gallo (2015), na realidade, desde 2012, os conselheiros dividiam-se sobre temas centrais, sobretudo quanto aos seguintes pontos:

- 1) a possibilidade de punição dos agentes da repressão; 2) a divulgação de dados parciais e a prestação de contas dos trabalhos realizados; 3) a publicidade de dados coletados; 4) a participação de integrantes da sociedade civil complementando os trabalhos da Comissão (Gallo, 2015, p.334).

A crise interna culminou com o pedido de desligamento de Cláudio Fonteles, por “motivos de natureza pessoal”, em junho de 2013. O estopim teria sido a publicação, no *website* da CNV, de uma declaração de Fonteles, na qual o conselheiro manifestava-se favorável à revisão da lei de anistia e à punição dos perpetradores de graves violações de direitos humanos (Gallo, 2015, 334).

No mês seguinte à saída de Fonteles, foi divulgada uma carta aberta dos familiares de desaparecidos políticos, ex-presos políticos e comitês da sociedade civil endereçada ao Colegiado. Nesse documento, eram externadas preocupações “com a opacidade, falta de unidade e morosidade” da CNV, até então. Cobrava-se

⁷⁸ Segundo relato de Luiz Cláudio Cunha sobre as divisões internas da CNV, em 2013, “(...) a advogada Rosa Cardoso, hoje herdeira solitária da confiança das entidades de direitos humanos, cada vez mais desconfiadas dos trabalhos da comissão. A solidão aumentou com o afastamento do comissário Cláudio Fonteles, que renunciou exaurido pelo confronto com Pinheiro. Na essência, é um confronto entre visões díspares que podem levar a CNV à implosão: de um lado, Fonteles, aberto e conectado com a rua, e, de outro, Pinheiro, desconfiado e fechado ao escrutínio externo (...)O secretismo de Pinheiro irrita as entidades de direitos humanos. Em fevereiro passado, o Instituto de Estudos da Religião (Iser), uma respeitada ONG do Rio de Janeiro, reiterou pedido de informações sobre o trabalho e a agenda de audiências da CNV. Doze dias após o ofício do Iser, Pinheiro confessou sua aversão à transparência, enviando um e-mail explícito aos comissários e assessores (...)” (Associação Brasileira de Anistiados Políticos, Luiz Cláudio Cunha, 10 jul.2013).

dos conselheiros um “plano mínimo de trabalho, com objetivos e metodologia definidos”; a convocação dos agentes perpetradores; a realização de uma quantidade maior de audiências públicas; uma maior quantidade de pesquisas relacionadas aos casos de morte e desaparecimento e uma maior pressão política para a abertura dos arquivos do Estado relacionados com repressão (CNV, 2014, Cap.2, p.68).

Ademais, nessa carta, os representantes da sociedade civil exprimiram seu descontentamento com as divergências internas entre os comissionados, os “ataques pessoais e públicos”, o que, em suas palavras, era uma “demonstração de descompromisso com a verdade e a história, refletindo na falta de clareza do papel histórico da CNV”. Tendo em vista essas considerações, dentre as reivindicações do grupo, estavam a volta de Fonteles, a substituição de Dipp e, finalmente:

(...)e a garantia de que todos os integrantes estejam voltados prioritária e realmente para os trabalhos da CNV, e que estejam ainda comprometidos não apenas com o Direito à Verdade, Memória e Justiça, mas também com a concepção de Comissão que trabalhe com e para a sociedade, entendendo que o processo é tão importante quanto o relatório final (...) (Carta aberta à Comissão Nacional da Verdade - Brasil, 247, 16 jul.2013).

Perante a manifestação, a CNV reuniu-se com representantes do grupo, com o intuito de definir objetivos específicos e linhas de ação (CNV, 2014, Cap.2, p.68). Desse encontro, resultaram diversos alinhamentos⁷⁹; contudo, a volta de Fonteles à CNV não se concretizou.

⁷⁹ “(F)oram discutidos e definidos objetivos específicos e linhas de ação para a CNV: 1) consolidar lista de vítimas de morte e desaparecimento político, com o objetivo de estabelecer o universo de casos a ser investigado pela CNV; 2) analisar resultados parciais e dar continuidade às pesquisas da CNV nos arquivos de processos do Superior Tribunal Militar (STM), com o propósito de localizar fotografias e laudos periciais sobre mortos e desaparecidos políticos; 3) analisar resultados parciais e dar continuidade às pesquisas da CNV nos arquivos dos Departamentos e Delegacias de Ordem Política e Social (DOPS), sob a guarda dos arquivos estaduais, com o objetivo de localizar e digitalizar fotos e laudos periciais sobre mortos e desaparecidos políticos; 4) realizar pesquisas nos acervos digitais do projeto *Brasil: nunca mais*, no intuito de localizar fotografias, laudos de perícia de local e laudos de autópsia de mortos e desaparecidos políticos; 5) realizar pesquisas nos arquivos de polícia, perícia técnica e criminalística nos diferentes estados da federação; 6) realizar pesquisas nos arquivos dos institutos de medicina legal nos diferentes estados da federação; 7) realizar pesquisas em inquéritos policiais militares (IPM) relacionados a mortes de agentes das estruturas e órgãos da repressão política, com a finalidade de identificar documentos e informações relevantes para a investigação da CNV; 8) identificar e sistematizar informações de documentos oficiais relativas à participação de médicos-legistas, peritos e outros agentes públicos em casos de morte e desaparecimento político; 9) identificar os processos relativos a crimes políticos e contra a segurança nacional, tramitados no STM e que não constam, para pesquisa, do projeto *Brasil: nunca mais*; 10) identificar as cadeias de comando dos órgãos e locais de repressão nos quais se presume a ocorrência de mortes e desaparecimentos políticos, para que a CNV proceda à localização dos agentes envolvidos, além de sua convocação para prestar depoimento e demais providências cabíveis entre os poderes e atribuições da CNV; 11) analisar os depoimentos tomados pela CNV e em outros foros, com o propósito de subsidiar as averiguações da CNV sobre casos de mortos e desaparecidos

Em agosto de 2013, José Carlos Dias, ex-Ministro da Justiça, sucedeu Rosa Cardoso como coordenador da CNV. No mês seguinte, foi publicada no Diário Oficial da União a nomeação do advogado Pedro Dallari, como sucessor de Cláudio Fonteles.

Assim como seu predecessor, Dallari defendia publicamente a punição dos perpetradores de graves violações de direitos humanos ocorridas durante a ditadura militar (Éboli, O Globo, 29 nov. 2013). Ele, que assumiria a última coordenação da CNV, em novembro, seria uma figura chave para o desenvolvimento e elaboração do relatório final da CNV.

Por outro lado, logo no início de seus trabalhos, de abril a novembro de 2012, foram realizadas reuniões de trabalho preliminares com órgãos da administração pública que teriam relação direta com as pesquisas da CNV: Ministério da Defesa, Ministério da Justiça, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Advocacia Geral da União, Comissão de Anistia, CEMDP, Arquivo Nacional. Também foram organizadas reuniões com familiares das vítimas e diversas comissões da verdade recém-instituídas (CNV, 2014, Cap.2, p. 50).

Conforme facultado por sua lei de instituição, a CNV colaborou e contou com a parceria de órgãos estatais, além de negociar acordos e termos de cooperação técnica com instituições e órgãos internacionais. Nesse sentido, pode-se destacar a celebração de acordos de cooperação técnica com organismos internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)⁸⁰ e o ICTJ⁸¹, além da colaboração de outros governos nacionais⁸² (CNV, 2014, Cap.2). Em âmbito

políticos; 12) fornecer informações e elaborar questões, com vistas à tomada de depoimentos e realização de audiências públicas pela CNV; 13) analisar todos os documentos obtidos pela CNV em acervos no exterior, relevantes para o esclarecimento de casos de morte e desaparecimento” (CNV, 2014, Cap.2, p. 68).

⁸⁰ Ainda, de importância salientar aos trabalhos da CNV, foi o projeto de cooperação técnica internacional com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por meio do qual foram contratados pesquisadores, assistentes e peritos para a prestação de assessoria técnica ao órgão.

⁸¹ Em 2012, a CNV recebeu colaboração técnica do ICTJ, que além de realizar recomendações e análises relativas ao trabalho a ser desenvolvido pela Comissão, ainda garantiu treinamento técnico à equipe de pesquisadores (CNV, 2014, Cap.2).

⁸² Os governos nacionais da Argentina, Alemanha, Paraguai, Uruguai, Chile e Estados Unidos oportunizaram acesso a documentos e informações que auxiliaram os trabalhos de pesquisa da CNV (CNV, 2014, Cap.2), principalmente no tocante à investigação dos crimes cometidos no âmbito da operação Condor.

interno, destacar-se-ão as relações com o MPF, as comissões estatais de reparação, as demais comissões da verdade instituídas e as Forças Armadas.

Na próxima seção, passa-se a perfilhar o relacionamento com atores estatais e não-estatais domésticos durante o funcionamento da CNV.

3.2.2.

O relacionamento com os órgãos, as instituições públicas e a sociedade civil

Conforme os ditames normativos da lei nº 12.528/11, a CNV deveria “colaborar com todas as instâncias do poder público para apuração de violações de direitos humanos”; além de ser facultado a mesma a promoção de parcerias “para intercâmbio de informações, dados e documentos”. Apesar de ter seus trabalhos adstritos à observância da lei de anistia e constituir um órgão não-jurisdicional, a CNV poderia encaminhar informações relevantes aos órgãos jurisdicionais. Nesse sentido, para que pudesse construir uma ponte entre verdade e justiça, o estabelecimento de relações cooperativas com o MPF seria essencial.

Em outubro de 2012, logo após a instalação da CNV, o órgão assinou um termo de cooperação técnica com o MPF, por intermédio da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, para intercâmbio de informações e de documentos que pudessem ser necessários ou úteis a ambos, para a consecução dos objetivos comuns dos artigos 3º e 4º da Lei nº 12.528/11 e artigo 11 da lei complementar nº 75 de 1993 (o Estatuto do Ministério Público da União).

Nos mais de dois anos de funcionamento, poucas foram as atividades conjuntas desenvolvidas pela CNV e pelo MPF, como investigações e diligências. Essas passaram a ocorrer, principalmente, a partir de 2014, durante a coordenação do último conselheiro, Pedro Dallari. Ademais, conforme será aduzido no próximo capítulo, a maioria dos encaminhamentos e das denúncias do MPF foram realizados em momento posterior aos trabalhos da CNV e à publicação de seu relatório final⁸³.

⁸³ Ainda durante os trabalhos da CNV, em 2014, foram realizadas duas denúncias relativas ao período militar que se encontravam alinhadas aos relatórios parciais de investigação da Comissão. Em fevereiro de 2014, o MPF-RJ denunciou quatro oficiais da reserva do Exército e dois civis por envolvimento no atentado à bomba realizado nas dependências do Riocentro durante a realização de um show musical que fazia parte das festividades do Dia do Trabalhador. Ainda em 2014, o MPF-RJ ajuizou outra denúncia, tratava-se do caso do ex-deputado Rubens Paiva, morto por agentes do regime opressivo em 1971. Naquele momento, segundo Martins et al. (2015, p.55), verificava-se uma especial sinergia entre os trabalhos desenvolvidos no âmbito do MPF e as conclusões preliminares da pesquisa da CNV.

As relações cooperativas entre os dois órgãos sofreram, ainda, um revés por conta de um episódio de busca e apreensão realizada pelo MPF na residência do militar reformado Paulo Malhães (ex-agente do Centro de Informações do Exército (CIE), logo após seu assassinato. Isso porque, apesar de realizada solicitação por parte da Comissão para a entrega dos arquivos apreendidos, o MPF não encaminhou ao órgão o conjunto de total de documentos e informações⁸⁴ (CNV, 2014, Cap.2, p. 62). Nessa ocasião, o MPF recorreu a uma das cláusulas constantes do termo de cooperação com a CNV, a qual previa a possibilidade de restrição da mútua colaboração em decorrência de sua *conveniência* para as investigações criminais⁸⁵.

Ainda em relação aos órgãos do Estado, a CNV pôde unir-se aos esforços empreendidos no âmbito das demais comissões de reparação estatais, valendo-se de informações constantes nos requerimentos de anistia política da Comissão de Anistia; do relatório *Direito à memória e à verdade*, de 2007, e dos autos dos processos da CEMDP. Quanto a essa última comissão, inclusive, foram realizadas ações concretas com vistas ao desvelamento da “verdade histórica”, nas palavras da própria CNV; como, por exemplo, conforme será visto mais adiante, solicitações ao Judiciário para a retificação do registro de óbito de vítimas do regime ditatorial (CNV, 2014, Cap.2, p.60), além de atividades conjuntas de exumação (CNV, 2014, Cap.2, p. 61).

Apesar das limitações em relação ao “tipo de verdade” produzido pela CEMDP e pela Comissão de Anistia, que envolvem certo grau de presunção de

⁸⁴ “Nesse contexto de cooperação, registre-se um único episódio no qual o MPF se recusou a atender solicitação da CNV, que almejava o acesso aos documentos e às informações obtidos na residência do militar reformado Paulo Malhães, em 28 de abril de 2014. Tais documentos foram objeto de um mandado de busca e apreensão dias após o assassinato do referido militar, que, no mês anterior, havia prestado importante depoimento à CNV, discorrendo sobre as graves violações de direitos humanos perpetradas na Casa da Morte, em Petrópolis (RJ), e sobre o desaparecimento e a ocultação de cadáver do ex-deputado federal Rubens Beyrodt Paiva, entre outros assuntos. Valendo-se das atribuições que lhe foram legalmente conferidas, a CNV solicitou à Procuradoria da República no Rio de Janeiro, em 29 de abril de 2014, o acesso aos documentos obtidos na diligência. Em 20 de maio, o MPF atendeu parcialmente à solicitação, enviando à CNV alguns dos documentos apreendidos. Até a conclusão deste Relatório, apesar dos esclarecimentos prestados pela CNV e da reiteração do pedido, o conjunto dos documentos e informações não foi fornecido à Comissão” (CNV, 2014, Cap.2, p. 62).

⁸⁵ De acordo com as cláusulas constantes no termo de cooperação, em razão da competência administrativa e da responsabilidade institucional, as partes poderiam restringir a mútua colaboração em decorrência de sua conveniência. E, ademais, nas ações conjuntas deveriam ser respeitadas as estratégias de atuação, sigilo e procedimentos necessários (MPF, Termo de acordo de cooperação técnica entre o MPF e a CNV, 8 de outubro de 2012).

veracidade das informações recebidas⁸⁶, os fatos já reconhecidos por seus trabalhos não precisaram ser arguidos ou provados pela CNV. Por meio do acervo de tais comissões, a CNV valeu-se de um conjunto de informações já disponíveis e com algum patamar de reconhecimento de veracidade (Torelly, 2014, p. 227). Ainda, com base em tais dados, a CNV pôde empreender investigações mais profundas sobre casos específicos, avançando em termos de desvelamento da “verdade factual”.

Já instituição estatal mais importante à consecução dos trabalhos da CNV, as Forças Armadas, não demonstrou estar aberta ao diálogo desde o início das atividades da CNV.

Com base nos ditames da LAI, a CNV requisitou, em diversas ocasiões, às Forças Armadas, o fornecimento de acesso a informações constantes nas folhas de alterações⁸⁷ de membros da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, objetivando esclarecer as graves violações perpetradas, além de identificar agentes, estruturas e locais associados a essas violações. Apesar da vigência da LAI, por meio de decisão judicial, a CNV viu seu acesso a tais documentos restrito, por um curto período de

⁸⁶ O direito à reparação efetivado por meio da Comissão de Anistia e da CEMDP acabou influenciando na dimensão da busca pela verdade das vítimas do regime, considerando que, na consecução de seus trabalhos, ambas promoveram frequentes questionamentos sobre a narrativa oficial do Estado. Para que fossem deferidas indenizações, essas comissões analisaram os casos de morte, desaparecimentos e dos perseguidos políticos, reconhecendo a participação de agentes estatais em graves violações antes negadas pelo Poder Público (Castro et al., 2014 p. 130).

No que concerne à presunção de veracidade das informações recebidas, de forma geral, a Comissão de Anistia funciona com base na presunção de veracidade das alegações trazidas pelos vitimados ao analisar os processos de concessão de anistia política. Por meio de uma consulta a arquivos públicos, a presunção sobre a perseguição política sofrida por um indivíduo pode ser derrubada diante de indícios suficientes de que tais alegações não são verdadeiras. Ainda, a Comissão de Anistia pode assentir que um conjunto específico de provas é o bastante para que se possa confirmar a perseguição a um indivíduo, sem que proceda ao reconhecimento específico, circunstanciado, da veracidade dos fatos aduzidos pelo narrador. Por esse motivo, um processo de anistia não poderia ser aduzido como prova, diante do Poder Judiciário, de que um cidadão esteve detido em determinado local por um período específico (Torelly, 2014, p.225-6).

No âmbito da CEMDP, há uma presunção parcial de veracidade, uma vez que o ônus da prova recai sobre o familiar do morto ou desaparecido por razões políticas. Cabe à CEMDP verificar a veracidade de informações no que tange à mortes e desaparecimentos, produzindo uma verdade em termos negativos, uma “contra informação”. A título de exemplo, a CEMDP pode reconhecer a falsidade de um laudo pericial (Torelly, 2014, p. 225-6).

⁸⁷ “As folhas de alterações são documentos, de responsabilidade da organização militar, destinados ao registro semestral das alterações relativas aos militares da ativa, como mudança de posto, promoções, recebimento de diárias para deslocamento, publicadas nos boletins internos das forças em que atuaram os militares” (CNV, Outros Destaques, 22 out. 2014).

tempo, com fulcro no direito personalíssimo à imagem, honra e dignidade, além da preservação da memória dos agentes do regime repressivo⁸⁸.

Ainda em 2012, a CNV requereu uma série de informações ao Ministério da Defesa em relação à guarda de documentos, com grau de sigilo, pelas Forças Armadas. No âmbito de tal requisição, a CNV realizou menção ao aviso nº 195/2010, encaminhado anteriormente à Casa Civil. Segundo esse ofício, o Exército, a Marinha e a Aeronáutica não mais manteriam em seus acervos documentos do período de 1946 a 1988, que teriam sido destruídos com base em legislação anterior. No entendimento da CNV, tais documentos com grau de sigilo, no caso de destruição, exigiriam lavratura do Termo de Destruição, assim como a lei vigente à época previa. A CNV solicitou que fossem prestadas informações quanto a tal situação. Contudo, não obteve resposta satisfatória por parte das Forças Armadas (CNV, Outros Destaques, 06 dez. 2012).

Em período próximo, a CNV teve acesso a documentos do Estado que estavam em posse de um ex-comandante do Destacamento de Operações de Informação – Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI), do Rio de Janeiro. Julio Miguel Molinas Dias havia sido assassinato em novembro de 2012. Por conta de sua morte, arquivos do regime repressivo foram descobertos por sua família. Considerando a possibilidade de que outros documentos de cunho oficial estivessem sob guarda de militares reformados, restou a CNV realizar um apelo aos familiares para que entregassem à Comissão acervos documentais privados que poderiam conter documentos de interesse público (CNV, Outros Destaques, 27 nov. 2012).

Além do encaminhamento de pedidos de informação, a CNV solicitou também às Forças Armadas a realização de sindicâncias internas para que se apurasse a prática de graves violações de direitos humanos em instalações militares localizadas no Rio de Janeiro, em São Paulo, Minas Gerais e Pernambuco (CNV, 2014, Cap. 2, p.64). A realização de sindicâncias nas instalações do Estado era de fundamental importância para que se averiguasse o desvio de finalidade de seu uso,

⁸⁸ Por meio de uma decisão do 2º TRF-RJ, que acatou um recurso da AGU, foram suspensos os efeitos de uma liminar concedida à viúva de um coronel do Exército, que proibia o acesso da CNV à folha de alterações do mesmo. De acordo com parecer do MPF elaborado à época, o artigo 21 da LAI previa o acesso irrestrito a informações relacionadas às graves violações de direitos humanos perpetradas por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas (CNV, Outros Destaques, 22 out. 2014).

de forma que se pudesse aferir a responsabilidade dos agentes estatais, com base no direito administrativo pátrio. Dentre tais instalações, encontrava-se a antiga sede do DOI-CODI/Operação Bandeirantes (OBAN) em São Paulo, onde a própria Presidenta da República, Dilma Rousseff, havia sido presa e torturada (Weichert, 2014, p. 115). Contudo, diante da solicitação de diligências, os comandos das três Forças Armadas responderam à CNV, “de forma homogênea”, que não teria havido desvio de finalidade no uso das instalações militares apontadas⁸⁹ (CNV, 2014, Cap.2, p.65).

Ainda, em termos numéricos, de acordo com o relatório final, apenas ¼ dos 43 ofícios enviados aos comandos militares e ao Ministro da Defesa foram respondidos, até julho de 2014. Em uma nova análise, realizada em novembro, verificou-se que a CNV já havia remetido 84 ofícios aos mesmos. Seguindo sempre o mesmo padrão de respostas, os ofícios respondidos acabaram trazendo poucos resultados objetivos para os trabalhos de investigação (CNV, 2014, Cap. 2, p.64).

O comportamento das Forças Armadas, especialmente em relação às sindicâncias, foi lamentado por meio de nota emitida pela CNV (CNV, 2014, Cap.2, p. 66). Contudo, não foi alvo de nenhum tipo de reprimenda pública do Estado ou de medida de cunho administrativo. Ao final, pode-se afirmar que tais situações acabaram por enfraquecer a autoridade da CNV frente às Forças Armadas e limitaram, ainda, o espectro de informações que poderiam ser acessadas e utilizadas em sua pesquisa.

Deve-se, destacar, nesse momento, que a falta de reprimendas do poder civil em relação aos militares contextualizava-se em um cenário de tentativa de aproximação do governo em relação às Forças Armadas. Após enfrentar sucessivas crises que culminaram com a demissão do Ministro Jobim e as reações dos oficiais à nomeação de Celso Amorim como Ministro da Defesa (BBC Brasil, Notícias, 4 ago. 2011), Dilma procurava o estreitamento de relações com meios militares. Como exemplo disso, em período mais à frente, especificamente um dia após a

⁸⁹ No entendimento de Weichert (2014, p. 116), pode-se inferir do posicionamento das Forças Armadas nesse episódio duas hipóteses. A primeira seria que os comandos militares consideraram as graves violações de direitos humanos legais e compatíveis com a finalidade das instalações militares; uma posição em flagrante desrespeito à CRFB/1988 e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Ou, ainda, que as denúncias dos presos e testemunhas, inclusive da própria Presidenta, seriam infundadas.

reeleição, o governo assinou um contrato para desenvolvimento e compra de 36 caças, em um valor de US\$5,4 bilhões, um montante significativamente superior àquele negociado durante o processo de seleção previamente estabelecido (Gielow; Odilla, Folha de São Paulo, 27 out. 2014.).

Finalmente, o episódio de maior gravidade em relação às Forças Armadas ocorreu já no final dos trabalhos da CNV. Durante uma diligência conjunta da CNV e da Comissão da Verdade do Rio (CEV-Rio), realizada em setembro de 2014, o diretor do Hospital Central do Exército (HCE) havia informado não dispor de prontuários médicos relacionados ao período investigado pela CNV. Em novembro, porém, durante uma operação de busca e apreensão realizada pelo MPF e pela Polícia Federal no mesmo local, no Rio de Janeiro, foram encontrados documentos ocultados na época da diligência; além de uma pasta com nomes, fotografias e informações dos integrantes das duas comissões. Comprovou-se, assim, que os integrantes da delegação haviam sido investigados preliminarmente pela unidade militar (CNV, Outros Destaques, 15 nov. 2014).

Já em relação aos depoimentos pessoais dos ex-agentes do regime, esses obtiveram a chancela judicial para que permanecessem silentes diante da Comissão. Por meio de decisão judicial sobre *habeas corpus* impetrado pela defesa do coronel Brilhante Ustra, garantiu-se o direito ao silêncio durante o depoimento dos agentes à CNV, tendo como fulcro o direito constitucional de não produzir provas contra si mesmo (inciso LXIII, artigo 5º da Constituição Federal). Segundo esse precedente aberto, o agente não poderia se recusar a atender à intimação da CNV (uma vez previsto tal poder em lei), mas seria facultado ao mesmo manter-se silente diante dos conselheiros, caso fosse sua vontade (Associação do Ministério Público de Minas Gerais, mai. 2013).

Indo mais além, apesar do dispositivo legal que, em abstrato, poderia dar ensejo a um processo disciplinar-administrativo, outros convocados furtaram-se ao comparecimento diante da CNV, de forma justificada – normalmente por meio de atestados médicos – ou mesmo injustificada – a título de exemplo, tem-se a declaração do militar reformado José Conegundes do Nascimento: “Não vou comparecer. Se virem. Não colaboro com o inimigo” (CNV, Outros Destaques, 09 set. 2014).

Alguns agentes do regime repressivo, por sua vez, prestaram depoimentos aos conselheiros, mas, por meio de suas falas, buscaram confundir os rumos das

investigações, relacionando informações falsas e conflituosas, como o militar reformado Brilhante Ustra (CNV, Youtube, 28 mai. 2013) – que, apesar de ter garantido o direito ao silêncio por via judicial, resolveu manifestar-se em audiência. Não obstante, apesar do uso de tais técnicas que visavam desnortear as investigações, alguns ex-agentes do regime acabaram por revelar informações ainda desconhecidas pelo público em geral, a exemplo de Paulo Malhães, e de Cláudio Guerra, ex-delegado do Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) do Espírito Santo (CNV, Outros Destaques, 26 mar. 2014; Outros Destaques, 23 jul. 2014).

Por conseguinte, apesar dos dispositivos legais sobre o dever de colaboração dos servidores públicos, não se pode afirmar ter havido uma verdadeira relação de *accountability* horizontal⁹⁰ entre a CNV e os membros das Forças Armadas. Isso porque, mesmo diante de poderes amplos previstos na lei nº 12.528/11 e dos ditames da LAI, a Comissão não angariou respostas satisfatórias aos seus pedidos de informação (dimensão informacional), nem amplas explicações sobre as condutas perpetradas por seus agentes (dimensão argumentativa). Sob esse viés, não se pode aduzir que as Forças Armadas e seus agentes tornaram-se realmente *answerable* diante da CNV.

Por outro lado, ainda durante os trabalhos da CNV, surgiram diversas iniciativas de comissões da verdade (estaduais, municipais, universitárias, sindicais e de entidades). Conforme a própria CNV salienta em seu relatório, a mesma procurou fomentar a criação de tais comissões, enviando, inclusive, ofícios aos governadores dos estados solicitando seu engajamento na criação de comissões da verdade, em conjunto com os Poderes Legislativos (CNV, 2014, Cap.2, p. 69). Desse modo, mesmo sem possuir meios materiais ou formais para determinar a

⁹⁰ O termo “*accountability* horizontal” é referido aqui na acepção de Torne (2015). Durante seus trabalhos, entre o período de estabelecimento e a divulgação de seu relatório final, as comissões da verdade podem desenvolver uma espécie de relação de “*accountability* horizontal” com as demais agências e instituições estatais, que poderá resultar em *answerability*. Para a consecução de seus trabalhos, as comissões da verdade são investidas de poderes investigativos, que variam caso a caso, como, por exemplo, as prerrogativas de convocar agentes do Estado, requisitar informações, intimação, busca e apreensão. Fazendo uso de tais poderes, as comissões da verdade buscam interagir com diversos atores estatais, incluindo as forças de segurança e o judiciário. Tais agentes podem tornar-se *accountable* ao responder às requisições de informações das comissões (dimensão informacional) ou, ainda, prover explicações sobre seus atos (dimensão argumentativa). Nesses casos, a relação de *accountability* horizontal com as comissões, resulta em *answerability*. O grau de *answerability* variará de acordo com o uso efetivo das prerrogativas asseguradas às comissões (Torne, 2015, p.25).

criação ou orientar as ações de tais comissões, a CNV acabou por impulsionar a formação de uma rede de comissões associadas aos Legislativos estaduais. As comissões estaduais, por sua vez, reproduziram tal movimento, estimulando a criação de novas comissões em nível municipal, sindical e universitário, por meio de processos de formalização a cargo de suas respectivas instâncias administrativas (Hollanda, 2015, p.512).

Segundo dados de 2015, cerca de 80 comissões da verdade funcionavam em todo o país naquele momento. De forma “espontânea” e pulverizada, a difusão de comissões da verdade com pautas especializadas, em nível nacional, tornou-se um fenômeno inerentemente brasileiro (Hollanda, 2015, p.512).

Demonstraram-se fundamentais os acordos de cooperação técnica com as comissões da verdade instituídas no país, que propiciaram o intercâmbio de informações e de documentos, a realização de atividades conjuntas e diligências. Tem-se como exemplo as diligências conjuntas realizadas pela CEV-Rio e a CNV em instalações militares no Rio de Janeiro (inclusive no caso supracitado do HCE).

Ainda, durante o processo de elaboração e de estruturação de seu relatório final, a CNV apresentou a essas comissões parceiras suas ideias e recebeu delas valiosas contribuições, especialmente em relação à metodologia para a estruturação de perfis de mortos e desaparecidos políticos, constantes no terceiro tomo (CNV, 2014, Cap.2, p. 57).

Contudo, a relação entre a CNV e as demais comissões da verdade não foi marcada apenas por sinergia. Um exemplo nesse sentido foi um mandado de segurança impetrado pela Comissão de Verdade Vladimir Herzog, da Câmara Municipal de São Paulo, em face da CNV. Em relação à investigação sobre a morte do ex-Presidente Juscelino Kubitschek, a CNV e a referida Comissão chegaram a conclusões distintas: a CNV, diferentemente da Comissão Herzog, concluiu que a morte havia sido causada por um acidente automobilístico. Por meio desse mandado de segurança, pretendia-se que a CNV considerasse os elementos de sua investigação sobre o caso e divulgasse suas conclusões⁹¹. Segundo as alegações da

⁹¹ De acordo com um relatório da Comissão Herzog, divulgado em dezembro de 2013, o ex-Presidente Kubitschek teria sido assassinado durante uma viagem de carro na Rodovia Presidente Dutra, em agosto de 1976. Segundo o presidente dessa comissão, o vereador Gilberto Natalini, afirmou ainda em 2013: “Não temos dúvida de que Juscelino Kubitschek foi vítima de conspiração, complô e atentado político” (Carta Capital, Sociedade, 09 dez. 2013).

impetrante, haveria “abuso de poder na investigação do caso JK, onde a Comissão Nacional da Verdade não teria levado em conta as pesquisas realizadas pela Comissão da Verdade da Câmara de Vereadores de São Paulo”. Em novembro de 2014, o juiz federal da 15ª Vara Federal de Brasília decidiu pela extinção do processo sem apreciação do mérito (CNV, Outros destaques, 7 nov. 2014).

Conforme pode-se inferir dos comentários supra realizados, apesar de um mandato legal amplo, comparando-se às comissões estatais já instituídas previamente no país e à experiência internacional de comissões da verdade, os poderes previstos em lei, na prática, sofreram intervenções e constrangimentos diante de decisões judiciais e estratégicas. Além disso, em determinadas situações, como aduzido em relação às Forças Armadas, as previsões legais demonstraram-se não efetivas perante as dinâmicas de poder que se sublevaram à CNV.

3.2.3.

Um balanço sobre as principais atividades desempenhadas

Em termos de verdade e reparação, uma das primeiras realizações da CNV foi o pedido de retificação do atestado de óbito do jornalista Vladimir Herzog à 2ª Vara de Registros Públicos do Tribunal de Justiça de São Paulo. Por meio dessa solicitação, realizada em agosto 2012, foi deferida a retificação do atestado para que fizesse constar que sua "morte decorreu de lesões e maus-tratos sofridos nas dependências do II Exército – SP (Doi-Codi)" (CNV, Outros Destaques, 25 set. 2012). Seguiu-se outro pedido semelhante da CNV, já em 2013, para a retificação do atestado de óbito de Alexandre Vannucchi Leme, alterando sua *causa mortis* como resultante de lesões decorrentes de tortura e maus tratos. O pedido também foi deferido pela 2ª Vara de Registros Públicos do Tribunal de Justiça de São Paulo (CNV, Outros Destaques, 20 dez.2013).

Realizada ainda em 2012, em um primeiro momento, a retificação da certidão de óbito de Herzog, um caso emblemático de morte ocorrido durante a ditadura⁹², garantiu à CNV espaço nas páginas dos jornais impressos e nos meios televisivos.

⁹² De acordo com o relatório final da CNV: “O ano de 1975 ficou marcado pela repercussão da morte do jornalista Vladimir Herzog. O jornal Folha de S. Paulo divulgou, em 27 de outubro, comunicado emitido pelo II Exército, a respeito do ocorrido dias antes nas dependências do DOI-CODI/SP. Com o título ‘II Exército anuncia suicídio de jornalista’, a reportagem publicou nota com a versão oficial da morte, que relata que às “16h, ao ser procurado na sala onde fora deixado, desacompanhado, foi encontrado morto, enforcado, tendo para tanto utilizado uma tira de pano”. Vlado, como era

Sobretudo a partir de 2013, em busca de uma maior aproximação da sociedade e publicidade de suas atividades, a CNV passou a conceder maior divulgação aos seus trabalhos. Notícias referentes à Comissão angariaram um espaço mais proeminente nos meios de comunicação e na internet, por meio do recurso às redes sociais. Ademais, as diligências, depoimentos e audiências públicas realizadas em diversas regiões passaram a ser disponibilizadas no canal da CNV no *Youtube*. Conforme salienta Gallo (2015), a divulgação das atividades desempenhadas pela Comissão reverteu-se em um saldo positivo para a imagem do órgão:

É fato, no entanto, que a divulgação de notícias destacando o esclarecimento de aspectos importantes da história recente do país conjugada com uma crescente difusão de informações sobre as atividades e avanços realizados mediante o trabalho dessa entidade, podem ter ajudado a reduzir a visão negativa que a ela possa ter sido associada após a demissão de Fonteles, além de ter fortalecido junto à população a importância de uma política de memória como essa (Gallo, 2015, p.338).

Desde o primeiro ano de funcionamento, a CNV promoveu mais de uma centena de eventos no formato de audiências públicas, além de sessões de apresentação de relatórios preliminares de pesquisa (CNV, Audiências públicas e diligências). As audiências públicas tinham como objetivo a oitiva de relatos das vítimas e testemunhas, assim como os depoimentos de ex-agentes do regime repressivo. Já as sessões públicas destinavam-se à apresentação dos resultados das pesquisas em andamento. Tais eventos foram realizados em parceria tanto com outras comissões da verdade, quanto com representantes da sociedade civil (CNV, 2014, Cap.2, p.54).

De maio de 2012 a outubro de 2014, a CNV coletou 1.116 depoimentos, a maioria de forma reservada (633 deles), tendo sido o restante prestado durante as audiências públicas (483) (CNV, 2014, Cap.2, p.55). Chama a atenção nesses números, o fato de que a maioria das audiências tenha sido realizada de forma reservada, o que suscitou críticas quanto à transparência de seus trabalhos. Levantaram-se também questionamentos quanto ao retrabalho da CNV, uma vez que diversos depoimentos consistiam em repetições de relatos já constantes no amplo acervo da Comissão de Anistia (Quadros, Último Segundo, 29 dez. 2013).

conhecido, era natural da Iugoslávia, casado, pai de dois meninos e jornalista. Trabalhou para o jornal O Estado de S. Paulo, para a revista Visão e para a BBC de Londres, antes de tornar-se diretor na TV Cultura de São Paulo. Sua militância política limitava-se a integrar o PCB, reconhecido por rejeitar a linha armada” (CNV, 2014, Cap. 11, p.474).

Já as diligências aos locais onde foram perpetradas graves violações de direitos humanos, junto às vítimas, marcou positivamente os trabalhos da CNV, despertando o interesse da mídia e do público em geral. Por meio dessas atividades, as vítimas realizaram o reconhecimento de locais – principalmente de unidades militares e policiais –, acompanhadas de membros da Comissão, testemunhando detalhadamente sobre o período de sua permanência e acerca das práticas violentas presenciadas ou sofridas nas instalações. A faculdade prevista em lei demonstrou-se, assim, de suma importância para a identificação dos locais associados às graves violações de direitos humanos.

A partir de novembro de 2013, as atividades de pesquisa passaram a ser direcionadas à elaboração do relatório final. O último coordenador da Comissão Pedro Dallari, havia assumido o posto, encerrando um período de ajustes internos e de intensa rotatividade entre coordenadores; e iniciando-se o trabalho de redação de seu produto final: o relatório conclusivo de atividades.

Durante a redação do relatório final foram divulgados ao público oito relatórios preliminares de pesquisa, de forma que se imprimisse aos trabalhos da Comissão maior grau de transparência, como as vítimas e os familiares requeriam.

O primeiro relatório, apresentado em fevereiro, consistia em um quadro parcial das instalações administrativamente afetadas às Forças Armadas e que haviam sido utilizadas para a perpetração de violações aos direitos humanos⁹³. No mesmo mês, foi lançado um relatório sobre o Caso Rubens Paiva⁹⁴. Já em março, sobre a Casa da Morte, um centro clandestino localizado em Petrópolis, Rio de Janeiro⁹⁵. Em abril, um novo relatório sobre outras instalações clandestinas onde ocorreram violações dos direitos humanos⁹⁶. Seguiram-se em abril, junho e agosto,

⁹³ “Tema: Quadro parcial das instalações administrativamente afetadas ou que estiveram administrativamente afetadas às forças armadas e que foram utilizadas para perpetração de graves violações de direitos humanos. Sobre: Relatório entregue ao Ministério da Defesa em 18/02/14, em Brasília” (CNV, Relatórios preliminares de pesquisa, 18 fev.2014)

⁹⁴ “Tema: O Caso Rubens Paiva. Sobre: Relatório apresentado em 27/02/2014, no Arquivo Nacional no Rio de Janeiro, sobre o caso do deputado Rubens Paiva, preso, torturado, morto e desaparecido em janeiro de 1971. O relatório indica autores diretos e indiretos da tortura e morte” (CNV, Relatórios preliminares de pesquisa, 27 fev.2014)

⁹⁵ “Tema: A Casa da Morte de Petrópolis. Sobre: Relatório apresentado em 25/03/2014, no Arquivo Nacional no Rio de Janeiro, sobre a casa da morte de Petrópolis, centro clandestino de tortura na época ditatorial” (CNV, Relatórios preliminares de pesquisa, 25 mar.2014).

⁹⁶ “Tema: Centros Clandestinos de Violação de Direitos Humanos. Sobre: Relatório apresentado em 07/04/14, em São Paulo, sobre os centros clandestinos de violação de direitos humanos” (CNV,

respectivamente, relatórios sobre as investigações em relação às circunstâncias da morte do ex-Presidente Juscelino Kubitschek⁹⁷, o atentado à bomba no Riocentro⁹⁸, o caso do desaparecimento de Stuart Angel⁹⁹ e, por fim, sobre o desaparecimento e localização dos restos mortais de Epaminondas Gomes de Oliveira¹⁰⁰ (CNV, Relatórios Preliminares de Pesquisa, 2014).

Ainda em novembro de 2013, a CNV constituiu um núcleo pericial, com o intuito de identificar as circunstâncias das mortes das vítimas, assim como revelar os locais e os métodos de tortura, execução, desaparecimento forçado e ocultação de cadáver. Foram objetos de análise do núcleo:

- a) laudos de local, laboratoriais, balísticos e cadavéricos; análises periciais já realizadas e relatórios técnicos de exumações; fotografias ou negativos dos exames de local e cadavérico, dentre outros; b) plantas, fotografias aéreas e levantamentos topográficos; c) depoimentos de vítimas e testemunhas (CNV, 2014, Cap.2, p.54).

Importante ressaltar que o núcleo de perícia utilizou-se de metodologias específicas para a apuração de casos de falsos suicídios, execuções (individuais ou coletivas), mortes resultantes de tortura e mortes em simulações de confronto com agentes estatais (CNV, 2014, Cap.2, p.54). Isso porque, diferentemente das comissões estatais antecessoras, a CNV não trabalhou com a presunção de veracidade das informações recebidas e, justamente por esse motivo, detinha poderes investigatórios, garantidos por lei, mais amplos. Nesse sentido, a CNV teve “a possibilidade de reconhecer amplamente a veracidade de fatos narrados

Relatórios preliminares de pesquisa, 07 abr. 2014).

⁹⁷“Tema: O caso Juscelino Kubitschek. Sobre: Relatório apresentado em 22/04/2014, em Brasília, sobre o acidente de carro que causou a morte do ex-presidente Juscelino Kubitschek e do motorista Geraldo Ribeiro” (CNV, Relatórios preliminares de pesquisa, 22 abr. 2014).

⁹⁸“Tema: O caso Riocentro: terrorismo de Estado contra a população brasileira. Sobre: Relatório apresentado em 29/04/2014, no Rio de Janeiro, sobre o caso Riocentro” (CNV, Relatórios preliminares de pesquisa, 29 abr. 2014).

⁹⁹ “Tema: O caso Stuart Angel. Sobre: Relatório apresentado em 09/06/2014, no Arquivo Nacional, Rio de Janeiro, sobre as circunstâncias da prisão, tortura, morte e ocultação do cadáver de Stuart Edgar Angel Jones” (CNV, Relatórios preliminares de pesquisa, 09 jun. 2014).

¹⁰⁰ Tema: Caso Epaminondas Gomes de Oliveira. Sobre: Relatório apresentado no dia 29/08/2014, em Brasília, a respeito do desaparecimento e identificação dos restos mortais de Epaminondas Gomes de Oliveira (CNV, Relatórios preliminares de pesquisa, 29 ago. 2014).

(‘circunstanciá-los’), inclusive confrontando provas e versões” (Torelly, 2014, p. 227).

Ao valer-se de seus poderes investigativos e prerrogativas previstas em lei, como a realização de diligências, perícias, requisição de documentos, entre outras, a CNV pôde embasar suas conclusões a partir de um padrão de verificação que contava com diversas fontes, não só a alegação dos depoentes. Garantiu-se aos seus trabalhos um patamar probatório mais alto em relação às demais comissões estatais, tornando suas evidências mais adequadas a um futuro procedimento jurisdicional (Torelly, 2014, p.226).

Somente o núcleo de perícia elaborou 21 laudos periciais, obteve informações e elaborou croquis de 15 locais relacionados a perpetração de graves violações, empreendeu 98 visitas a arquivos públicos e a instituições análogas importantes à pesquisa documental, acompanhou 4 exumações; participou, ainda, de 11 procedimentos relativos à oitiva de indivíduos e efetuou 24 entrevistas (CNV, 2014, Cap. 2, p.53).

No que concerne à “verdade forense”, por meio de parcerias e de atividades conjuntas, a CNV pôde proceder à localização dos restos mortais de quatro desaparecidos políticos, um dos resultados imediatos mais importantes de seu trabalho. Isso porque, a partir da colaboração de peritos e médicos-legistas do Instituto de Medicina Legal (IML) da Polícia Civil do Distrito Federal¹⁰¹, os restos mortais de Epaminondas Gomes de Oliveira¹⁰² puderam ser identificados. Da mesma forma, com o apoio do Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro e do governo do Estado, os pesquisadores da CNV puderam abrir arquivos policiais e fichas datiloscópicas, com base nas quais, localizaram as sepulturas onde Paulo

¹⁰¹ “Com base nos documentos encontrados e nas investigações, a CNV, com a autorização da família e a colaboração de peritos e médicos-legistas do Instituto de Medicina Legal da Polícia Civil do Distrito Federal, deu início, em 24 de setembro de 2013, às 10h, à exumação dos restos mortais que se supunham pertencentes ao ex-prefeito de Pastos Bons (MA). O trabalho de exumação foi finalizado às 19h do mesmo dia e, em seguida, os restos mortais passaram a ser submetidos a exames de antropologia forense e de DNA” (CNV, 2014, Cap. 13, p. 618).

¹⁰²Entre setembro e agosto de 1971, Epaminondas foi preso, torturado e morto por oficiais do Exército. Sua prisão inseriu-se “no contexto da Operação Mesopotâmia, que prendeu lideranças políticas da região fronteira entre Maranhão, Pará e Goiás (atual Tocantins) (CNV, 2014, Cap. 13, p.616).

Torres Gonçalves¹⁰³ e Joel Vasconcelos Santos¹⁰⁴ haviam sido enterrados como indigentes (Canes, Agência Brasil, 10 dez. 2014).

Finalmente, após a finalização de seus trabalhos, foi divulgada na mídia a notícia sobre a localização dos restos mortais do militante do Movimento Revolucionário 8 de Outubro (MR-8), Félix Escobar¹⁰⁵, desaparecido desde 1971. Por meio de uma pesquisa desenvolvida pela CNV nos arquivos do IML e do Instituto Félix Pacheco (IFP) e com a cooperação da Polícia Civil do Estado do RJ, a sepultura de Escobar foi localizada. O militante havia sido sepultado como indigente entre o final de setembro e o início de outubro do ano em que desapareceu (Portal Brasil, Notícias, 28 jan. 2015).

Contudo, o trabalho de busca de mortos e desaparecidos políticos por parte da CNV foi um dos pontos mais criticados de sua atuação. Por meses, as informações sobre os desaparecidos políticos haviam sido mantidas à distância do debate público. A localização de poucos desaparecidos, o que era um dos resultados mais importantes aos familiares, foi também alvo de contestações da sociedade civil.

Em defesa da Comissão, o então coordenador Dallari, ressaltou que o trabalho de localização era apenas um passo inicial, ainda a ser desenvolvido futuramente: “Assim como ocorreu em outros países, a comissão não esgotará as investigações. A estratégia é deixar uma cultura para a continuidade das investigações por meio de novas comissões” (Quadros, Último Segundo, 29 dez. 2013).

Ainda, quanto ao desvelamento da verdade factual ou forense, a CNV promoveu investigações circunstanciadas nos casos emblemáticos das mortes dos ex-Presidentes Juscelino Kubitschek e João Goulart, em 1976, e do educador Anísio

¹⁰³ “Paulo Torres Gonçalves era aluno do Colégio Estadual Ferreira Viana, no bairro do Maracanã e, também, trabalhava no Instituto Brasileiro de Orientação Popular (IBOP), de onde havia pedido dispensa poucos dias antes de seu desaparecimento. Em 26 de março de 1969, desapareceu, após sair de sua casa para ir ao colégio, e, desde então, nunca mais foi visto” (CNV, 2014, v. III, p. 290).

¹⁰⁴ “Em 15 de março de 1971, Joel Vasconcelos Santos, militante do PCdoB, foi preso por ronda policial nas imediações do morro do Borel, no Rio de Janeiro, em companhia do amigo Antônio Carlos de Oliveira da Silva, conhecido como ‘Makandal’. Os dois foram detidos porque os policiais desconfiaram que fossem traficantes de drogas” (CNV, 2014, Cap.12, p.553).

¹⁰⁵ Felix Escobar foi visto pela última vez entre setembro e outubro de 1971, no Rio de Janeiro, RJ. Versões indicam que ele teria sido preso em Nova Iguaçu (RJ), ou em Belfort Roxo (RJ) (CNV, 2014, v.III, p. 747).

Teixeira, em 1971. Por conta de demandas da sociedade civil, a CNV empenhou-se na perícia desses casos, considerando que existiam incertezas sobre seus falecimentos. No âmbito de tais investigações, foram analisados vestígios materiais, fotografias, depoimentos e realizadas exumações.

Em setembro de 2012, a OAB-MG apresentou à CNV um conjunto de documentos para que fossem analisadas as circunstâncias que envolviam o acidente automobilístico no qual JK e seu motorista haviam sido vitimados (CNV, 2014, Cap.2, p.73). No caso de Kubistchek, conforme já adiantado, a CNV reiterou a versão sobre o acidente automobilístico.

Em relação a Jango, a família do ex-Presidente formulou um pedido de investigação à CNV durante uma audiência pública realizada em Porto Alegre, em março de 2013 (CNV, 2014, Cap.2, p. 76). Contudo, devido ao lapso temporal, as perícias referentes ao caso foram inconclusivas, não podendo afirmar se houve morte violenta (o envenenamento, como se suspeitava) ou não.

Finalmente, no caso de Anísio, as diligências para que se revelassem as causas de morte do educador foram iniciadas pela CNV no primeiro semestre de 2014. Como não foi possível recuperar o laudo necroscópico relativo ao caso, solicitou-se a exumação dos restos mortais da vítima. A análise sobre sua *causa mortis* ainda estava sendo investigada pelo IML-DF quando da conclusão do relatório (CNV, 2014, Cap. 2, p.80).

O caso de Jango, principalmente, obteve bastante repercussão midiática. A exumação, o traslado dos restos mortais ao local do segundo sepultamento e a cerimônia fúnebre, com honras de Chefe de Estado, foram momentos amplamente noticiados pela mídia (Gallo, 2015, p.337). Durante a cerimônia de recepção dos restos mortais em Brasília, realizada em novembro de 2013, estiveram presentes a Presidenta, diversas autoridades, Ministros e os ex-Presidentes do período pós-ditadura, o que evidencia o simbolismo do evento e sua importância para a reconstrução da verdade histórica no país.

3.3.

O relatório final da CNV: principais aportes ao direito à verdade e à justiça

Pouco mais de um ano após o início das atividades de elaboração de relatório final, em dezembro de 2014, o documento foi publicado pela CNV. Tratava-se de

um relatório detalhado, de mais de quatro mil páginas, três volumes, que compreendeu os fatos ocorridos no período de setembro de 1946 a outubro de 1988, conforme fixado em seu mandato legal e com base no artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Em linhas gerais, o relatório subdividiu-se em três volumes. O primeiro volume, cujos textos foram subscritos por todos os comissionados, possui cinco partes, nas quais foram dispostos 18 capítulos. Esse primeiro tomo, de acordo com os conselheiros, foi elaborado com vistas a atender aos propósitos da lei nº 12.528/11. Priorizou-se, sob sua concepção, a descrição fática em relação às graves violações, evitando-se considerações de caráter mais analítico (CNV, 2014, Apresentação).

A parte I versa sobre a própria CNV, sua criação e atividades desempenhadas. Já a parte II tem como foco as estruturas do Estado e as graves violações de direitos humanos perpetradas durante o período investigado; destacando-se o contexto histórico, os órgãos e procedimentos da repressão, a participação do Estado nas graves violações ocorridas no exterior e as conexões internacionais (principalmente a Operação Condor). A parte III tem como objeto de análise os métodos e as práticas relacionados às graves violações de direitos humanos, trazendo uma espécie de introdução ao quadro conceitual de graves violações e dedicando capítulos específicos para cada uma dessas condutas. A próxima, a parte IV, analisa a dinâmica das graves violações de direitos humanos, os casos emblemáticos, os locais, os autores e a atuação do Judiciário durante a ditadura. Finalmente, na parte V, tem-se as conclusões e recomendações emanadas pela CNV.

O segundo volume do relatório é composto por textos temáticos de responsabilidade de conselheiros da Comissão, ou seja, não subscritos por todos os membros da CNV; tendo sido escritos ou supervisionados pelos conselheiros com o auxílio de consultores e assessores. Tais textos foram elaborados com respaldo nos trabalhos constituídos no âmbito dos grupos temáticos (CNV, 2014, Apresentação). Trata-se de uma coletânea de nove textos que versam sobre violações de direitos humanos no meio militar; a violência perpetrada contra trabalhadores, camponeses, homossexuais, povos indígenas, membros das igrejas cristãs; a repressão estatal nas universidades; os civis que colaboraram com a ditadura; e a resistência da sociedade civil às graves violações de direitos humanos.

Por último, o terceiro volume é destinado aos mortos e desaparecidos políticos do período pesquisado pela CNV. Cada texto dedica-se a uma vítima específica, traçando um breve perfil de sua vida, evidências sobre a violência sofrida e a cadeia de comando responsável pelos atos ou omissões que resultaram em sua morte ou desaparecimento (desde a Presidência da República até o autor direto da violação).

Conforme passa a ser aduzido a seguir, uma análise holística do primeiro tomo do relatório final demonstra alguns delineamentos realizados já no âmbito dos trabalhos de pesquisa da CNV, de acordo com as possibilidades circunscritas pela lei nº 12.528/11. Os principais contornos oferecidos pelos comissionados dizem respeito ao enquadramento temporal (o período a ser investigado pela Comissão) e material (quais condutas seriam consideradas “graves violações”).

Inicialmente, diante de um amplo marco temporal a ser investigado, o tempo de funcionamento, previsto de dois anos, demonstrou-se um desafio à equipe de pesquisadores. Por opção dos conselheiros, a CNV primou pelo esclarecimento das graves violações de direitos humanos cometidas após o golpe militar de 1964, sem que deixasse de realizar menção ao período constante do mandato, de 1946 a 1963 (CNV, 2014, Cap.1, p.41). Sob esse viés, os conselheiros puderam contornar o extenso período investigatório previsto em lei, e que, inclusive, já havia sido alvo de críticas durante o lançamento oficial do PNDH-3. Ainda como forma de superar tal desafio temporal, a CNV teve concedida a prorrogação de sete meses do período inicial de funcionamento¹⁰⁶.

Por sua vez, os conselheiros também realizaram algumas ponderações em relação às graves violações de direitos humanos, que serão melhor aprofundadas em um tópico específico. Em linhas gerais, a CNV priorizou quatro modalidades de graves violações de direitos humanos em sua pesquisa: a prisão (ou detenção) ilegal ou arbitrária; a tortura; a execução sumária, arbitrária ou extrajudicial e outras mortes imputadas ao Estado; o desaparecimento forçado (considerando a ocultação de cadáver, de acordo com o caso específico, como elemento integrante desta última

¹⁰⁶ Sob a acepção de analistas políticos, como Gaudêncio Torquato, a concessão de um período de prorrogação à CNV teria sido uma manobra política do governo, uma vez que o período eleitoral se aproximava. Segundo o cientista político: “A presidente Dilma Rousseff detectou um clima pesado e driblou a polêmica. O relatório final - que seria divulgado em maio - poderia criar uma fumaça no processo eleitoral” (Quadros, Último Segundo, 29 dez. 2013).

conduta ou como crime autônomo) (CNV, 2014, Cap.7, p.279). Foram incluídas em suas análises, portanto, a prisão ou detenção, além de oferecer uma interpretação ao conceito de genérico de “mortes”, como previsto em lei.

Apesar de não alçar outras violações de direitos humanos à categoria de graves, tais como violências relacionadas a políticas discriminatórias de viés econômico e social; a CNV realizou considerações sobre a repressão direcionada às mulheres, aos povos indígenas, aos camponeses e à comunidade LGBT. Desse modo, o relatório da CNV inovou ao ampliar o conceito de vítimas da repressão, fazendo constar grupos civis não enquadrados na categoria de opositores políticos do regime, desvelando as políticas estatais e ações repressivas direcionadas a setores da população.

Especificamente em relação à violência perpetrada contra os homossexuais, o texto temático, assinado pelo professor e brasileiro James N. Green e pelo advogado e acadêmico Renan Quinalha¹⁰⁷, destaca que não houve a formulação de uma política de Estado destinada a exterminar os homossexuais. Contudo, a ideologia que “justificativa o golpe, o regime autoritário, a cassação de direitos democráticos e outras violências” baseava-se em uma perspectiva homofóbica. Sob esse viés, a homossexualidade era relacionada às esquerdas e à subversão (CNV, 2014, v.II, p. 300). Desse modo, os autores defendem que:

A associação entre homossexualidade e subversão foi um dos conceitos básicos a sustentar a ideologia do regime militar e servir como justificativa para os vários tipos de repressão sobre a sociedade brasileira e, especificamente, a gays, lésbicas e travestis nos anos 1960 e 1970 (CNV, 2014, v.II, p.300).

Nesse sentido, a CNV pôde avançar em relação aos delineamentos da repressão política perpetrada no período ditatorial, evidenciando as fundamentações morais e sexuais que embasavam as ações dos agentes do Estado. Não obstante, apesar desse avanço, os conselheiros da CNV não reiteraram, no relatório final, a principal recomendação proferida nesse texto autoral: a criminalização da homolebotransfobia (CNV, 2014, v.II, p.310).

Críticas também podem ser tecidas quanto à ínfima referência em relação a repressão estatal direcionada à população negra durante o regime, cuja menção ocorreu transversalmente em poucas linhas do capítulo sobre a resistência da

¹⁰⁷ O texto Ditadura e homossexualidades baseia-se em um livro, organizado por James N. Green e Renan Quinalha. “Ditadura e homossexualidades: repressão, resistência e a busca da verdade”. São Paulo: EdUFSCar, 2014.

sociedade civil; e também em relação às políticas de Estado direcionadas à repressão das populações econômica e socialmente marginalizadas, como, por exemplo, moradores de favelas¹⁰⁸.

Dentre outras contribuições do relatório ao direito à memória e à verdade histórica, destacam-se o mapeamento dos locais relacionados às graves violações de direitos humanos e a identificação dos mortos e desaparecidos.

Por meio de suas pesquisas, a CNV arrolou unidades militares, centros de detenção clandestinos (localizados à parte da estrutura oficial das Forças Armadas, mas conhecidos pelas autoridades de comando), e navios-prisões. No total, foram identificados 230 locais relacionados a prática de graves violações de direitos humanos, estabelecidos em 21 Estados e o Distrito Federal. Dentre esses, 39 localizam-se no Rio Grande do Sul, 38 no Rio de Janeiro, 26 em São Paulo, 25 no Pará e 24 em Minas Gerais (CNV, 2014, Cap. 15, p.830).

A CNV pôde confirmar que o Estado brasileiro foi responsável, ao menos, por 191 mortes, 210 desaparecimentos e outros 33 desaparecimentos de pessoas cujos corpos tiveram o paradeiro posteriormente localizado. Assim como o próprio relatório revela, tais números de vitimados encontram-se aquém da realidade devido, principalmente, à falta de acesso à totalidade dos arquivos das Forças Armadas, que alegam a destruição de grande parte de um material importante para a pesquisa da CNV (CNV, 2014, Cap.18, p.963). Apesar desses números, salienta-se que o tomo II do relatório final traz informações adicionais sobre as mortes e os desaparecimentos de indígenas e de camponeses.

Em relação às mortes resultantes da repressão no campo, o texto temático *Violações de direitos humanos dos camponeses* ressalta que muitos óbitos adicionais foram resultado das políticas repressivas do Estado, ou seja, não estiveram relacionadas a enfrentamentos diretos ao caráter ditatorial do regime estabelecido (como ocorreu no caso da Guerrilha do Araguaia, por exemplo). Nesse sentido, no interior do país, agentes do Estado reprimiram, violentamente, posseiros que reivindicavam sua permanência em terras devolutas, ou que combatiam a exploração do trabalho rural por parte dos fazendeiros e grandes proprietários de terra (CNV, 2014, VI. II, p. 94)

¹⁰⁸ Por exemplo, o relatório final da CEV-Rio (2015) dedicou dois capítulos às citadas temáticas: o Capítulo 8, “A ditadura nas favelas cariocas”; e o Capítulo 9, “Colorindo memórias: ditadura militar e racismo”.

Quanto aos povos indígenas, o grupo de trabalho instituído pela CNV estimou que ao menos 8.350 indígenas foram mortos no período de investigação, em razão da ação direta dos agentes repressivos ou de sua omissão. O número real de mortos, segundo o texto, “deve ser exponencialmente maior, uma vez que apenas uma parcela muito restrita dos povos indígenas afetados foi analisada e que há casos em que a quantidade de mortos é alta o bastante para desencorajar estima” (CNV, 2014, VI.2, p. 205).

Já em relação aos sobreviventes da violência estatal, em especial os torturados, o relatório também trouxe números aproximados de vítimas; alguns nomes aparecem em depoimentos e narrações de situações específicas. Segundo o documento, quaisquer quantificações com base em denúncias formais de tortura subestimariam os números reais, uma vez que, devido ao medo e as marcas profundas do sofrimento, muitas vítimas preferem permanecer silentes. Desse modo, o relatório citou um número estimado de vítimas de acordo com o PNDH-3, que seria de aproximadamente 20 mil brasileiros submetidos à tortura no período repressivo (CNV, 2014, Cap. 9, p. 350).

A partir desse momento, passa-se, então, a analisar com maiores detalhes pontos, considerados centrais e interligados, do relatório final da CNV que oferecem aportes diretos à luta contra a impunidade e desconstroem o entendimento jurisdicional doméstico sobre a incidência da lei de anistia aos crimes cometidos por agentes do Estado durante o regime ditatorial: a perpetração de graves violações de direitos humanos durante o período investigado; o reconhecimento da repressão como uma política de Estado, estruturada por meio de uma cadeia de comando delitiva; e a caracterização dos crimes contra a humanidade diante do *jus cogens* internacional. Com base em *standards* normativos internacionais, a CNV desconstruiu o discurso soberanista oficial do Estado brasileiro e aquele reafirmado pelo STF no âmbito da ADPF nº 153.

3.3.1. Das graves violações de direitos humanos

A lei nº 12.528/11 inseriu no ordenamento jurídico nacional um rol de condutas, perpetradas durante o regime ditatorial, que deveriam receber especial atenção como “graves violações de direitos humanos”. A CNV interpretou esse rol

como exemplificativo, realizando algumas observações sobre as condutas consideradas “graves violações” no âmbito de suas investigações.

Em relação ao termo “mortes”, constante em seu mandato legal, a CNV entendeu que o legislador ofereceu uma possibilidade de ampliação do objeto investigativo da Comissão, que poderia abranger tanto as execuções quanto outras mortes imputadas ao Estado. Desse modo, no âmbito de suas atividades investigativas, a CNV abrangeu as seguintes hipóteses: (a) execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais; (b) mortes de indivíduos em conflitos armados com o poder público (no caso de, diante das circunstâncias, não se enquadrarem em execuções extrajudiciais ou arbitrárias); (c) suicídios cometidos diante da possibilidade de prisão ou tortura; ou em decorrência de sequelas psicológicas relacionadas às torturas e aos maus-tratos perpetrados por agentes do Estado (CNV, 2014, Cap. 7, p. 287).

Conforme já pontuado, a CNV optou por considerar as prisões/detenções ilegais ou arbitrárias como graves violações de direitos humanos por constituírem uma porta de entrada no sistema repressivo estatal e por facilitarem a perpetração de outras graves violações. Tal entendimento não era inédito, conforme a própria Comissão recordou, o projeto *Brasil: nunca mais* já havia destacado o caráter ilegal e arbitrário, além da sistematicidade das prisões e detenções empreendidas pelo estado à época¹⁰⁹.

Em linhas gerais, o relatório final reconheceu como padrão do sistema repressivo estatal: (a) indivíduos eram detidos a partir da utilização de meios ilegais, desproporcionais ou desnecessários, sem que fossem informados sobre os fundamentos da prisão; (b) foram realizadas prisões coletivas e programadas, sem que fossem individualizadas as condutas passíveis de punição; (c) os detidos permaneciam incomunicáveis por longos períodos; (c) prisões não eram formalmente registradas, o que dificultava o controle judicial sobre as mesmas; (d) os presos tinham sua integridade física e psíquica sistematicamente violada (CNV, 2014, Cap.8, p. 305).

¹⁰⁹“O labirinto do sistema repressivo montado pelo regime militar brasileiro tinha como ponta do novelo de lã o modo pelo qual eram presos os suspeitos de atividades políticas contrárias ao Governo. Num completo desrespeito a todas as garantias individuais dos cidadãos (...), ocorreu uma prática sistemática de detenções na forma de sequestro, sem qualquer mandado judicial nem observância de qualquer lei” (BNM *apud* CNV, 2014, Cap.8, p. 279).

Ressaltou, ainda, que diante da normativa internacional, qualquer forma de privação ilegal e arbitrária da liberdade dos indivíduos é vedada, tratando-se de uma proibição de caráter imperativo e vinculante aos Estado, como norma *jus cogens*. Ao mesmo tempo, verificou que o direito à liberdade e a proibição de detenções arbitrárias já constavam expressamente em diplomas legais vigentes à época, como, por exemplo, nos artigos 3º e 9º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966) (CNV, 2014, Cap.8, p. 302).

O relatório final da CNV recorreu, novamente, aos ditames do direito internacional para analisar a dimensão da violência sexual cometida por agentes do regime ditatorial. Inicialmente, o relatório esclareceu que a violência sexual, uma vez exercida ou permitida por agentes estatais, constituía uma modalidade de tortura. Recorrendo à normativa e jurisprudência sobre o tema, o relatório final esclareceu:

Conforme a jurisprudência de tribunais internacionais, a violência sexual constitui uma forma de tortura quando cometida por agente público, ou com sua aquiescência, consentimento ou instigação, com a intenção de obter informação, castigar, intimidar, humilhar ou discriminar a vítima ou terceira pessoa. A Corte Interamericana de Direitos Humanos já decidiu que uma violação sexual pode constituir tortura mesmo quando consista em um só fato ou ocorra fora de instalações estatais, inclusive no domicílio da vítima, desde que presentes os requisitos previstos na Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura: intencionalidade; gravidade do sofrimento; e finalidade do ato (Corte IDH, Caso Fernández Ortega e outros vs. México. Sentença de 30/8/2010, parágrafo 128; Caso Rosendo Cantú e outra vs. México. Sentença de 31/8/2010, parágrafo 110) (CNV, 2014, Cap.10, p.432).

Diante dessas considerações e da previsão sobre o esclarecimento circunstanciado dos casos de tortura em seu mandato legal, a CNV constatou que a violência sexual, como modalidade de tortura, ocorreu de forma disseminada durante o período investigado, em especial após o golpe de 1964. Nesse contexto, a violência estruturada hierarquicamente, com base no gênero e na sexualidade, tinha como objetivo anular a dignidade das vítimas, e constituía-se como um “meio de exercício de poder e dominação total” de forma que “feminilidade e a masculinidade foram mobilizadas para perpetrar a violência” (CNV, 2014, Cap.10, p. 402).

Em relação ao desaparecimento forçado, uma grave violação de direitos humanos que já constava no rol de condutas a serem priorizadas pela CNV na lei nº

12.528/11, o relatório final destacou que tal prática foi implementada como uma política de Estado durante as ditaduras militares do Cone Sul e os conflitos armados na América Central. Em linhas gerais, tratava-se da detenção, seguida da execução e da ocultação de cadáver, que servia para encobrir e não deixar vestígios materiais em relação às graves violações cometidas (CNV, 2014, Cap.7, p.290).

Para fins de seus trabalhos, a CNV considerou o desaparecimento forçado como toda privação de liberdade cometida por agentes do Estado (ou pessoas ou grupos que agem mediante autorização, apoio ou consentimento estatal), acompanhada da negativa em assumir a detenção ou fornecer informações sobre o destino ou paradeiro do indivíduo, obstaculizando, assim, o acesso a garantias previstas em lei (CNV, 2014, Cap.7, p.291).

Em consonância com a jurisprudência reiterada da Corte IDH (desde o Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras¹¹⁰), a CNV entendeu tratar-se de uma violação múltipla, pluriofensiva ou complexa, uma vez que submete o vitimado a uma condição de vulnerabilidade e desamparo, transgredindo um conjunto de direitos fundamentais, como o direito à liberdade, à integridade pessoal, à vida, a não ser submetido à tortura, dentre outros. Peculiarmente, o ilícito de desaparecimento forçado traria consigo uma tentativa de dissimulação de provas e evidências sobre o ocorrido, impedindo o exercício de direitos inerentes aos vitimados, além da investigação e da sanção dos perpetradores (CNV, 2014, Cap.7, p.292).

Ao mesmo tempo, a CNV considerou que o desaparecimento forçado constitui um delito de caráter autônomo, ou seja, que deve ser “abordado integralmente”, tendo em vista o conjunto de atos que o compõem. Sob esse viés, far-se-ia necessária a sua consideração e tipificação como um crime autônomo no ordenamento jurídico nacional (CNV, 2014, Cap.7, p.292). Finalmente, aduziu tratar-se de uma violação permanente que se inicia quando a vítima é privada de sua liberdade e diante da recusa estatal de fornecer informações sobre a mesma, cessando apenas quando for conhecido o verdadeiro paradeiro e certificada sua identidade. Portanto, a obrigação estatal de investigar, desvelar a verdade,

¹¹⁰ “O desaparecimento forçado de seres humanos constitui uma violação múltipla e continuada de vários direitos reconhecidos na Convenção e que os Estados Partes estão obrigados a respeitar e garantir. O sequestro da pessoa é um caso de privação arbitrária de liberdade que viola, ademais, o direito do detido a ser levado sem demora perante um juiz e a interpor os recursos adequados para controlar a legalidade de sua prisão, o que viola o artigo 7 da Convenção, que reconhece o direito à liberdade pessoal (...)” (Corte IDH, 1988, para.155).

subsistiria enquanto houvesse dúvidas sobre seu destino (CNV, 2014, Cap.7, p.293).

Em consonância com tal entendimento e de acordo com o quadro geral de violações do regime, a CNV considerou que identificações precárias empreendidas ainda durante o regime ditatorial, não seriam suficientes para a cessação da conduta. Isso porque havia precedentes de exumações realizadas por familiares nos quais foi constatado que os corpos enterrados como de seus entes, na realidade, pertenciam a outros indivíduos. A não correspondência entre registros de cemitérios e a verdadeira identidade dos sepultados era, inclusive, parte da estratégia de ocultação de cadáver; assim como enterros de vítimas como indigentes, em valas clandestinas e coletivas (CNV, 2014, Cap.7, p.294).

A CNV afirmou que em razão da abordagem de sua pesquisa, amparada na lei de instituição que prevê o esclarecimento circunstanciado dos casos de desaparecimento forçado, o critério adotado para a definição de “desaparecido” seria diferenciado daquele adotado pela CEMDP. A CEMDP utiliza-se da terminologia “morto”, em detrimento de “desaparecido”, nos casos em que a morte do detido por agentes estatais foi publicamente reconhecida, de acordo com os ditames da lei nº 9.140/95. A CNV, por sua vez, optou por reconhecer aqueles cujos restos mortais não foram encontrados e identificados como desaparecidos (CNV, 2014, Cap.7, p.294).

Ademais, a CNV entendeu que mesmo diante das dificuldades inerentes à investigação do delito de desaparecimento forçado, em razão da ausência de meios de prova, o Estado não deveria considerá-las como um empecilho à responsabilização. E, tendo em vista as dificuldades, ainda maiores, enfrentadas pelos familiares para que pudessem obter informações, diante das negações e falsas versões oficiais do Estado, o ônus de comprovar o desaparecimento não deveria recair sobre os mesmos. Registre-se que esse entendimento diverge do marco legal da lei nº 9.140/95, da qual se depreende que cabe aos familiares da vítima comprovar a condição de desaparecido ao Estado, para que possam ser incluídos no programa de reparação estatal (CNV, 2014, Cap.7, p.296).

É importante que se destaque que o reconhecimento da morte dos desaparecidos por parte da CEMDP, ao mesmo tempo que possui efeitos jurídicos importantes aos familiares (em termos sucessórios, por exemplo) e garante reparação financeira aos mesmos, também tem obstaculizado a busca por verdade

e justiça em âmbito judicial. Isso porque, há entendimento por parte de magistrados, em casos concretos, de que a lei nº 9.140/1995, em seu art. 1º, reconheceu as pessoas desaparecidas como mortas em razão de atividades políticas durante o regime militar; logo, nessa data, iniciar-se-ia a contagem do prazo prescricional do crime de homicídio (um crime de consumação instantânea)¹¹¹.

Como forma de interpretar o desaparecimento forçado à luz do ordenamento jurídico nacional, operadores do Direito vem entendendo tal conduta como subsumida aos crimes de sequestro e ocultação de cadáver. Contudo, a natureza permanente do sequestro não tem se demonstrado um argumento deveras sólido nas ações judiciais referentes a vítimas de desaparecimento que foram reconhecidas, pelo Estado, como mortas há muitas décadas (nos ditames da lei nº 9.140/95).

Na prática, diante da ausência de tipificação, no ordenamento jurídico nacional, do delito de “desaparecimento forçado” – logo, um crime contra a humanidade (imprescritível) – pode-se recair no argumento sobre a extinção da punibilidade dos crimes de sequestro e homicídio. Restaria, então, aos acusadores, em âmbito judicial, apenas amparar-se no caráter permanente do crime de ocultação de cadáveres das vítimas mortas por agentes estatais da ditadura (Suiama, 2012, p.23).

Nesse sentido, o relatório final da CNV traz importantes aportes aos operadores do direito, aludindo ao crime de desaparecimento forçado sob os *standards* normativos internacionais e destacando a importância de sua tipificação no ordenamento jurídico nacional.

3.3.2.

Do aparelho delitivo estatal: a repressão como uma política de Estado

Em suas pesquisas, a CNV pôde identificar a sistematicidade e a utilização de padrões de conduta por parte dos agentes do regime ditatorial. Pôde, ainda, dar um passo à frente em relação aos relatórios oficiais predecessores: revelou a existência de uma cadeia de comando estatal, nomeando e situando agentes que agiam em nome do Estado – a seu serviço, com seu apoio ou no seu interesse –,

¹¹¹ Um exemplo de tal posicionamento foi emanado no âmbito da AP 0001162- 79.2012.4.01.3901, que tramitou na 2ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá. Em 2012, a denúncia foi inicialmente rejeitada com base na lei de anistia e, ademais, aduziu-se que nesse caso de sequestro (desaparecimento forçado), a permanência do crime teria cessado com o reconhecimento da morte do desaparecido pela Lei 9.140/95.

elencando-os em níveis de responsabilidade diante das condutas que ensejaram as graves violações aos direitos humanos.

Destaca-se que o *naming names* é um dos resultados mais polêmicos e importantes dos trabalhos das comissões da verdade. Principalmente, no contexto de violências perpetradas por um regime distanciado no tempo, como no caso das comissões retrospectivas – em que não há ameaças perceptíveis à estabilidade do regime vigente –, a identificação dos perpetradores é encorajada pela normativa e doutrina internacional.

No âmbito da normativa internacional de direitos humanos, o Alto Comissariado para Direitos Humanos das Nações Unidas (ACDH), em seu *Estudo sobre o direito à verdade*, de 2006, por exemplo, verifica que o direito à verdade engloba a revelação da identidade dos perpetradores de graves violações de direitos humanos (ACNUDH *apud* CNV, 2014, Cap.1, p. 35).

Ainda, de acordo com a doutrina, a responsabilidade individual seria parte integrante do processo de *truth telling*¹¹², considerando que indícios quanto à culpabilidade de um indivíduo também seriam evidências relacionadas ao sofrimento e à condição dos vitimados (Freeman, 2006, p. 271). A atribuição de responsabilidade individual propiciaria um certo senso de justiça às vítimas, trazendo as experiências das mesmas ao âmbito do debate público, muitas vezes permeado por negativas oficiais ou silêncio social. Isso porque, o reconhecimento de uma descrição genérica sobre os abusos cometidos por “forças de segurança” ou “pelo governo” possuiria menos concretude do que a designação específica de responsabilidade individual (Freeman, 2006, p. 271).

Ainda nesse sentido, a nomeação dos perpetradores por parte de um relatório de uma comissão da verdade, apesar de não ensejar uma condenação formal, representaria um passo à frente no processo de *answerability*¹¹³.

¹¹² O relatório final da Comissão da Verdade de El Salvador, criada em 1992, com apoio e envolvimento das Nações Unidas, trouxe em seu bojo uma concepção de direito à verdade que engloba a dimensão da autoria das graves violações de direitos humanos (Wiebelhaus-Brahm, 2015, p. 90). De acordo com sua redação, a verdade completa sobre graves violações não poderia ser dita sem que se conhecessem os nomes dos envolvidos; ao passo que não nomear dos perpetradores reforçaria a impunidade, justamente o que as “partes haviam instruído à comissão que pusesse um termo” (Salvadorian Commission on the Truth *apud* Wiebelhaus-Brahm., 2015, p. 90).

¹¹³ As comissões podem dar um passo à frente na geração de *answerability* ao nomear em seus trabalhos os perpetradores de graves violações de direitos humanos. Esses tornam-se *answerable* não apenas em relação à comissão, mas também aos vitimados, seus familiares e a sociedade (Torne, 2015, p.28). Isso porque, as comissões da verdade, de modo geral, não possuem poder punitivo

Inicialmente, por meio da resolução nº 2, de 20 de agosto de 2012, a CNV esclareceu que as graves violações de direitos humanos examinadas seriam aquelas praticadas “por agentes públicos, pessoas a seu serviço, com apoio ou no interesse do Estado”. Isso porque, a lei nº 12.528/11 previa que a CNV deveria esclarecer a “autoria” das graves violações de direitos humanos; restando silente sobre o alcance do termo, se abrangeria os atos cometidos somente por agentes públicos ou também por particulares. Tendo em vista o marco da responsabilidade estatal, a CNV, por meio da supracitada resolução, excluiu de sua apreciação violações perpetradas por particulares, uma vez que essas não tivessem sido amparadas pela aquiescência ou conivência do Estado (CNV, 2014, Cap.1, p.37).

Cumprе ressaltar, ainda, que não caberia à CNV apurar as condutas dos militantes e opositores do regime ditatorial, uma vez que, ainda durante a ditadura, os dissidentes foram perseguidos, detidos, cumpriram amplas penas ou terminaram banidos ou exilados do país. Não havia, portanto, pretensos fatos “criminosos” a serem investigados pela CNV, uma vez que a Justiça Militar, durante o regime de exceção, ocupou-se de tal, valendo-se do uso sistêmico da tortura e sem quaisquer garantias de ampla defesa aos acusados (Weichert, 2014, p. 94).

Por meio de documentos, depoimentos das vítimas e testemunhos, a CNV pôde evidenciar a sistematicidade e o planejamento das ações repressivas, comprovando que as graves violações não resultaram de condutas individualizadas ou excepcionais. A partir do reconhecimento da repressão como uma política de Estado, a CNV adotou uma concepção ampla de autoria, que englobou os autores materiais dos fatos (aqueles que cometeram ou participaram pessoal ou diretamente), os autores intelectuais, os idealizadores e os mandantes (CNV, 2014, Cap.16, p. 843).

No capítulo 16 do relatório final, dedicado à temática da autoria, a CNV assinalou três níveis de participação/responsabilidade dos agentes estatais, não atribuindo responsabilidade exclusiva aos executores diretos dos fatos, nem ao topo da hierarquia de poder estatal. Adotou-se como ponto de partida uma noção expandida de autoria mediata que, apesar de amparada no direito administrativo

formal. Na realidade, tais órgãos valem-se de uma espécie de punição “branda”, em termos sociais, que se dá por meio da exposição pública das condutas criminosas dos agentes nomeados (Schedler, 1999, p.17).

pátrio – tendo-se em vista a noção de responsabilidade objetiva do Estado –, encontra abrigo na normativa e na doutrina internacional.

No que concerne à normativa internacional, destaca-se a noção de responsabilidade criminal individual presente no Estatuto de Roma (1998). Seu artigo 25 dispõe que aqueles que emitem as ordens ou solicitações e os indivíduos que colaboram com a prática do crime, como cúmplices ou encobridores, devem ser considerados responsáveis criminalmente pela prática dos crimes cobertos pelo Estatuto. Ademais, o artigo 28 do mesmo diploma legal esclarece que os chefes militares e outros superiores hierárquicos devem ser criminalmente responsáveis por “forças sob o seu comando e controle efetivos ou sob sua autoridade e controle efetivos”. Há, ainda, hipóteses excepcionais que abarcam a responsabilidade hierárquica mesmo que não se exerça um controle apropriado sobre as forças sob sua autoridade.

Em âmbito doutrinário, pode-se ressaltar a correspondência ao entendimento acerca da autoria mediata aduzido na teoria do domínio por organização, uma reconhecida construção doutrinária do Direito Penal Internacional que já serviu de fundamentação ao julgamento de perpetradores de graves violações por cortes domésticas¹¹⁴. De acordo essa teoria, no âmbito de uma organização delitiva estatal, os “autores de escritório”, que ordenam os fatos criminosos com o poder de mando autônomo, podem ser responsabilizados por seus atos como autores mediatos, assim como os executores diretos como autores plenamente responsáveis (Roxin, 2009, p.69). Enquanto a noção tradicional de coautoria possui uma estrutura horizontal, a noção de autoria mediata estabelece-se verticalmente, de acordo com a hierarquia de aparatos de poder do Estado (Roxin, 2009, p.72).

¹¹⁴ Desenvolvida pelo penalista alemão Claus Roxin, em 1963, o domínio do fato em virtude de aparatos organizados de poder apresenta uma forma de autoria mediata dos chamados “homens de trás” ou “autores de escritório”. O autor mediato possui o “poder de mando” dentro da organização, conduzida rigorosamente, exercendo-o para produzir relações típicas. O aparato de poder do Estado torna-se instrumentalizado de forma que se assegure o domínio sobre o resultado final a ser alcançado. Resulta, assim, uma cadeia de autores mediatos situados em diferentes níveis de hierarquia de mando (Roxin, 2009). Finalmente, devido à influência do aparato de poder, os executores diretos das violações podem ser levados a uma adesão irrefletida a determinadas condutas ou até mesmo podem ser convencidos por um “obsequioso zelo excessivo” por motivos como ambição na carreira, ostentação, ideologia. Entretanto, mesmo diante da influência do aparato de poder sobre suas ações, a responsabilidade dos executores diretos não deve ser automaticamente excluída diante disso (Roxin, 2009). A teoria de Roxin foi adotada, por exemplo, como fundamentação aos *Juicios a las juntas militares* na Argentina e à condenação do ex-Presidente do Peru, Alberto Fujimori, pela Corte Suprema de Justiça do Peru.

Coadunando com as supracitadas noções de autoria, e considerando o marco da responsabilidade estatal adotado, a CNV nomeou 376 autores de graves violações de direitos humanos, elencados em um rol não taxativo¹¹⁵, e os situou nos seguintes níveis de participação/responsabilidade: responsabilidade político-institucional, responsabilidade pelo controle e gestão de estruturas e procedimentos e, finalmente, responsabilidade pela autoria direta.

No plano da responsabilidade político-institucional são elencados os agentes do Estado que, à época, tinham o poder de conceber, planejar ou decidir políticas de perseguição e repressão orientadas à aniquilação dos opositores do regime. Tais agentes eram responsáveis “pela definição geral da doutrina que permitiu as graves violações e das correspondentes estratégias, e pelo estabelecimento das cadeias de medidas que determinaram o cometimento desses atos ilícitos” (CNV, 2014, Cap.16, p. 844). Nesse nível, foram elencados os cinco Presidentes da República e os três membros da Junta Militar que permaneceram no poder de agosto a novembro de 1969, além de Ministros das três Forças Armadas e integrantes das cúpulas dos órgãos de assessoria direta à Presidência (que totalizam outros 45 agentes do Estado). O critério utilizado para a atribuição de responsabilidade a esses agentes estatais foi o da responsabilidade objetiva, uma vez que pertenciam à cadeia decisória estatal, responsável pelas políticas de repressão do regime (Weichert, 2014, p. 104).

Todos os presidentes do regime militar são elencados, no mesmo nível, como responsáveis pela edição e condução de diretrizes políticas repressivas, os chamados “autores de escritório”. Não há, assim, menção a conduções de políticas “mais” ou “menos” repressivas durante seus mandatos. Nesse ponto, desconsidera-se o clássico enquadramento dos governos militares, realizado por estudiosos, sob o viés da divisão dos comandos militares em duas vertentes “linha-branda” (castelistas) e “linha-dura”¹¹⁶. Por exemplo, nesse plano, cita-se a decisão de

¹¹⁵ A lista reproduzida no relatório não inclui os nomes de agentes suspeitos de prática de graves violações cujo envolvimento não pôde ser comprovado pelos meios de prova empregados pela CNV (CNV, 2014, Cap.16).

¹¹⁶ De acordo com o brasileiro Thomas Skidmore: “Castelo era também reconhecido como o líder do grupo ‘Sorbonne’ – oficiais intimamente associados com a Escola Superior de Guerra, um instituto militar que ofertava um curso de duração de um ano, que atraía tanto as elites militares quanto civis. Outros oficiais da Sorbonne eram Golbery do Couto e Silva, Cordeiro de Farias, Ernesto Geisel, e Jurandir da Bizarria. Esse grupo, mais moderado que o linha dura, era favorável ao livre mercado (apesar de considerar a necessidade de um governo forte); o anticomunismo na

Castelo Branco de criar o Serviço Nacional de Informações (SNI) para coordenar a ação repressiva do governo, cabendo aos subsequentes governos militares dirigir as ações do órgão. Com respaldo no SNI, os governos seguintes coordenaram e orientaram, de “forma direta e abrangente, as ações de informação e contrainformação” (CNV, 2014, Cap.16, p. 844).

Já a responsabilidade pelo controle de estruturas e pela gestão de procedimentos relaciona-se àqueles que, mesmo não tendo conduzido diretamente as graves violações de direitos humanos, permitiram, por sua atuação comissiva ou omissiva, que tais violações fossem cometidas de modo sistemático ou ocasional, em unidades estatais sob sua administração. Tem-se como exemplo os responsáveis pela gestão administrativa dos DOI. Sob esse plano de responsabilidade, concebido também à luz da responsabilidade objetiva, foram identificados os órgãos e estruturas relacionados às graves violações e 83 agentes responsáveis pela gestão administrativa dos mesmos. Conforme bem anota Weichert (2014, p.104), na maioria dos casos foram indicados os fatos ocorridos na unidade específica sob o comando do identificado; contudo, em uma dezena de casos, somente consta uma referência ao cargo de gestor do órgão.

A responsabilidade pela autoria direta, por sua vez, é atribuída “aos agentes que, sob coordenação e subordinação hierárquica, executaram e deram causa direta e imediata às graves violações de direitos humanos” (CNV, 2014, Cap.16, p.845). Tem-se um rol de 239 agentes relacionados a mortes e desaparecimentos forçados ou, ainda, envolvidos em “casos emblemáticos” de tortura e outras violações, considerados no relatório. Por conseguinte, os agentes que participaram de tortura e prisão ilícita, mas não tiveram comprovado seu envolvimento em mortes ou desaparecimentos, nem em “casos emblemáticos”, não constam nesse rol de autores (Weichert, 2014, p. 105).

Finalmente, já inseridos em seus respectivos níveis de participação/autoria, a CNV identifica-os por seus nomes completos, data de nascimento e falecimento (quando conhecida), funções públicas, atividades exercidas, vítimas

política externa; preferiam soluções técnicas e se comprometiam com a democracia, mas acreditando que, a curto prazo, um governo arbitrário era necessário” (Skidmore, 1988, p.21 – *tradução nossa*).

individualizadas (quando identificadas) e referência ao recebimento da Medalha do Pacificador¹¹⁷ (no caso da responsabilidade pela autoria direta).

3.3.3. Dos crimes contra a humanidade

Em vista da posição assumida pelo Estado brasileiro, em âmbito supranacional, e a exarada pelo Poder Judiciário, na decisão da ADPF nº 153, sobre a aplicabilidade da lei de anistia aos crimes comuns cometidos por agentes da ditadura; a CNV, valendo-se de sua independência relativa, situou-se de forma contrária a esses entendimentos. Para fundamentar seu posicionamento, a Comissão recorreu aos corolários direito internacional dos direitos humanos, amparando-se na normativa internacional e, em especial, na noção de “crimes contra a humanidade”.

Analiticamente, deve-se ressaltar que o relatório final da CNV deu um passo além da Corte IDH, no caso *Gomes Lund e outros vs. Brasil*, ao considerar que os atos ilícitos perpetrados no âmbito do Estado ditatorial configuram-se como crimes contra a humanidade. Contudo, em âmbito interno, esse posicionamento não era inédito. O MPF, desde as primeiras ações penais ajuizadas em face de agentes da ditadura militar, datadas de 2008 e 2009, já vinha adotando a tese da imprescritibilidade dos crimes contra a humanidade (MPF, 2014).

A Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, por sua vez, também já havia afirmado que as graves violações de direitos humanos perpetradas por agentes públicos durante a ditadura enquadravam-se como crimes contra a humanidade. Esse entendimento, inclusive, foi aplicado no julgamento administrativo do ex-marinheiro José Anselmo dos Santos, o Cabo Anselmo, que atuou como um agente duplo, infiltrado em um grupo de resistência. A Comissão de Anistia, além de enfatizar o sentido da anistia aos afetados pelos atos de exceção do regime ditatorial,

¹¹⁷ “É conhecida, inclusive, a existência de um sistema de recompensas aos torturadores dentro do regime, entre elas a concessão da chamada ‘Medalha do Pacificador’. A concessão dessa medalha estava prevista no período pelo Decreto do Conselho de Ministros no 1.884, de 17 de dezembro de 1962, modificado pelo Decreto no 56.518, de 29 de junho de 1965, e depois pelo Decreto no 76.195, de 2 de setembro 1975, para os casos de ‘[...] militares brasileiros que, em tempo de paz, no cumprimento do dever, se hajam distinguido por atos pessoais de abnegação, coragem e bravura [...]’ (Decreto no 56.518/1965, artigo 1o, a) e para militares que tivessem contribuído para ‘[...] elevar o prestígio do Exército junto às Forças Armadas de outros países e desenvolver as relações de amizade e compreensão entre o Exército Brasileiro e o de outras nações [...]’ (Decreto no 56.518/1965, artigo 1o, c)” (CNV, 2014, Cap. 9, p. 358).

previsto no art. 8º do ADCT¹¹⁸, aduziu que não poderia decidir de forma favorável à concessão do *status* de anistiado político a um agente que colaborou com a prática de crimes contra a humanidade (Requerimento 2004.01.42025:2012 *apud* CJT-UFMG, 2017, p. 163).

O relatório final da CNV, portanto, veio a ratificar um entendimento já defendido pelo MPF e pela Comissão de Anistia, em âmbito interno, mas que ainda encontra resistência do Poder Judiciário.

A Comissão, por meio de uma análise contextual e amparada por seus amplos poderes investigativos direcionados ao esclarecimento circunstanciado de diversos casos de violações de direitos humanos, pôde oferecer uma maior consubstanciação à tese dos crimes contra humanidade. Como resultante de um relatório emitido por um órgão constituído em âmbito estatal, a conclusão da CNV quanto ao cometimento de crimes contra a humanidade adquire o *status* de uma análise oficial sobre a violência perpetrada pelo Estado ditatorial.

Para fundamentar seu posicionamento sobre a qualificação das condutas perpetradas pelos agentes do Estado, a CNV recorreu aos instrumentos internacionais vigentes no período investigado (1946 a 1988), verificando que as condutas ilícitas de tais agentes já configuravam crimes internacionais diante do *jus cogens*. Dentre os diplomas legais arrolados pela CNV constam instrumentos da normativa internacional de direitos humanos (como a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948; os Princípios de Direito Internacional reconhecidos na Carta de Nuremberg, 1946; Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 1966; e a CADH, de 1969) e do direito humanitário (como as Convenções de Genebra, de 1949) (CNV, 2014, Cap.7, p. 279).

Ao relacionar os supracitados instrumentos normativos, que fazem parte do *jus cogens* internacional desde meados do século XX, o relatório final concluiu que os crimes contra a humanidade já eram uma regra nascente do direito internacional

¹¹⁸ Art. 8º - “É concedida anistia aos que, no período de 18/09/46 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de *motivação exclusivamente política*, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15/12/61, e aos atingidos pelo Decreto-lei nº 864, de 12/09/69, asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos” (*grifo nosso*).

quando da instituição do Estatuto de Roma, em 1998 (internalizado pelo Brasil em 2002).

A CNV, sob esse viés, endossou uma posição diferenciada àquela defendida pelo Estado brasileiro no Caso Gomes Lund. Ao formular os argumentos de defesa do Estado, os representantes brasileiros alegaram que a estabilização do uso da expressão “crimes contra a humanidade” no âmbito da normativa internacional somente teria ocorrido somente após o Estatuto de Roma, de 1998, (Suiama, 2012, p.15) e, portanto, não se haveria de classificar as condutas dos agentes do regime repressivo sob esse quadro normativo.

Superando, ainda, o enquadramento de “graves violações de direitos humanos” presente na lei nº 12.528/11, a CNV destacou que as condutas perpetradas pelos agentes estatais relacionavam-se a um conjunto de fatores que as tornariam especialmente graves, quais sejam: atos desumanos, cometidos em um contexto de ataque contra a população civil, de modo generalizado ou sistemático e com a percepção de tal abrangência pelos seus autores. Tendo como fulcro o positivado pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, a CNV caracterizou as graves violações como crimes contra a humanidade (CNV, 2014, Cap.18, p.963), imprescritíveis e impassíveis de anistia ou indulto.

Em relação ao ataque massivo à população civil, a CNV pôde constatar em suas pesquisas que não apenas militantes políticos foram alvo do aparelho estatal repressor, mas também homens e mulheres sem vinculações a movimentos de resistência (como trabalhadores urbanos, camponeses, estudantes, clérigos), crianças, adolescentes e idosos. Já o reconhecimento de sua abrangência por parte dos autores pode ser inferido pela constatação de que a repressão constituía uma política de Estado, gerida desde a Presidência, passando pelas cadeias de comando até alcançar os autores diretos.

Assim, as graves violações de direitos humanos descritas na lei de constituição da CNV – torturas, mortes, desaparecimentos forçados e ocultação de cadáveres – diante do contexto repressivo e massivo no qual se inseriam, foram elevadas à categoria de crimes contra a humanidade. Ainda, a prisão/detenção ilegal ou arbitrária e a violência sexual, outros dois crimes relevados pela CNV, devido a sua sistematicidade e gravidade, também foram enquadrados na categoria de crimes contra a humanidade.

No que concernia à aplicação da lei de anistia, a CNV considerou que sua extensão aos agentes públicos perpetradores de graves violações seria incompatível com o ordenamento jurídico pátrio e o direito internacional. Por conta da gravidade dos crimes contra a humanidade, a CNV destacou que a jurisprudência internacional entendia pela impossibilidade de uma lei interna afastar a obrigação do Estado de investigar, processar, punir e reparar tais crimes. Esses crimes, no âmbito do *jus cogens* internacional, não poderiam ser objetivo de exceções, suspensões ou derrogação, sob nenhuma circunstância, mesmo que excepcional (CNV, 2014, Cap.18, p.966).

Ainda sobre esse ponto, ao afirmar o dever estatal de prevenir, processar, punir e reparar os crimes contra a humanidade, assegurando o direito à justiça e à prestação jurisdicional, a CNV ofereceu sua interpretação do direito à verdade e à justiça à luz da normativa internacional dos direitos humanos. Nesse sentido, a CNV aduziu que, diante dos crimes contra a humanidade, os Estados deveriam empreender “uma investigação rápida, séria, imparcial e efetiva”, além de instaurar “processos voltados à responsabilização dos autores das violações, inclusive na esfera criminal”, observando “o direito das vítimas e seus familiares à obtenção de reparação” (CNV, 2014, Cap. 18, p. 966).

3.3.4. Da persistência de uma cultura de impunidade: conclusões e recomendações

A lei nº 12.528/2011 previu como um dos seus objetivos que a CNV recomendasse medidas e políticas de prevenção às violações de direitos humanos, com vistas a assegurar sua não repetição e promover a efetiva “reconciliação nacional” (artigo 3º, VI). Em cumprimento ao seu dever legal, a Comissão emitiu 29 recomendações, com base em suas quatro conclusões principais.

Dentre suas conclusões, em linhas gerais, a CNV destacou a perpetração de graves violações de direitos humanos durante o período de 1946 a 1988; o caráter generalizado e sistemático das graves violações de direitos humanos; a caracterização da ocorrência de crimes contra a humanidade; e, finalmente, a persistência do quadro de graves violações de direitos humanos nos dias atuais (CNV, 2014, Cap.18, 962-964).

A CNV concluiu que a persistência do quadro de graves violações tem relação com a impunidade garantida aos agentes do passado, considerando que a

falta de punição criaria um ambiente favorável à repetição de condutas (CNV, 2014, Cap.18, p.964). Nesse ponto, como uma comissão retrospectiva, a CNV volta seus olhos ao passado para reconhecer que a não apuração das violações pretéritas ainda possui influência sobre as condutas dos agentes do presente, especialmente em relação às forças policiais. Ratifica-se tal conclusão da CNV por meio de dados recentes, divulgados por organizações internacionais acerca dos atuais índices de violência no país¹¹⁹.

De acordo com as análises do *Political Terror Scale* (PTS), verifica-se que a atual situação dos direitos humanos faz com que o Brasil seja pontuado com 4 pontos de 5 em uma “escala do terror” mundial (dados de 2015)¹²⁰. Diante de tais dados, pode-se inferir que a transição à democracia por si só não foi suficiente para que o país conhecesse melhorias significativas nas práticas relativas aos direitos humanos (Sikkink, 2011, p. 152). Conforme sustentado por Sikkink, em sua obra de 2011, a cultura de impunidade legada aos agentes do regime militar ainda contribui “à atmosfera de impunidade que alimenta a perpetuação dos altos níveis de violações de hoje” (p.158).

Em vista das conclusões sobre as violações sistemáticas do passado e a persistência de graves violações no presente, além de considerar os resultados de uma consulta pública¹²¹, a CNV proferiu recomendações subdivididas em três

¹¹⁹ Segundo relatório da OING Anistia Internacional, de 2015: “Execuções extrajudiciais cometidas por policiais são frequentes no Brasil. No contexto da chamada ‘guerra às drogas’, a Polícia Militar tem usado a força letal de forma desnecessária e excessiva, provocando milhares de mortes ao longo da última década. (...) O Brasil é o país com o maior número de homicídios no mundo: 56 mil pessoas foram mortas em 2012. Os estereótipos negativos associados à juventude, notadamente aos jovens negros que vivem em favelas e outras áreas marginalizadas, contribuem para a banalização e a naturalização da violência. Em 2012, mais de 50% de todas as vítimas de homicídios tinham entre 15 e 29 anos e, destes, 77% eram negros”.

¹²⁰ De acordo com sua pontuação, o Brasil é situado dentre os países nos quais as violações aos direitos civis e políticos expandiram a uma grande parcela da população; assassinatos, desaparecimentos e tortura são comuns; apesar da generalidade, o terror afeta aqueles que se interessam em políticas ou ideias. Original: “Civil and political rights violations have expanded to large numbers of the population. Murders, disappearances, and torture are a common part of life. In spite of its generality, on this level terror affects those who interest themselves in politics or ideas” (Political Terror Scale, Documentation: Coding Rules, 2016).

¹²¹ Ao iniciar formulação das recomendações a serem proferidas em seu relatório final, a CNV passou a considerar sugestões de órgãos públicos, entidades da sociedade civil e cidadãos. Em agosto de 2014, a CNV disponibilizou em seu *website* institucional uma ferramenta para que a sociedade civil pudesse enviar sugestões de recomendações a serem proferidas em seu relatório final. Até setembro, haviam sido recebidos por meio desse mecanismo de consulta pública 399 sugestões de recomendações (CNV, 2014, Cap.18, p. 964).

grupos: medidas institucionais; iniciativas de reformulação normativa; e medidas de seguimento das ações e recomendações da Comissão. Essas, dão conta dos cinco pilares reconhecidos na abordagem holística sobre a justiça de transição: a justiça, a verdade, a reparação, a memória e as reformas institucionais.

A maioria diz respeito a medidas institucionais, que totalizam 17 de suas recomendações¹²². Tendo em vista a transição “pactuada” à democracia e a manutenção de diversas estruturas estatais de natureza repressiva, pode-se inferir que as recomendações da CNV pretendem romper com um legado institucional autoritário ainda vivo em tempos democráticos.

Em relação às reformas constitucionais e legais, o relatório final proferiu 8 recomendações direcionadas ao arcabouço jurídico ainda remanescente do período autoritário, que perpetua a violência e a impunidade dos agentes estatais¹²³.

Por fim, recomendou 4 medidas de seguimento às ações e recomendações da CNV, reconhecendo que o processo de “consolidação” democrática não se encerra com os trabalhos da Comissão, mas pode ser impulsionado por suas repercussões. Nesse sentido, o discurso dos comissionados difere essencialmente

¹²² As recomendações de medidas institucionais dizem respeito ao reconhecimento da responsabilidade institucional das Forças Armadas pelas graves violações empreendidas; a determinação de responsabilidade jurídica dos agentes públicos que deram causa às violações, afastando-se o dispositivo de anistia e outras disposições constitucionais e legais; proposição de medidas administrativas e judiciais de regresso contra agentes públicos; proibição de eventos oficiais em comemoração ao golpe; reformulação dos concursos de ingresso e dos processos de avaliação nas Forças Armadas e na área de segurança pública, valorizando o conhecimento sobre a democracia e aos direitos humanos; modificação curricular das academias militares e policiais para promoção da democracia e dos direitos humanos; retificação da anotação da causa de morte no assento de óbito de vítimas das graves violações de direitos humanos; retificação de informações na Rede Infoseg e nos registros públicos em geral; criação de mecanismos de prevenção e combate à tortura; desvinculação dos institutos médicos legais, dos órgãos de perícia criminal, das secretarias de segurança pública e das polícias civis; fortalecimento das Defensorias Públicas; dignificação do sistema prisional e do tratamento ao preso; instituição legal de ouvidorias externas no sistema penitenciário e nos órgãos relacionados; fortalecimento de Conselhos da Comunidade para acompanhamento dos estabelecimentos penais; garantia de atendimento médico e psicossocial permanente às vítimas de graves violações de direitos humanos; promoção dos valores democráticos e dos direitos humanos na educação; e apoio à instituição e ao funcionamento de órgão de proteção e promoção dos direitos humanos (CNV, 2014, Cap.18).

¹²³ As reformas constitucionais e legais recomendadas pela CNV foram revogação da Lei de Segurança Nacional; tipificação das figuras penais correspondentes aos crimes contra a humanidade e ao crime de desaparecimento forçado; desmilitarização das polícias militares estaduais; extinção da Justiça Militar estadual; exclusão de civis da jurisdição da Justiça Militar federal; supressão, na legislação, de referências discriminatórias das homossexualidades; alteração da legislação processual penal para eliminação da figura do auto de resistência à prisão; introdução da audiência de custódia, para prevenção da prática da tortura e de prisão ilegal (CNV, 2014, Cap.18).

daquele defendido por atores estatais, em âmbito Legislativo e Executivo, sobre um “fechamento de ciclo”¹²⁴.

Diante da amplitude temática das recomendações da CNV, o presente trabalho optou por analisar aquelas relacionadas a medidas legais e jurisdicionais, em compasso com os direitos à verdade e à justiça, e que oferecem aportes à luta contra a impunidade dos agentes do regime ditatorial.

Em decorrência dos entendimentos quanto ao marco da responsabilidade estatal e sobre as condutas dos agentes estatais à luz do direito administrativo pátrio, a CNV recomendou em seu relatório final duas medidas relacionadas a procedimentos jurisdicionais em face dos perpetradores de graves violações.

A primeira recomendação diz respeito a uma medida de ressarcimento ao erário público. O relatório destacou a condenação do Estado brasileiro ao pagamento de indenizações por conta das condutas dos agentes públicos da ditadura militar que, mesmo à época, eram contrárias ao ordenamento jurídico vigente. Assim, tendo como base os princípios norteadores da administração pública, a CNV sugeriu que fossem propostas medidas administrativas e judiciais de ressarcimento ao erário público dos valores pagos nos processos referentes às graves violações de direitos humanos perpetradas por agentes públicos. Tais medidas encontram fulcro em dispositivos constitucionais anteriores, assim como no art. 37 §6 da CFRB/1988 (CNV, 2014, Cap.18, p.967).

Esse entendimento da CNV veio a reforçar o posicionamento do MPF, que desde 2008, defende que ações de regresso são cabíveis nos casos de crimes cometidos por agentes do Estado ditatorial. Contudo, a Advocacia-Geral da União, até o momento, não adotou medidas de ressarcimento do erário público em face de servidores que praticaram atos ilícitos durante o regime ditatorial, considerando que o prazo prescricional previsto no ordenamento jurídico interno seria aplicado também a essas hipóteses (Weichert, 2014, p. 108).

Não obstante a recomendação sobre o cabimento de ação de regresso, a CNV também recomendou em seu relatório final a responsabilidade jurídica (civil,

¹²⁴São essas medidas: estabelecimento de órgão permanente com atribuição de dar seguimento às ações e recomendações da CNV; prosseguimento das atividades voltadas à localização, identificação e entrega aos familiares ou pessoas legitimadas, para sepultamento digno, dos restos mortais dos desaparecidos políticos; preservação da memória das graves violações de direitos humanos; prosseguimento e fortalecimento da política de localização e abertura dos arquivos da ditadura militar (CNV, 2014, Cap.18).

administrativa e criminal) dos agentes que deram causa às graves violações, perpetradas de forma sistemática e massiva contra a população civil, no período investigado. Importa ressaltar que essa recomendação foi a única não unânime entre os conselheiros da CNV. José Paulo Cavalcanti Filho, com base nos mesmos fundamentos aduzidos pelo STF no julgamento da ADPF nº 153 (especificamente quanto às cláusulas pétreas da CRFB/1988), fez constar no relatório final sua divergência (CNV, 2014, Cap.18, p. 965).

Ainda, com base na identificação dos autores de graves violações, mas em relação à dimensão da memória histórica, a CNV propôs a revogação de medidas que, durante o regime militar, tinham como objetivo prestar homenagem aos mesmos, tais como honrarias concedidas a agentes públicos e particulares (a exemplo da Medalha do Pacificador); além da alteração da denominação de logradouros, vias de transporte, edifícios e instituições públicas em geral que levem o nome de tais agentes (CNV, 2014, Cap.18, p.975).

O MPF, por meio de seus grupos de trabalho “Memória e Verdade” e “Justiça de Transição”, já havia iniciado atividades nesse sentido. Por exemplo, antes mesmo da divulgação do relatório final da CNV, Procuradores da República ajuizaram uma ACP para que fosse reconhecida a inconstitucionalidade da lei nº 5.595/70, que nomeou como “Presidente Costa e Silva” a ponte Rio-Niterói (MPF-RJ, Notícias, 20 fev.2015).

Ademais, em suas denúncias, o órgão tem reiteradamente realizado pedidos quanto a perda de medalhas e outros tipos de condecorações. Os Procuradores da República têm ido, inclusive, além, solicitando a perda de cargos públicos, de proventos e a cassação de aposentadorias (MPF, 2014). Em relação a esses últimos pedidos, que incluem medidas de *vetting*, o relatório final da CNV restou silente.

Tendo em vista as considerações já tecidas sobre o desaparecimento forçado, o relatório final recomendou a tipificação dessa conduta no ordenamento jurídico nacional. Conforme aduzido, a não tipificação do crime de desaparecimento forçado no ordenamento jurídico brasileiro impõe-se como um obstáculo aos operadores do direito em relação às condutas perpetradas pelo regime militar.

Como fundamento, a CNV ressaltou que o Estado brasileiro é parte de tratados internacionais, dentre eles o próprio Estatuto de Roma, que identifica o desaparecimento forçado como crime internacional e um ilícito de gravidade

extrema. Destacou, ainda, que na decisão de mérito do caso Gomes Lund e outros vs. Brasil, a Corte IDH decidiu que a tipificação do desaparecimento forçado era uma obrigação do Estado diante do direito internacional dos direitos humanos, tendo em vista os artigos 2º da CADH, o 3º da Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas e o 4º da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados (CNV, 2014, Cap.18, p.971).

Em conjunto com a supracitada recomendação quanto a inclusão do crime de desaparecimento forçado no ordenamento jurídico brasileiro, a CNV recomendou que os crimes contra a humanidade fossem igualmente tipificados. Essa recomendação possui desdobramentos importantes em termos jurisdicionais.

No âmbito da ADPF nº 153, por exemplo, o Ministro Celso de Mello adotou a posição de que a qualificação de crimes contra a humanidade, no caso dos ilícitos cometidos por agentes da repressão, dependeria de sua prévia tipificação no direito interno; caso contrário, implicaria na violação da garantia do *nullum crimen sine lege scripta* (Suiama, 2012, p.34). Diante da ausência de tipificação dos crimes contra a humanidade no ordenamento jurídico brasileiro, essa tese poderá persistir no âmbito do Judiciário, inclusive, para a interpretação de ilícitos futuros, ainda que cometidos em período democrático.

Finalmente, tal aperfeiçoamento da legislação brasileira dar-se-ia de acordo com os compromissos assumidos internacionalmente pelo Estado brasileiro ao ratificar tratados no âmbito do direito internacional dos direitos humanos, dentre esses, o Estatuto de Roma (CNV, 2014, Cap. 18, p. 971). Constitutivo do Tribunal Penal Internacional e internalizado por meio do decreto nº 4.388 de 2002, o Estatuto de Roma prevê, em seu artigo 7º, um rol de atos cuja gravidade os eleva a categoria de crimes contra a humanidade.

3.4. Uma verdade entre outras? A recepção do relatório final da CNV

Em uma cerimônia pública, realizada no dia 10 de dezembro de 2014, no Palácio do Planalto, a Presidenta Dilma Rousseff recebeu o relatório final da CNV das mãos dos conselheiros. Naquela ocasião, ela havia sido reeleita, com uma

margem pequena de vantagem em número de votos¹²⁵, para um novo mandato, que se estenderia até 2018.

Para além de quaisquer celeumas com os militares, o país enfrentava uma crise política que vinha se agravando desde as primeiras denúncias de corrupção que envolviam membros de partidos da coalização governista. O presente trabalho não possui como um de seus objetivos aprofundar-se em uma análise sobre a conjuntura de crise que se instalou no governo e culminou com o processo de *impeachment*, mas pretende pontuar que o relatório final da CNV foi recepcionado em um momento de forte turbulência política.

Nesse contexto, a cerimônia de recepção ocorreu de maneira mais discreta em comparação à posse dos comissionados, em 2012, contando com a presença de um número menor de personalidades políticas. Na ocasião, em termos “conciliatórios”, Dilma Rousseff proferiu o seguinte pronunciamento:

(...)Repito aqui o que disse quando do lançamento da Comissão da Verdade: nós reconquistamos a democracia a nossa maneira, por meio de lutas duras, por meio de sacrifícios humanos irreparáveis, mas também *por meio de pactos e acordos nacionais*, que estão muitos deles traduzidos na Constituição de 1988.

(...)A *verdade não significa revanchismo*. A verdade não deve ser motivo para ódio ou acerto de contas. A verdade liberta todos nós do que ficou por dizer, por explicar, por saber. Liberta daquilo que permaneceu oculto, de lugares que nós não sabemos aonde foram depositados os corpos de muitas pessoas. Mas faz com que agora tudo possa ser dito, explicado e sabido. A verdade produz consciência, aprendizado, conhecimento e respeito. A verdade significa, acima de tudo, a oportunidade de fazer um encontro com nós mesmos, com a nossa história e do nosso povo com a sua história (Portal Planalto, 10 dez. 2014 - *grifo nosso*).

Portanto, conforme se pode inferir, mesmo diante das recomendações realizadas pela CNV, em termos de verdade e justiça, a Presidenta manteve o tom do pronunciamento realizado na cerimônia de posse dos comissionados. O discurso sobre a “verdade” associava-se à memória, ao conhecimento, ao aprendizado. A “verdade”, portanto, descolava-se do direito à justiça, indo na contramão da jurisprudência da Corte IDH, do *soft law* das Nações Unidas e, até mesmo, do próprio conteúdo do relatório final da CNV.

Em ato simbólico, no mesmo dia da entrega do relatório à Presidenta, os conselheiros José Carlos Dias e José Paulo Cavalcanti Filho – lembrando que o último posicionou-se contra a recomendação de responsabilização jurisdicional dos

¹²⁵ No segundo turno das eleições de outubro de 2014, Dilma Rousseff foi reeleita com 51,45% dos votos válidos (TSE Notícias, 26 de out.2014).

agentes da ditadura militar –, ambos ex-Ministros da Justiça, entregaram o documento ao então presidente do STF, Ministro Ricardo Lewandowski (STF Notícias, 10 dez. 2014). À época, o Supremo não emitiu nenhuma nota oficial, apenas alguns Ministros posicionaram-se em entrevistas acerca de uma possível nova decisão sobre a lei de anistia¹²⁶.

A notícia quanto à divulgação do relatório final da CNV foi amplamente divulgada pela mídia do país e estrangeira, assim como os termos do pronunciamento da Presidenta, ex-presença política e torturada por agentes do regime.

Uma das primeiras reações críticas ao trabalho da CNV partiu justamente de representantes das vítimas da ditadura militar. Em artigo escrito por Cecília Coimbra e Victoria Grabois, do GTNM, as autoras realizam, dentre outras, críticas quanto ao sigilo impresso aos trabalhos da CNV e à desconsideração quanto às fontes de pesquisa antecessoras:

A CNV manteve muitos de seus trabalhos em sigilo, especialmente a tomada de depoimentos de alguns membros da repressão. A grande maioria dos casos tomados oficiais já haviam sido levantados há anos, sem qualquer apoio governamental, por movimentos como os Tortura Nunca Mais e a Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos, totalmente ignorados no relatório final. Trabalhos e pesquisas de quase 30 anos mantiveram-se neste relatório como realizações da CNV. Seus autores foram retirados de nossa história (Cecília Coimbra; Victotia Grabois, UOL Notícias, 18 dez. 2014).

Por motivos diversos daqueles aduzidos por familiares, os setores militares manifestaram-se contra o relatório final. Dentre as reações, destaca-se a carta conjunta da família Etchegoyen, assinada por Sérgio Etchegoyen, atual Ministro da Secretaria de Segurança Institucional do Presidente Michel Temer. Nessa nota, a família acusa a CNV de “instituir a covardia como norma e a perversidade como técnica acusatória”, ao nomear o patriarca Leo Etchegoyen e outros 376 agentes do Estado (Monteiro, Agência Estado, 11 dez. 2014). A ação provocativa de Etchegoyen não sofreu reprimendas por parte do governo ou dos comandos

¹²⁶ “Consultados pelo **G1**, dois membros do STF que participaram do julgamento e votaram contra a revisão, novamente se manifestaram de forma contrária à punição dos militares. Relator do caso à época, o Ministro aposentado Eros Grau disse que uma alteração causaria insegurança jurídica e que o STF já deu a última palavra sobre o tema. Já para o Ministro Marco Aurélio Mello, a Lei da Anistia representou o ‘perdão’ para os dois lados – militares e opositores – e permitiu a transição democrática pacífica. Rever esse acordo, diz ele, não é do interesse da sociedade, ‘que deve olhar para o futuro, não para o passado’” (Ramalho, G1, 10 dez. 2014).

militares. Pelo contrário, seguimentos das Forças Armadas apoiaram o manifesto e a “coragem” do mesmo¹²⁷.

Inclusive, logo após a publicação do relatório, representantes dos clubes Naval, Militar e de Aeronáutica publicaram um anúncio no jornal *O Globo*, no qual listavam “126 brasileiros que perderam suas vidas pelo irracionalismo do terror, nas décadas de 1960 e 1970” (Quaino, G1, 11 dez. 2014). De acordo com a publicação, tais vítimas “foram desprezadas pela Comissão Nacional da Verdade”. Seriam, em suas palavras, militares mortos “em confronto” com grupos da esquerda armada e civis vitimados por atentados e assaltos a bancos.

Por outro lado, o relatório foi bem-recebido pela *expertise* e pelas organizações internacionais, mais atentas a questões normativas e organizacionais. Sikkink e Marchesi, prestigiadas *experts* na área de política internacional e direitos humanos, considerando uma escala de pontuação que se referia à qualidade das comissões da verdade já instituídas, pontuaram a brasileira com 6 pontos de um máximo de 7 (Sikkink; Marchesi, 2015).

De acordo com pesquisa realizada pelo *Transitional Justice Research Collaborative*, aduzida pelas autoras, as comissões da verdade mais bem-sucedidas seriam autônomas, públicas, colheriam testemunhos, tornariam esses testemunhos públicos, encorajariam a ampla participação, emitiriam um relatório final, disponibilizariam à sociedade esse relatório, publicariam nomes de perpetradores e clamariam por justiça procedimental. Com base nesses pontos, a supracitada escala foi elaborada. Importante notar, ademais, que no universo das 43 comissões examinadas pelas autoras, a pontuação média aferida foi bem abaixo da brasileira: 3.18 de 7 pontos (Sikkink; Marchesi, 2015).

O ICTJ, por sua vez, bem avaliou o relatório final quando de sua divulgação. Seu diretor à época, Eduardo González, reconheceu que a CNV pôde desvelar a

¹²⁷ “Um dos generais da ativa ironizou a conclusão do relatório da CNV, que considerou ‘até certo ponto, muito positivo’, no ponto em que a comissão responsabiliza a cadeia de comando pelos crimes cometidos durante o regime militar. No relatório, lembrou o general, a Comissão acaba por defender a tese do ‘domínio do fato’, defendida pelo então relator do mensalão, no Supremo Tribunal Federal, Joaquim Barbosa, e que foi tão criticada pelos governos do PT, que sempre disse desconhecer que qualquer irregularidade estivesse sendo cometida na época do mensalão” (Huffpost Brasil, Brazil Post, 11 dez. 2014).

verdade sobre crimes sistêmicos apesar da falta de colaboração, e mesmo obstrução, das Forças Armadas (ICTJ, 2014).

No documento sobre a supervisão do Caso Gomes Lund, emitido pela Corte IDH, em 2014, a mesma já valorava os trabalhos desempenhados pela CNV, considerando que o Brasil, positivamente, havia acolhido uma das recomendações da sentença supracitada¹²⁸, além de destacar que:

(...) o Tribunal ressalta que o trabalho e futuras conclusões da referida Comissão poderiam ter impacto nas medidas de reparação ordenadas nos pontos dispositivos nono, décimo e décimo sexto da Sentença, relacionados à *investigação penal dos fatos e violações do presente caso, à localização e identificação do paradeiro das vítimas e à sistematização e publicação* de informação relacionada à Guerrilha do Araguaia (CORTE IDH, Supervisão de Cumprimento de Sentença, 2014, para. 134- *grifo nosso*).

Já a CIDH, por meio de um comunicado público, reconheceu a importância dos depoimentos prestados por familiares e vítimas à CNV. Considerou, ademais, o relatório final como um esforço na consecução do direito à verdade e como uma forma de reparação às vítimas e suas famílias. Contudo, apesar de congratular essa iniciativa, destacou que a responsabilização jurisdicional seria um elemento-chave na luta contra a impunidade e na promoção e na preservação da justiça (CIDH, 2014).

3.4.1. Principais encaminhamentos em termos de verdade e justiça em âmbito doméstico

Meses antes da divulgação do relatório final da CNV, em maio 2014, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ajuizou uma nova ADPF (nº 320), justificando o seu cabimento diante de interpretações judiciais domésticas que contrariam a jurisprudência da Corte IDH – entendimentos que declaram extinta a punibilidade de agentes perpetradores de graves violações, com base na lei de anistia; sob o fundamento da prescrição da pretensão punitiva do Estado; ou pela não caracterização do desaparecimento forçado como crime permanente.

¹²⁸ “O Tribunal constata que o Estado acolheu e cumpriu a referida recomendação, uma vez que considera que, tal como foi afirmado no parágrafo 297 da Sentença, o estabelecimento de uma Comissão Nacional da Verdade ‘é um mecanismo importante, entre outros aspectos, para cumprir a obrigação do Estado de garantir o direito de conhecer a verdade sobre o ocorrido’, e porque ‘pode contribuir para a construção e preservação da memória histórica, o esclarecimento de fatos e a determinação de responsabilidades institucionais, sociais e políticas’” (Corte IDH, Supervisão de Cumprimento de Sentença, 2014, para. 133).

Em linhas gerais, a nova ADPF pretende o reconhecimento da validade e do efeito vinculante da decisão no caso *Gomes Lund e outros vs. Brasil* proferida pela Corte IDH, à qual se submete o Estado brasileiro e todos os seus órgãos internos. Finalmente, a ADPF ainda ressalta que, para negar eficácia à CADH ou às decisões da Corte, seria necessário que se declarasse a inconstitucionalidade do ato de incorporação do instrumento ao direito interno (ADPF 320, 2014). Os autos da nova ADPF foram apensados aos embargos da ADPF nº 153, ainda não julgados pelo STF¹²⁹.

Por outro lado, um dos atores internos mais atuantes no período posterior à prolação da sentença *Gomes Lund*, o MPF, em fevereiro de 2015, lançou uma nota pública na qual discutia os “encaminhamentos do relatório da Comissão Nacional da Verdade”. Tal nota resultava de um encontro entre os Grupos Trabalho “Justiça de Transição”, “Memória e Verdade” e “Violação aos Direitos dos Povos Indígenas” no qual foram analisados pontos do relatório final da CNV, além das resoluções constantes da supervisão do cumprimento da sentença proferida pela Corte IDH (MPF, Nota Pública, 2015).

O MPF destacou que, desde a decisão da Corte IDH no caso *Gomes Lund e outros vs. Brasil*, em novembro de 2010, vinha adotando como posição institucional o marco da responsabilidade do Estado brasileiro, trabalhando nos pontos resolutivos da sentença que diziam respeito à investigação e ao ajuizamento de ações penais em face dos agentes da ditadura militar. Quanto aos trabalhos desenvolvidos no âmbito da CNV, a nota ressaltou a pertinência das recomendações proferidas e sua adequação aos parâmetros constitucionais e internacionais no que concernia à justiça transicional. Valorou também a divulgação sobre os 434 de mortes e desaparecimentos, embora considerasse haver a necessidade aprofundamento das investigações sobre a autoria e a materialidade dos fatos aduzidos no relatório (MPF, Nota Pública, 2015).

¹²⁹ Em junho de 2015, foi proposta uma nova ADPF, a de nº 350, na qual o PSOL solicitou ao STF o imediato julgamento dos embargos declaratórios opostos ao acórdão que julgou a ADPF nº 153. Em agosto, o Ministro Toffoli decidiu monocraticamente não conhecer a nova ADPF. Subsequentemente, foi apresentado, pela parte autora, o recurso de agravo regimental ainda não julgado. Desde então, o STF não se pronunciou de forma incisiva sobre a interpretação da lei de anistia e a responsabilização penal dos autores de graves violações de direitos humanos durante a ditadura militar brasileira.

Ainda no ano de 2015, o GT Justiça de Transição do MPF obteve acesso aos arquivos da CNV, alocados no Arquivo Nacional. Diversos desses foram encaminhados aos Procuradores naturais de várias localidades do país para que tomassem ciência sobre seu conteúdo. Ao mesmo tempo, o GT elaborou representações aos coordenadores criminais das Procuradorias de diversos Estados, objetivando que fossem abertas novas investigações sobre os crimes perpetrados por agentes da ditadura militar, considerando as vítimas reconhecidas pelo relatório da CNV (MPF, Relatório de Atividades da 2CCR, 2016, p.41).

Sob esse viés, pode-se dizer que, de forma diversa às Forças Armadas e ao Judiciário, o MPF demonstrou-se *answerable* diante das recomendações do relatório final da CNV.

Importante verificar que, recentemente, o MPF tem ajuizado um número cada vez maior de ações referentes aos crimes de homicídio, tortura e violência sexual, condutas de natureza não permanente, cujo maior obstáculo é o não reconhecimento de sua caracterização como crimes contra a humanidade e a decisão da ADPF nº 153. Exemplos nesse sentido são as denúncias recentes do MPF-SP em face de dois agentes responsáveis pela tortura do Frei Tito de Alencar Lima¹³⁰ e do MPF- RJ em face do caseiro da Casa da Morte¹³¹, centro de tortura localizado na

¹³⁰No caso de Frei Tito de Alencar Lima, o MPF-SP denunciou Homero César Machado, então capitão de artilharia do Exército, e Maurício Lopes Lima, capitão de infantaria, que chefiavam equipes de interrogatório na Operação Bandeirante (Oban – que se tornou mais tarde, o DOI-CODI) por envolvimento direto em sessões de tortura à vítima. Frei Tito cometeu suicídio, já no exílio, por conta de sequelas sofridas durante as várias sessões de tortura, às quais foi submetido por agentes do Estado. Dentre os depoimentos transcritos na denúncia do MPF, tem-se os testemunhos do então juiz Nelson da Silva Machado Guimarães e de Homero César Machado à CNV. O MPF-SP destacou o ataque sistemático e generalizado contra a população civil, o pleno conhecimento dos autores sobre a natureza de suas condutas, além da organização e operação centralizada do sistema semiclandestino de repressão. Ademais da condenação com base no delito de lesão corporal grave, o MPF-SP também pediu o cancelamento das aposentadorias, assim como a perda de medalhas e condecorações. A denúncia realizada pelo MPF-SP, por sua vez, foi rejeitada inicialmente pela juíza da 8.ª Vara Federal Criminal em São Paulo, que considerou a incidência da lei de anistia ao caso. O MPF apresentou recurso contra a decisão, reafirmando o caráter de crime contra a humanidade (por conseguinte, imprescritível e inaniestável). Esse recurso, até o momento, não julgado pelo TRF da 3ª Região. Meses após, em maio de 2016, Homero César Machado faleceu aos 75 anos.

¹³¹ Na denúncia relativa à vítima Inês Etienne Romeu, o MPF-RJ acusou o caseiro do local, que ficou conhecido como “Casa da Morte”, em Petrópolis-RJ, pelos crimes de estupro e sequestro qualificados da militante, em 1971. Inês havia sido sequestrada em São Paulo, mantida em cativeiro e, posteriormente, transferida para a Casa da Morte. Entre julho e agosto de 1971, Camarão, codinome do acusado, o ex-sargento do Exército Antonio Waneir Pinheiro Lima, manteve a militante em cativeiro no referido centro clandestino. Na cota da denúncia referente ao caso, os Procuradores destacam as principais teses institucionais do MPF, tais como a imprescritibilidade e a não incidência da anistia aos crimes contra a humanidade (considerando o contexto de ataque sistemático e generalizado contra a população civil), assim como os pontos resolutivos 3 e 9 da sentença Gomes Lund e outros vs. Brasil (MPF, 2016, p.5). Além de trazer à colação a normativa e

cidade de Petrópolis, RJ. Especificamente, nas denúncias citadas, o relatório da CNV foi suscitado como embasamento aos casos, fundamentando as cotas elaboradas pelos Procuradores da República.

Assim, por meio de casos concretos relativos ao período militar, o órgão vem explorando os limites da lei de anistia com base nos mesmos preceitos da normativa internacional de direitos humanos aduzidos pela CNV, uma vez que o próprio STF já considerou a constitucionalidade da lei nº 6.683 de 1979. Para além das doze denúncias que já haviam sido instauradas até o final 2014, oito novas ações foram ajuizadas somente em 2015 (MPF, Relatório de Atividades da 2CCR, 2016, p.41).

Conforme sustenta Collins (2010), importantes desenvolvimentos nacionais e internacionais recentes no âmbito da judicialização da justiça transicional deram-se por via da exploração de exceções ou limites das leis de anistia, em detrimento de anulações ou revogações das mesmas. No âmbito dos casos concretos perfilham-se argumentos quanto ao não enquadramento de certos atos aos ditames da lei, como exceções à regra descrita na mesma, diante das circunstâncias apresentadas; além de serem aduzidos argumentos quanto ao enquadramento de crimes internacionais, não passíveis de anistia, em conformidade com o direito internacional dos direitos humanos. De acordo ainda com a autora, esse método cumulativo, que visa ao estreitamento da esfera de incidência da anistia, obteve resultado positivo em

jurisprudência internacional que embasam a consideração do estupro como delito de lesa-humanidade, a cota destaca o extenso capítulo do relatório da CNV sobre os crimes de natureza sexual perpetrados por agentes da repressão, em um contexto generalizado e sistemático (MPF, 2016, p.12). Ao citar os depoimentos, análises e conclusões do relatório final da CNV, os Procuradores visaram corroborar a tese de que os estupros e outras formas de violência sexual contra homens e mulheres seria parte integrante do sistema de repressão destinado ao aniquilamento daqueles considerados inimigos do regime (MPF, 2016, p.14). Diante de todo o exposto, o MPF-RJ requereu, além da condenação do réu pelos crimes de estupro e sequestro (e a consideração das circunstâncias agravantes), a perda do cargo público, o cancelamento de aposentadoria, ou outro provento, e que fosse despedido de medalhas ou outras condecorações militares. Ao mesmo tempo, com base no art. 287, IV, do CPP, solicitou a fixação de dano cível de acordo com a indenização paga pela União à família da vítima, por conta da lei 9.140/95 (MPF, 2016, p. 26). O juiz de 1ª instância rejeitou a denúncia realizada pelo MPF-RJ e, em abril de 2017, o órgão recorreu ao Tribunal Regional Federal da 2ª Região contra a decisão.

países, como, por exemplo, Chile¹³², Argentina¹³³ e Uruguai¹³⁴ (Collins, 2010, p.33).

Contudo, no caso brasileiro, à parte às denúncias que ainda aguardam análise, os processos ajuizados pelo MPF que obtiveram andamento, em algum momento processual, foram extintos ou suspensos, com fulcro na decisão do STF no âmbito da ADPF nº 153 - cujo julgamento de embargos declaratórios, interpostos em março de 2011, ainda encontra-se pendente.

No mês de novembro de 2016, uma nova decisão do Supremo veio a limitar ainda mais os horizontes jurisdicionais domésticos. Tratava-se da Extradução nº 1362, requerida pelo governo argentino contra Salvador Siciliano, acusado de sequestrar e assassinar militantes políticos durante a ditadura argentina, na qual o Estado solicitante suscitava a imprescritibilidade dos crimes contra a humanidade com fulcro na Convenção sobre Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e dos Crimes contra a Humanidade (1968) (Notícias STF, 9 nov. 2016).

O relator do caso, o Ministro Edson Fachin, posicionou-se pelo deferimento da extradição, acatando a tese defendida pelo Estado solicitante, uma vez que os ilícitos cometidos pelo acusado eram considerados crimes contra a humanidade por

¹³² Em 2004, apesar da vigência da lei de anistia chilena, uma *blanket amnesty*, uma decisão judicial representou um divisor-de-águas no âmbito da justiça de transição. Tratava-se do caso do desaparecido Miguel Ángel Sandoval, supostamente assassinado em um centro clandestino de tortura no Chile. Pela primeira vez no país, a Justiça, com base na jurisprudência e normativa internacional dos direitos humanos, condenou ex-agentes do Estado, superando o entendimento que embasava a concessão de anistia. A lei de anistia, segundo a concepção do judiciário chileno, não deveria ser aplicada aos casos de desaparecimento, porquanto os restos mortais das vítimas não fossem localizados (Collins, 2010, p.93).

¹³³ Em 2001, um juiz federal declarou a inconstitucionalidade das leis de anistia da Argentina, as leis do Ponto Final e da Obediência Devida, no âmbito da decisão sobre um caso concreto. Tratava-se do caso do chileno José Liborio Poblete e da argentina Gertrudis Hlaczik, torturados e desaparecidos durante a ditadura argentina. Sua filha, um bebê, havia sido sequestrada e entregue a outra família. Ao recuperar sua identidade, a filha Cláudia, ajuizou uma ação contra os responsáveis por seu sequestro. No âmbito do processo, em linhas gerais, a acusação sustentou que as leis de anistia violavam os tratados de direitos humanos aos quais a Argentina havia se submetido. O Parlamento argentino confirmou a decisão e, em 2005, a Corte Suprema finalmente confirmou a inconstitucionalidade das supracitadas leis (Sikkink, 2011, p.78).

¹³⁴ Em 2009, a Corte Suprema do Uruguai declarou a inconstitucionalidade da lei de anistia aos militares em um caso específico. A decisão se aplicava ao caso de Nibya Sabalsagaray, uma militante de esquerda torturada e morta em 1974, em um quartel militar do país. A decisão baseou-se fundamentalmente no precedente argentino assim como na jurisprudência da Corte IDH.

seu país¹³⁵. Seu voto foi acompanhado também pelo Ministro Luís Roberto Barroso.

Após um pedido de visto do Ministro Teori Zavascki, o mesmo decidiu que os crimes cometidos por Siciliano haviam prescrito, de acordo com a legislação brasileira, não havendo a configuração de dupla punibilidade, assim como requerido pela jurisprudência para os casos de extradição¹³⁶. Isso porque o Brasil não havia subscrito a Convenção da ONU sobre Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra de 1968. O voto de Zavascki foi acompanhado pelos Ministros Luiz Fux, Dias Toffoli, Gilmar Mendes, Celso de Mello e Marco Aurélio. Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia e Rosa Weber acompanharam o relator. Ao final, por 6 a 5, o Plenário do STF indeferiu o pedido de extradição, determinando a imediata soltura de Salvador Siciliano.

Essa votação apertada, por apenas um voto, pode ser um prenúncio quanto ao pronunciamento do STF nos embargos declaratórios da ADPF nº 153, ainda pendentes de julgamento, conforme já citado. A votação dos referidos embargos pode abrir um novo capítulo na justiça transicional do país ou ratificar, novamente, a impunidade, uma vez que os autos da ADPF nº 320 também foram apensados ao mesmo e restam suspensas diversas ações penais ajuizadas pelo MPF em razão da espera por uma nova decisão do STF. Importante destacar que desde o primeiro julgamento, a composição do STF foi significativamente alterada¹³⁷, e a referida

¹³⁵ Na Argentina, Siciliano era investigado pelos crimes de associação ilícita, sequestros perpetrados com violência, ameaças e homicídios, correspondentes no ordenamento pátrio aos crimes dos artigos 288, parágrafo único, (associação criminosa armada), 148 (sequestro e cárcere privado) e 121 (homicídio), do Código Penal (Notícias STF, 2016).

¹³⁶ “EXTRADIÇÃO E PRINCÍPIO DA DUPLA PUNIBILIDADE - Consumada a prescrição penal, seja em face da legislação do Estado requerente, seja à luz do ordenamento positivo brasileiro, impõe-se o indeferimento do pedido extradicionário, porque desatendido, em tal hipótese, o princípio da dupla punibilidade. Ocorrência, na espécie, de prescrição penal referente a dois dos delitos motivadores do pedido de extradição (crime de cárcere privado e estupro). Impossibilidade de se acolher, quanto a tais crimes, o pedido extradicionário. - Inocorrência da prescrição penal quanto ao crime de tráfico de entorpecentes, seja em face da legislação estrangeira, seja à luz do ordenamento positivo brasileiro. Observância, quanto a este delito, do princípio da dupla punibilidade” (STF EXTRADIÇÃO Ext 652/2008).

¹³⁷ Desde o julgamento da ADPF nº 153, Teori Zavascki substituiu César Peluso, Rosa Weber sucedeu Ellen Gracie, Roberto Barroso ocupou a posição de Ayres Britto, e Luiz Fux foi o sucessor de Eros Grau. Em janeiro de 2017, Zavascki faleceu e, em março de 2017, o STF recepcionou o novo Ministro Alexandre de Moraes.

decisão de extradição poderá ser um indicativo em relação ao posicionamento dos Ministros empossados após o julgamento da ADPF nº 153.

Vislumbra-se, portanto, que em termos de justiça retributiva, apesar dos encaminhamentos do MPF, dos recursos e das arguições direcionados ao STF, após o relatório da CNV, o horizonte de impunidade ainda não se alterou. O Supremo continua a descumprir a sentença prolatada pela Corte IDH no caso Gomes Lund, silenciando-se mesmo diante do ajuizamento de duas novas ADPF (que questionam a interpretação vigente sobre a lei de anistia). Em relação ao relatório final da CNV, restou a absoluta indiferença.

3.4.2 “Efeito bumerangue” no caso Herzog: o relatório final da CNV e a Corte IDH

Em vista do horizonte aparentemente fechado às medidas jurisdicionais de justiça de transição no país, diante da interpretação vigente do STF sobre a lei de anistia, o relatório da CNV poderá, ainda assim, oferecer importantes aportes, em nível supranacional, ao julgamento do caso Vladimir Herzog pela Corte IDH¹³⁸.

Conforme já analisado, o relatório da CNV, com base na normativa internacional dos direitos humanos mais atualizada, emitiu conclusões sobre a violência perpetrada durante o regime ditatorial, afastando-se do discurso soberanista que o Judiciário e o Estado brasileiro vêm reiterando, respectivamente, interna e externamente.

No âmbito do caso Gomes Lund e outros vs. Brasil, o Estado defendeu a impossibilidade de investigação e aplicação de sanção penal aos perpetradores de graves violações, uma vez que a lei de anistia de 1979 – resultante de um “consenso político nacional”, que teria beneficiado “ambos os lados do conflito no Araguaia” – encontrava-se em vigor (Corte IDH, 2010, para.33). Esse discurso, refratário ao direito internacional, era o mesmo exarado de forma majoritária pelo STF no âmbito do julgamento da ADPF nº 153, naquele mesmo ano de 2010.

De acordo com as conclusões centrais da CNV, os agentes da ditadura brasileira perpetraram graves violações de direitos humanos que, em caráter sistemático contra a população civil, caracterizam-se como crimes contra a

¹³⁸ No momento de consecução do presente trabalho, em 7 de abril de 2017, a audiência pública sobre o caso, na Corte IDH, foi agendada para 24 de maio de 2017.

humanidade. Tais crimes, segundo sua análise, já faziam parte do *jus cogens* internacional no momento em que foram cometidos. Tendo em vista essas considerações, à luz do direito internacional dos direitos humanos, os crimes cometidos pelos agentes repressivos seriam imprescritíveis e não passíveis de anistia ou indulto.

A conclusão da CNV quanto à sistematicidade e o enquadramento das graves violações como crimes contra a humanidade, inclusive, superou o entendimento da Corte IDH no caso Gomes Lund, tendo em vista que o Tribunal de San José considerou a natureza de tais crimes como “graves violações de direitos humanos”. Esse último enquadramento, conforme já discutido, possui menor densidade normativa, uma vez não pacificado o entendimento jurisprudencial sobre quais condutas seriam elevadas à classificação de “graves” violações.

Ainda em 2017, a Corte IDH julgará a próxima denúncia relativa a um crime cometido durante o período ditatorial, a morte de Vladimir Herzog, um dos casos de maior repercussão e mobilização ocorridos durante o regime repressivo. Conforme será aduzido adiante, esse novo processo de *naming and shaming* poderá ser nutrido e, ao mesmo tempo, alimentar as iniciativas de justiça de transição em âmbito doméstico. Isso porque, ao passo que o relatório da CNV fornece aportes ao processo supranacional, a nova sentença a ser proferida pela Corte IDH oferecerá embasamento às iniciativas domésticas de judicialização da justiça de transição.

Tem-se, nesse sentido, uma espécie de “duplo efeito bumerangue”¹³⁹. A CNV foi constituída após a denúncia do caso Gomes Lund ao Sistema Interamericano e o subsequente aprofundamento das discussões em âmbito estatal sobre a justiça de transição, constituindo uma resposta – negociada politicamente – , às pressões internas e à comunidade internacional. Em observância ao direito à verdade e à memória histórica, a Comissão era considerada como um fechamento

¹³⁹ Nesse ponto, tomo emprestado o conceito de “boomerang effect” desenvolvido por Keck e Sikkink, em 1998, adaptando-o às peculiaridades do caso em tela. Segundo explicação de Risse et al. (1999): “O modelo de influência ‘bumerangue’ existe quando grupos domésticos em Estados repressivos perpassam seu Estado e procuram diretamente aliados internacionais com o objetivo de pressionar os seus países pelo exterior. Grupos nacionais de oposição, ONGs, e movimentos sociais conectam-se à redes transnacionais e OINGs que, então, persuadem organizações internacionais de direitos humanos, instituições donatárias, e/ ou grandes potências a pressionarem os países violadores. As redes provêm acesso, influência, e informação (e frequentemente verbas) para confrontar os grupos domésticos. Contatos internacionais podem ‘amplificar’ as demandas dos grupos domésticos, angariar um espaço aberto a novas pautas, e então, ecoar essas demandas de volta à arena doméstica” (Risse et al.;1999, p.18 – *tradução nossa*).

de “ciclo” por seus atores instituidores. Porém, seu relatório final poderá oferecer subsídios a uma nova condenação do Estado brasileiro em âmbito supranacional, desta vez, pelo não cumprimento das obrigações internacionais, em especial, relacionadas ao direito à justiça das vítimas no caso de crimes contra a humanidade. Tal condenação, por seu turno, poderá servir de fundamento às posteriores iniciativas domésticas de judicialização da justiça de transição.

Em julho de 2009, a CIDH recebeu uma petição apresentada pelo Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), pela Fundação Interamericana de Defesa dos Direitos Humanos (FidDH), pelo Centro Santos Dias da Arquidiocese de São Paulo e pelo GTNM na qual era alegada a responsabilidade internacional do Estado brasileiro por violações aos direitos humanos no caso do jornalista Vladimir Herzog. O Estado seria responsável pela prisão arbitrária, tortura e morte de Herzog, ocorrida nas dependências do Exército em 25 de outubro de 1975, e pela impunidade perpetuada pela lei de anistia de 1979 (CIDH, 2015, p. 2). Em novembro de 2012, o caso foi admitido pela CIDH¹⁴⁰.

Em dezembro de 2014, os peticionários apresentaram observações em relação ao mérito da petição. Meses depois, em agosto de 2015, o Estado realizou observações também em relação ao mérito, ao passo que manifestou interesse em iniciar um processo de Solução Amistosa, possibilidade que não foi aceita pelos peticionários (CIDH, 2015, para.8).

Um dos principais argumentos dos peticionários dizia respeito a não adoção de “medidas necessárias para dar os efeitos próprios (*effet utile*) às disposições da Convenção Americana e à jurisprudência da Corte Interamericana”. Portanto, o Brasil teria incorrido em responsabilidade internacional por omissão. Tal violação possuiria natureza permanente e somente cessaria quando o Estado realizasse uma investigação diligente, imparcial e efetiva dos fatos e, assim, identificasse, julgasse e punisse os responsáveis (CIDH, 2015, p. 5).

¹⁴⁰ “Em 8 de novembro de 2012, a CIDH aprovou o relatório N° 80/12, pelo qual declarou a admissibilidade da petição em relação aos artigos I (direito à vida, à liberdade, à segurança e integridade da pessoa), IV (direito de liberdade de investigação, opinião, expressão e difusão), XVIII (direito à justiça) e XXV (direito de proteção contra prisão arbitrária) da Declaração Americana; aos direitos consagrados nos artigos 5.1 (direito à integridade pessoal), 8.1 (garantias judiciais) e 25 (proteção judicial) da Convenção Americana, em relação com as obrigações gerais estabelecidas nos artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento; e aos artigos 1, 6 e 8 da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura” (CIDH, 2015, p. 2).

Em suas alegações, os representantes do Estado afirmaram que já haviam reconhecido internamente sua responsabilidade pelas violações perpetradas contra Herzog e, com base na lei nº 9.140/95, o Estado havia pago indenização aos seus familiares. Recorreram, ademais, ao relatório final da CNV para concluir que não existiriam mais dúvidas acerca das circunstâncias da morte do jornalista, detido de forma ilegal, torturado e assassinado nas instalações do DOI-CODI do II Exército. Citaram o pedido de retificação do atestado de óbito realizado pela CNV, em 2012. E, finalmente, indicaram as recomendações do relatório final da CNV quanto à responsabilização individual dos agentes públicos e a criação de órgão permanente para dar seguimento às ações e recomendações da CNV (CIDH, 2015, p. 7).

Ainda, sob esse viés, os representantes do Estado adicionaram que os esforços empreendidos pela CNV apoiavam os procedimentos de investigação criminal e as ações penais ajuizadas pelo MPF desde a prolação da sentença Gomes Lund (CIDH, 2015, p. 7). Indicaram, ainda, que as denúncias apresentadas pelo MPF se referiam “(a)o contexto de ataque sistemático e generalizado à população civil em que os crimes foram praticados e à classificação dos fatos como delitos de *lesa-humanidade*” (CIDH, 2015, p. 8 – *grifo nosso*).

No âmbito de sua defesa perante a CIDH no caso Gomes Lund, o Estado também assumiu, ainda que de forma parcial, os fatos e remeteu às legislações reparatórias vigentes à época, defendendo que as medidas adotadas em âmbito estatal adimpliriam os direitos dos vitimados, segundo as obrigações internacionais do Estado (Torelly, 2016, p. 531). Nesse momento, os representantes do Estado negavam veementemente a sistematicidade da violência do Estado, durante a ditadura, e ressaltavam o caráter de um “conflito de dois lados” em relação aos acontecimentos no Araguaia.

Ainda durante os trâmites do caso Gomes Lund na Corte IDH, em audiência pública, apesar de observar que aquele era um momento histórico no qual o Estado reafirmava sua responsabilidade pelas violações cometidas durante a Guerrilha do Araguaia, os representantes estatais realizaram objeções à “doutrina de crimes contra a humanidade”. De acordo com a aceção defendida, a universalização da noção de “crimes contra a humanidade” teria ocorrido apenas com a instituição do Estatuto de Roma, de 1998 (Corte IDH, 2010, para.84). Conforme já aduzido, o Estado utilizou-se de tal argumento como uma de suas principais teses de defesa.

Registre-se que, até aquele momento, não havia um relatório oficial do Estado que reconhecesse a sistematicidade dos crimes cometidos pela ditadura militar, nem os caracterizasse como crimes contra a humanidade. Existia, naquela conjuntura, um projeto de lei que tramitava no Congresso Nacional por meio do qual uma comissão da verdade seria instituída. Essa comissão, negociada internamente com os representantes militares e partidos de oposição, representava uma “conciliação” de interesses. Seria constituída com base no direito à memória e à verdade histórica, mas adstrita aos termos da lei de anistia.

Em 2015, durante os procedimentos relativos ao caso Herzog, a CNV já havia concluído seus trabalhos. Seu maior legado, o relatório final, havia sido publicado há poucos meses. Restava ao Estado, recorrer ao relatório final da CNV como um sinalizador de seu comprometimento com a normativa internacional e o direito internacional à verdade, uma vez que a Comissão já havia finalizado seus trabalhos.

Em seu relatório de mérito anterior ao encaminhamento do caso Herzog à Corte IDH, a CIDH afirmou que, de acordo com o art. 43.1 do seu Regulamento, consideraria, em sua análise, as alegações e as provas apresentadas pelas partes, assim como informações de conhecimento público. Tais informações poderiam se basear em leis, ações judiciais e relatórios das comissões estatais, dentre elas, da CNV. Os fatos aduzidos nessas fontes seriam considerados como provados diante da CIDH (CIDH, 2015, p. 10).

Assim, a CIDH considerou trechos do relatório da comissão brasileira para contextualizar histórica e politicamente o caso Herzog, salientando, o número de vitimados pelo regime, e as principais conclusões e recomendações da CNV relativas à verdade e justiça. Considerou, também, como fontes de prova, as investigações realizadas sobre o caso concreto pela Comissão. Inclusive, mencionou um laudo pericial indireto emitido pela CNV, que comprovou a morte de Herzog como decorrente de tortura perpetrada por agentes do regime militar (CIDH, 2015, para. 135).

Nesse sentido, assim como ofereceu subsídios à análise da CIDH, o relatório da CNV poderá trazer aportes ao julgamento do caso Herzog na Corte IDH. No caso *Heliodoro Portugal vs. Panamá* (de 2008)¹⁴¹, por exemplo, a Corte IDH teceu

¹⁴¹ O caso versa sobre o desaparecimento de Heliodoro Portugal, em maio de 1970, na cidade do Panamá. Portugal estava em um café da cidade, quando foi abordado por um grupo à paisana que o

considerações sobre o valor especial dos relatórios das comissões da verdade como evidências relevantes para a determinação dos fatos e da responsabilidade internacional dos Estados¹⁴².

Ainda no caso Heliodoro, a Corte IDH considerou o conteúdo do relatório final da Comissão da Verdade do Panamá, de 2002, para aduzir que as cortes de justiça panamenhas, que já tinham julgado os fatos denunciados ao Sistema Interamericano, não haviam considerado adequadamente o contexto político, os padrões de conduta e práticas comuns em vários casos de desaparecimento forçado (Corte IDH, 2008, para.153). Logo, o relatório final da comissão panamenha ofereceu aportes, principalmente contextuais, ao caso concreto e à responsabilização do Panamá.

Ao suscitar o relatório da CNV como uma medida de reparação, verdade e justiça às vítimas do regime militar, o Estado brasileiro coloca-se em uma posição de “garantidor” do documento. Não caberia, em termos de coerência, utilizá-lo em sua defesa diante da comunidade internacional e negar suas principais conclusões e recomendações. Tal posição seria, no mínimo, contraditória.

Não obstante, mesmo que o Estado brasileiro sustente uma posição ambígua diante da Corte IDH, ainda assim, o relatório da CNV poderá oferecer aportes importantes ao processo, no que tange ao caso específico de Herzog e à análise contextual sobre a violência perpetrada pelo Estado ditatorial. Esse enquadramento macro é a base para que se reconheça o cometimento de crimes contra a humanidade.

Tendo em vista tais considerações, pode-se concluir sobre os aportes que a CNV poderá oferecer à Corte IDH em relação à reconstrução fática do caso Herzog, especificamente, e ao contexto histórico e político da violência do período ditatorial. O caminho encontra-se praticamente pavimentado para que a Corte IDH, finalmente, reconheça, de forma inequívoca, o cometimento de crimes contra a humanidade por parte da ditadura militar brasileira.

obrigou a entrar em um veículo. Segundo a CIDH, agentes do Estado participaram da ação, perpetrada durante a ditadura militar no país (Corte IDH, 2008, para.2).

¹⁴² Outros casos: Myrna Mack Chang vs. Guatemala, de 2003; Zambrano Vélez e outros vs. Equador, de 2007; e La Cantuta vs. Peru, de 2006.

4 Conclusão

Após mais de dois anos da publicação do relatório final da CNV, pode-se dizer que, em termos de justiça procedimental, o Brasil continua em uma posição de “pária” no âmbito do direito internacional dos direitos humanos em relação aos seus vizinhos do Cone Sul. Apesar de ter constituído uma comissão da verdade, reconhecida e bem avaliada internacionalmente, o país ainda permanece imune à “cascata de justiça” latino-americana.

Conforme exposto no decorrer do trabalho, a partir, principalmente, de 2007, já se desenhava um aprofundamento do debate, em nível estatal, sobre os rumos da justiça de transição no país. Concomitante a esse movimento, a denúncia sobre o caso Gomes Lund no âmbito do Sistema Interamericano colocou o Estado brasileiro sob o olhar atento da comunidade internacional, tendo em vista que, pela primeira vez, o país era julgado por crimes cometidos pelo regime ditatorial. Seus vizinhos e partícipes da Operação Condor, já haviam sido condenados pelo Tribunal de San José.

Aquele era o momento e a oportunidade para uma resposta histórica. O Brasil, sinalizando seu comprometimento com a normativa internacional dos direitos humanos, adotaria um mecanismo de justiça de transição reconhecido no âmbito das *best practices* internacionais. Cerca de três décadas após o fim do regime ditatorial, o país instituiria uma comissão da verdade fundamentada no direito à verdade e à memória histórica. A partir do conhecimento e reconhecimento da “verdade histórica”, poderiam ser criados mecanismos de defesa social para que as violações do passado não mais se repetissem no futuro.

Apesar desse aparente avanço e das discussões de grupos domésticos sobre a necessidade de responsabilização dos agentes do regime repressivo, o discurso oficial do Estado sustentou uma linha conciliatória, colocando-se à parte de tal debate. Após negociações e barganhas políticas, o marco legal de instituição da

CNV, repetidamente, fez referências à “reconciliação” e manteve uma previsão expressa sobre a observância da lei de anistia.

Uma vez instituída, porém, a CNV ganhou vida própria. Descolou-se do posicionamento oficial do Estado e foi atravessada por influências de diversos atores em nível social, burocrático e político. Inseriu-se como um novo ator nos debates transicionais, mas ratificando entendimentos já defendidos internamente por outros atores, tais como membros do MPF e da Comissão de Anistia.

Recorreu, como forma de superar o posicionamento soberanista do STF e do Estado brasileiro, aos *standards* normativos internacionais. As “graves violações de direitos humanos” previstas na lei nº 12.528/11 foram alçadas à categoria de “crimes contra a humanidade”, diante de uma análise contextual realizada no relatório final. Finalmente, mas de forma não unânime, recomendou a responsabilização individual dos agentes perpetradores de graves violações de direitos humanos.

Não obstante a falta de uma nova manifestação do STF em relação à lei de anistia e à ausência de medidas de prosseguimento das pautas políticas prioritárias, o novo capítulo aberto à justiça transicional do país foi uma conquista deveras significativa, política e socialmente. Sem mencionar a importância de seu relatório final em termos de memória social, a CNV poderá fornecer aportes importantes a futuros posicionamentos políticos e jurisdicionais, seja em âmbito interno ou supranacional.

No caso específico analisado na última seção, Vladimir Herzog, mesmo que os representantes brasileiros optem por uma defesa contraditória – elencando o relatório final da CNV como uma medida de reparação e consecução do direito à verdade, mas negando sua principal conclusão quanto ao cometimento de crimes contra a humanidade –, a Corte IDH poderá dispor de um relatório chancelado pelo Estado que evidencia o contexto de graves e sistemáticas violações de direitos humanos contra a população civil.

Caberá ao Estado decidir se continuará a defender internacionalmente o não cometimento de “crimes contra a humanidade”, bem como a lei de anistia como uma solução política excepcional, mas legítima, resultado de um “pacto conciliatório”. Alternativamente, e de modo surpreendente, poderá optar por uma nova via, reconhecendo sua vinculação ao Sistema Interamericano e a importância

da implementação das recomendações da CNV, de forma que os rumos da política transicional no país sejam, de fato, reconfigurados.

Contudo, diante dos atuais desdobramentos políticos domésticos, como, por exemplo, as ilegalidades cometidas no recente processo de *impeachment*, apontadas pelo próprio Sistema Interamericano¹⁴³, e a intervenção inédita na Comissão de Anistia¹⁴⁴, o último caminho parece longe de ser trilhado.

¹⁴³ “Em audiência pública, nesta segunda-feira (9), na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), o secretário-geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), Luis Almagro, e o presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, Roberto Caldas, criticaram a falta de base jurídica e a antecipação de votos que permeiam o processo de impeachment da presidente da República, Dilma Rousseff. Almagro reafirmou aos senadores a posição da OEA, manifestada em nota em meados de abril: a denúncia contra a presidente não apresenta ‘qualquer juízo de indício de crimes de responsabilidade, quanto mais de certeza’” (Altafin, Agência Senado, 09 mai. 2016).

¹⁴⁴ Em setembro de 2016, dois dias após o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, uma das primeiras ações do governo do ex-vice-presidente Temer, foi intervir na Comissão de Anistia. Por meio de uma portaria do Diário Oficial da União, assinada pelo então Ministro da Justiça, Alexandre de Moraes, foi determinado o desligamento de seis membros do órgão e a nomeação de 20 novos conselheiros. Tal intervenção deu-se de forma inédita, considerando que, desde sua criação no governo de Fernando Henrique Cardoso, a comissão era composta por conselheiros envolvidos na área de direitos humanos. Ao longo desse período, desligamentos ocorreram por iniciativas pessoais dos membros, e não por intervenção governamental, garantindo à CA o caráter de órgão de Estado e não de governo. Destaca-se, nesse sentido, o pronunciamento do Movimento por Verdade, Justiça e Reparação, em nota pública: “Pela primeira vez na história da Comissão de Anistia foram nomeados novos membros sem nenhuma consulta à sociedade civil e pela primeira vez foram exonerados coletivamente membros que não solicitaram desligamento” (Revista Forum, Notícias, 8 set. 2016)

5

Referências bibliográficas

Obras acadêmicas

AMBOS, Kai. **The Legal Framework of Transitional Justice: A Systematic Study with a Special Focus on the Role of the ICC**. Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2009. Disponível em: <link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-3-540-85754-9_4>. Acesso em: 25 nov. 2016.

ARTHUR, Paige. How “Transitions” Reshaped Human Rights: a Conceptual History of Transitional Justice. **Human Rights Quarterly**, v.31. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009.

BAKINER, Onur. **Truth Commissions: Memory, Power and Legitimacy**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016.

BUCKLEY-ZISTEL, Susanne. On the construction of the past in truth commissions. In: BUCKLEY-ZISTEL, Susanne et al (org.). **Transitional Justice Theories**. Nova Iorque: Routledge, 2014.

CALVEIRO, Pilar. **Poder e desaparecimento: os campos de concentração na Argentina**. Tradução Fernando Correa Prado. São Paulo: Boitempo, 2013.

CASTRO; Ricardo S.; Filho, José Carlos Moreira. Justiça de transição e poder judiciário brasileiro. A barreira da lei de anistia para a responsabilização dos crimes da ditadura civil-militar no Brasil. In: TOSI et al.(org.). **Justiça de Transição: Direito à Justiça, à memória e à verdade**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014.

COLLINS, Cath. **Post-transitional justice: human rights trials in Chile and El Salvador**. University Park: Pennsylvania State University Press, 2010.

CUNHA, Luiz Cláudio. **A verdade sobre a Comissão da Verdade**, 10 jul. 2013. Disponível em: <<http://anistiapolitica.org.br/abap3/2013/07/10/a-verdade-sobre-a-comissao-da-verdade/>>. Acesso em: 18 fev. 2017.

CUEVA, Eduardo González. The Contribution of the Peruvian Truth and Reconciliation Commission to Prosecutions. In: SCHABAS, William A.;

DARCY, Shane. **Truth Commissions and Courts: The tension between criminal justice and the search for truth**. Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2004.

CJT-UFMG. Memorial na ADPF 320. In: MEYER, Emilio P.N. **Justiça de transição em perspectiva transnacional**. Belo Horizonte: Editora Initia Via, 2017.

DALY, Erin Daly. Truth Skepticism: An Inquiry into the Value of Truth in Times of Transition. **International Journal of Transitional Justice**, 2008; v.2 (1): 23-41. Disponível em: < <https://academic.oup.com/ijtj/article/2/1/23/2356900/Truth-Skepticism-An-Inquiry-into-the-Value-of>>. Acesso em: 02 de mar. 2017.

FRANKLIN, James C. Human Rights Naming and Shaming: International and Domestic Processes. In: FRIMAN (org.). **The Politics of Leverage in International Relations: Name, Shame, and Sanction**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2015.

FREEMAN, Marc. **Truth commissions and procedural fairness**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2006.

GALLO, Carlos Artur. A Comissão Nacional da Verdade e a reconstituição do passado recente brasileiro: uma análise preliminar da sua atuação. **Estud. sociol. Araraquara** v.20, n.39, p.327-345 jul.-dez., 2015. Disponível em: < seer.fclar.unesp.br/estudos/article/download/7457/5626>. Acesso em: 01 mar. 2017.

GODOY, Marcelo. **A Casa da Vovó: Uma Biografia do DOI-CODI**. São Paulo: Editora Alameda, 2014.

GÓMEZ, José María. Justiça transicional, humanismo compassivo e ordem global liberal pós-guerra fria. In: ASSY, B. et al.(Org.). **Direitos humanos: justiça, verdade e memória**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2012.

GONZÁLEZ, Eduardo. **Observações sobre o Mandato Legal da Comissão Nacional da Verdade do Brasil**. ICTJ 10 años, maio de 2012, p. 7. 26. Disponível em: < <http://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-ObservacionesCNV-Brazil--PORT.pdf> >. Acesso em: 02 de mar. 2017.

HAYNER, Priscilla; FREEMAN, Mark. Truth-Telling. In: BLOOMFIELD et al. (org.). **Reconciliation After Violent Conflict: A Handbook**. Stockholm, Suécia: IDEA, 2004.

_____. **Unspeakable Truths: confronting state terror and atrocity**. Nova Iorque/ Londres: Routledge, 2001.

_____. **Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions**. New York, N.Y: Routledge, 2010.

HIRSCH, Michal Ben-Josef. Ideational change and the emergence of the international norm of truth and reconciliation commissions. **European Journal of International Relations** 2014, Vol. 20(3), 810–833. Disponível em: < <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1354066113484344>>. Acesso em: 30 nov. 2016.

HOLLANDA, Cristina B. Verdade e Política: Notas sobre um Paradigma de Democracia Contemporânea. **R. EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 67, p. 507 - 515, jan - fev. 2015. Disponível em: <bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/86495/verdade_politica_notas_hollanda.pdf>. Acesso em 28 de nov. 2016.

JUNIOR, Paulo Abrão Pires; CARLET, Flávia et al. As caravanas da anistia: um mecanismo privilegiado da Justiça de Transição Brasileira. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**, n. 2. Seção especial. Brasília: Ministério da Justiça, jul.-dez. 2009.

KRUEGER, Anne. The global diffusion of truth commissions: an integrative approach to diffusion as a process of collective learning. **Theory and Society**, v. 45, n.2, abr. 2016. Disponível em: <<http://link.springer.com/article/10.1007/s11186-016-9267-x>>. Acesso em: 30 nov. 2016.

LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **Problems of Democratic Transition and Consolidation**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996.

MARTINS, André Saboia; OSMO, Carla Osmo; MELO, Carolina de Campos. Aportes y repercusiones del informe de la Comisión Nacional de la Verdad [tradução: Eleonora Acosta]. **Puentes: Edición Especial 15 Años**. Comisión Provincial de la Memoria. La Plata, jun. 2015, p. 52-55.

MELO, Carolina de Campos. **Nada além da verdade? a consolidação do direito à verdade e seu exercício por comissões e tribunais**. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

NAFTALI, Patricia. Crafting a “Right to Truth” in International Law: Converging Mobilizations, Diverging Agendas? **Champ pénal/Penal field**, v. XIII, fev. 2016. Disponível em: < <http://champpenal.revues.org/9245>>. Acesso em: 30 nov. 2016.

_____. The Politics of Truth: On Legal Fetichism and the Rhetoric of Complementarity. Hors-série (décembre 2015) **Revue québécoise de droit international**. Disponível em: < https://www.sqdi.org/wp-content/uploads/HSC-2015_Naftali.pdf>. Acesso em: 30 de nov. 2016.

NAQVI, Yasmin. The right to the truth in international law: fact or fiction? In: **International Review of the Red Cross**, v. 88, n.862, 2006.

NETO, Waldemar Dalenogare. A política externa dos direitos humanos de Jimmy Carter. **XXVII Simpósio Nacional de História**, jul.2015. Disponível em:

<www.snh2015.anpuh.org%2Fresources%2Fanais%2F39%2F1426801446_ARQUIVO_ANPUHWALDEMAR.pdf&usg=AFQjCNFm9GqiorxbOa3hzURQVAFzBHx0jw&cad=rja>. Acesso em 02 mar. 2017.

OLSEN, Tricia; PAYNE, Leigh; REITTER, Andrew. **Transitional justice in balance. Comparing processes, weighting efficacy**. Washington, DC: United Institute of Peace Press, 2010.

OSMO, Carla. **Judicialização da Justiça de Transição na América Latina. Brasília: Ministério da Justiça**. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia, Rede Latino-Americana de Justiça de Transição (RLAJT), 2016.

PIOVESAN, Flávia. Direito internacional dos direitos humanos e lei de anistia: o caso brasileiro. In: TELLES, Edson; SAFATLE, Vladimir (org), **O que resta da ditadura?** São Paulo: Boitempo, 2010, p.253-298

QUINALHA, Renan Honório. Com quantos lados se faz uma verdade? Notas sobre a Comissão Nacional da Verdade e a “teoria dos dois demônios”. **Revista Jurídica da Presidência**, Volume 15 Número 105 Fev./Mai. 2013. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/viewFile/71/62>>. Acesso em 02 mar. 2017.

_____. **Justiça de Transição: contornos do conceito**. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

RISSE, Thomas K.; SIKKINK, Kathryn; ROPP, Stephen C. **The Power of Human Rights: International Norms & Domestic Change**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1999

RODEGHERO, Carla Simone. **A anistia entre a memória e o esquecimento**. História Unisinos, Vol.13, nº2, maio/agosto de 2009.

ROHT-ARRIAZA, Naomi. **Impunity and Human Rights in International Law and Practice**. New York/Oxford: Oxford University Press, 1995.

ROXIN, Claus. O domínio por organização como forma independente de autoria mediata. **Revista Eletrônica Acadêmica de Direito Law E-journal PANÓPTICA**, v.4, n.3, 2009.

Disponível em: <<http://www.panoptica.org/seer/index.php/op/article/view/86>>. Acesso em: 27 nov. 2015.

SANTOS, Cecília MacDowell. Transitional Justice from the Margins: Legal Mobilization and Memory Politics in Brazil. In: SCHNEIDER, Nina; ESPARZA, Marcia (org.). **Legacies of State Violence and Transitional**

Justice in Latin America : A Janus-Faced Paradigm? Lanham: Lexington Books, 2015.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER et al. (org.) **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New.** Boulder CO: Lynne Rienner, 1999.

SIKKINK, Kathryn. **The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions Are Changing World Politics.** Nova Iorque/Londres: W.W. Norton, 2011.

_____ ; KIM, Hun Joon. The Justice Cascade: The Origins and Effectiveness of Prosecutions of Human Rights Violations. **Annual Review of Law and Social Science.** Vol.9, 269-285, nov. 2013. Disponível em: <<http://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-lawsocsci-102612-133956>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

_____ ; MARCHESI, Bridget. Nothing but the truth. **Foreign Affairs (South America)**, Feb 26, 2015. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2015-02-26/nothing-truth>>. Acesso em 27 nov. 2015.

SILVA, Fábio de Sá. Voos de andorinhas: uma cartografia exploratória de sujeitos e práticas instituintes de direito (à memória, à verdade e à justiça) nos marcos de O Direito Achado na Rua. In: JUNIOR et al.(org.). **O Direito Achado na Rua, vol. 7 - Introdução Crítica à Justiça de Transição na América Latina.** Brasília, DF: UnB, 2015.

SHAW, Malcom. N. **International law.** Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2008.

SKIDMORE, Thomas E. **The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-1985.** Nova Iorque: Oxford University Press, USA, 1988.

SOUSA, Jesse Jane Vieira de. Anistia no Brasil: um processo político em disputa. In: ABRÃO, Paulo; PAYNE, Leigh A.; TORELLI, Marcelo D. (Orgs.). **A anistia na era da responsabilização: o Brasil em perspectiva internacional e comparada.** Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Oxford: Oxford University, Latin American Center, 2011, p. 188-211.

STEPAN, Alfred. **Os militares na política.** Rio de Janeiro: Ed. Artenova, 1975.

SUIAMA, Sergio Gardenghi. Problemas criminais da sentença da Corte IDH no caso Gomes Lund: respostas do direito comparado. **Revista Eletrônica do Ministério Público Federal**, 2012. Disponível em: <www.prrj.mpf.mp.br/%2Fcustoslegis%2Frevista%2F2012_Penal_Processo_Penal_Suiama_Caso_Gomes_Lund.pdf&usg=AFQjCNGy7AYnTzDCmpm2UyiWJi5Qf0DBJg>. Acesso em: 30 nov. 2016.

SZOKE-BURKE, Sam. Searching for the Right to Truth: The Impact of International Human Rights Law on National Transitional Justice Policies. **Berkeley J. Int'l Law**. 526, 2015.
Disponível em: < <http://scholarship.law.berkeley.edu/bjil/vol33/iss2/9>>.
Acesso em: 30 nov. 2016.

TEITEL, Ruti. **Transitional Justice**. Oxford/ New York: Oxford University Press, 2000.

_____. **Transitional Justice Geneology**. Harvard Human Rights Journal, v.16, 2003.

TELES; Edson; QUINALHA, Renan H. The Scope and Limits of the Discourse on "Transitional Justice". In: SCHNEIDER, Nina; ESPARZA, Marcia (org.). **Legacies of State Violence and Transitional Justice in Latin America: A Janus-Faced Paradigm?** Lanham: Lexington Books, 2015.

TELES, Janaína de Almeida. Os Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos e a Luta por "verdade e justiça" no Brasil. In: TELLES, Edson; SAFATLE, Vladimir (org), **O que resta da ditadura?** São Paulo: Boitempo, 2010.

TORELLY, Marcelo D. Gomes Lund vs. Brasil Cinco anos Depois: Histórico, impacto, evolução jurisprudencial e críticas. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Virgínia Prado. **Impacto das Decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos na Jurisprudência do STF**. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

_____. Das comissões de reparação à comissão da verdade: contribuições da Comissão sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (1995) e da Comissão de Anistia (2001) para a Comissão Nacional da Verdade. In: TOSI et al. (org.). **Justiça de Transição: Direito à Justiça, à memória e à verdade**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014.

TORNE, Carlos Fernandez. **Accountability, a new framework to assess the impact of truth Commissions**. Institut Català Internacional per la Pau Barcelona, June, 2015. Disponível em: < [icip.gencat.cat%2Fweb%2F.content%2Fcontinguts%2Fpublicacions%2Fworkingpapers%2F2015%2F027-121056-WP-201505-ACCOUNTABILITY.pdf&usg=AFQjCNEPUtOtbyc2IF-ngwtBaR-C2T2CSg](http://icip.gencat.cat/web%2Fcontent%2Fcontinguts%2Fpublicacions%2Fworkingpapers%2F2015%2F027-121056-WP-201505-ACCOUNTABILITY.pdf&usg=AFQjCNEPUtOtbyc2IF-ngwtBaR-C2T2CSg)>. Acesso em: 01 mar. 2017.

VAN ZYL, Paul. Promovendo a Justiça em Sociedades Pós-Conflitos. In: REÁTEGUI, Felix (org.) **Justiça de Transição: manual para a América Latina**. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça, 2011.

WEICHERT, Marlon. O relatório da Comissão Nacional da Verdade: conquistas e desafios. **Projeto História**, São Paulo, n. 50, pp. 86-137 Ago., 2014. Disponível em:

<<http://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/24040>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

WIEBELHAUS -BRAHM, Eric, Promoting Accountability, Undermining Peace? Naming and Shaming in Transitional Justice Processes. In: FRIMAN (org.). **The Politics of Leverage in International Relations: Name, Shame, and Sanction**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2015.

WINAND, Érica Cristina A.; BIGATÃO, Juliana de Paula. A política brasileira para os direitos humanos e sua inserção nos jornais: a criação da Comissão Nacional da Verdade. **RIDH**, Bauru, v. 2, n. 2, p. 41-62, jun. 2014. Disponível em: <www2.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/download/175/91>. Acesso em 25 nov. 2016.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **El crimen de Estado como objeto de la Criminología**, 2006.

Disponível em: <<http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2506/4.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

Documentos jurídicos

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. **Parecer na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 320**. Disponível em <www.stf.jus.br>. Acesso em: 03 de mar. 2017.

_____. Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 153/DF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=330654&tipo=TP&descricao=ADPF%2F153>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

_____. Ministério Público Federal. Denúncia em face de Antônio Waneir Pinheiro Lima, protocolada em 1 de dez. 2016. Documento: **0170716-17.2016.4.02.5106**.

_____. Ministério Público Federal. Denúncia em face de Homero César Machado e Maurício Lopes Lima, formulada em 1 de fev. 2016. Documento: **0001208-22.2016.4.03.6181**.

_____. **Lei 6.683**, de 28 de agosto de 1979.

_____. **Lei 12.528**, de 18 de novembro de 2011

_____. **Lei 12.527**, de 18 de novembro de 2011.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

CIDH. **Relatório de Mérito Vladimir Herzog e outros vs. Brasil** (nº 71/15), 2015. Disponível em:

< <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2016/12879FondoPt.pdf>>.
Acesso em: 01 mar. 2017.

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE DIREITOS HUMANOS. **Declaração e Programa de Ação de Viena**, 1993.

CORTE IDH. **Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras**. Sentença de 29 de julho de 1988.

_____. **Caso Bárcama Velásquez vs. Guatemala**. Sentença de 25 de novembro de 2000.

_____. **Caso Barrios Altos vs. Peru**. Sentença de 14 de março de 2001.

_____. **Caso Bulacio vs. Argentina**. Sentença de 18 de setembro de 2003.

_____. **Caso Goiburú e outros vs. Paraguai**. Sentença de 22 de setembro de 2006.

_____. **Caso Almonacid Arellano e outros vs. Chile**. Sentença de 26 de setembro de 2006.

_____. **Caso Gomes Lund e outros vs. Brasil**. Sentença de 24 de novembro de 2010.

_____. **Supervisão de Cumprimento de Sentença**. Caso Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 17 de outubro de 2014.

_____. **Caso Rodríguez Vera e outros vs. Colômbia**. Sentença de 14 de novembro de 2014.

_____. **Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá**. Sentença de 12 de agosto de 2008.

OEA. **Convenção Americana de Direitos Humanos**, 22 de novembro de 1969.

ONU. **Estatuto da Corte Internacional de Justiça**, 26 de junho de 1945.

_____. **Declaração Universal de Direitos Humanos**, 10 de dezembro de 1948.

SOTTILI, Rogério et al. **Mensagem anexa ao projeto de lei Cria a Comissão Nacional da Verdade, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República**. EM n.º 14 / 2010 – SDH-PR/MD/MJ/MP. 30 de abril de 2010. Disponível em: <www.camara.gov.br/%2Fsileg%2Fintegras%2F771442.pdf&usg=AFQjCNGEzt_eR4FtP_vgV0oX9HN9_m259Q>. Acesso em: 05 mar. 2017.

GDDC. **Protocolo II Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949 relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados**

Não Internacionais. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/dih-prot-II-conv-genebra-12-08-1949.html>>. Acesso em 05 mar.2017.

TRIBUNAL MILITAR INTERNACIONAL DE NUREMBERG. **Estatuto do Tribunal Militar Internacional de Nuremberg**, 8 de agosto de 1945.

TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL. **Estatuto de Roma**, 17 de julho de 1998.

Relatórios

ANISTIA INTERNACIONAL. **Você Matou Meu Filho**, 2015. Disponível em: https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2015/07/Voce-matou-meu-filho_Anistia-Internacional-2015.pdf. Acesso em: 02 mar. 2017.

BRASIL. Ministério Público Federal. 2ª Câmara de Coordenação e Revisão. **Grupo de Trabalho justiça de transição: atividades desenvolvidas pelo Ministério Público Federal: 2011-2013**. Coord. e org. Raquel Elias Ferreira Dodge, 2014. Disponível em <<http://2ccr.pgr.mpf.mp.br/coordenacao/grupos-detrabalho/justica-de-transicao/relatorios-1/Relatorio%20Justica%20de%20Transicao%20-%20Novo.pdf>>. Acesso em 02 mar. 2017.

_____. Ministério Público Federal. Nota Pública. **MPF discute encaminhamentos do relatório da Comissão Nacional da Verdade**, 2015. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/direito-a-memoria-e-a-verdade/atuacao-do-mpf/nota-publica-sobre-relatorio-da-cnv-mpf>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

CEV-RIO. **Relatório**, dez. 2015. Disponível em: <<http://www.cev-rio.org.br/>> Acesso em: 02 mar. 2016.

CNV. **Relatórios Preliminares de Pesquisa**. 31 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/relat%C3%B3rios.html>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

_____. **Relatório Final, v. I, II, III**. 10 dez.2014. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

ICTJ. **Annual Report 2001-2**. Disponível em: <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Global-Annual-Report-2011-English_0.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos)**. Informe final elaborado e revisado por M. Louis Joinet. E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev., 12 de outubro de 1997. Disponível em: <<http://www.derechos.org/nizkor/doc/joinete.html>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

_____. **Conjunto de princípios atualizado para a proteção e a promoção dos direitos humanos mediante a luta contra a impunidade**. Informe de Diane Orentlicher, especialista independente. E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de fevereiro de 2005. Disponível em: <
http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=E/cn.4/2005/102/Add.1>
 Acesso em: 02 mar. 2017.

_____. Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas. **The right to truth**, 2005b. Disponível em: <
http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=E/CN.4/RES/2005/66>.
 Acesso em: 02 mar. 2017.

_____. Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos. **Study on the right to the truth**, 2006. Disponível em:
 <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=E/CN.4/2006/91>.
 Acesso em: 03 mar. 2017.

_____. **Report to the Human Rights Council on the foundation of the mandate and the importance of a comprehensive approach that combines the elements of truth-seeking, justice initiatives, reparations and guarantees of non-recurrence in a complementary and mutually reinforcing manner**, 2012. Disponível em: <
http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/21/46>. Acesso em: 01 mar. 2017.

_____. **Report to the Human Rights Council on prosecutorial prioritization strategies in the aftermath of gross human rights violations and serious violations of international humanitarian law**, 2014. Disponível em: <
http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/27/56>. Acesso em: 01 mar. 2017.

SOUTH AFRICAN TRUTH AND RECONCILIATION COMMISSION. **TRC Final Report**, 1998. Disponível em: <<http://www.justice.gov.za/trc/report/>>.
 Acesso em: 15 jan. 2017.

Notícias

ALTAFIN, Iara G. OEA e Corte Interamericana apontam ilegalidades no processo de impeachment. **Agência Senado**, 09 mai. 2016. Disponível em: <
<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/05/09/oea-e-corte-interamericana-apontam-ilegalidades-no-processo-de-impeachment>>.
 Acesso em: 02 mar. 2017.

ASSOCIAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS. Ustra com habeas corpus para se calar. **Notícias**, mai. 2013. Disponível em: <https://amp-mg.jusbrasil.com.br/noticias/100506253/ustra-com-habeas-corpus-para-se-calar>. Acesso em: 02 mar. 2017.

BRASIL 247. Familiares criticam Comissão da Verdade. **Brasil**, 16 jul. 2013. Disponível em: <http://www.brasil247.com/pt/247/brasil/108681/Familiares-criticam-Comiss%C3%A3o-da-Verdade.htm>. Acesso em 03 mar. 2017.

CAMARA NOTÍCIAS. Câmara aprova criação da Comissão Nacional da Verdade. **Notícias**, 22 set. 2011. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/202981-CAMARA-APROVA-CRIACAO-DA-COMISSAO-NACIONAL-DA-VERDADE.html>. Acesso em: 02 mar. 2017.

CANES, Michele. CNV localiza dados que podem levar a restos mortais de desaparecidos da ditadura. **Agência Brasil**, 10 dez. 2014. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2014/12/cnv-localiza-dados-que-podem-levar-a-restos-mortais-de-desaparecidos-da>. Acesso em: 02 mar. 2017.

CANTANHÊDE, Eliane. Vannuchi ameaça sair se plano for alterado. **Folha de São Paulo**, 10 jan. 2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1001201006.htm>. Acesso em: 02 mar. 2017.

_____ ; IGLESIAS, Simone; SALOMON, Marta. Lula edita novo decreto para encerrar crise com militares. **Folha de São Paulo**, 14 jan. 2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1401201002.htm>. Acesso em: 02 mar. 2017.

CARTA CAPITAL. Juscelino Kubitschek foi assassinado, conclui a Comissão da Verdade de SP. **Ditadura**, 09 dez. 2013. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/comissao-da-verdade-de-sp-vai-declarar-que-jk-foi-assassinado-2144.html>. Acesso em: 05 mar. 2017.

COIMBRA, Cecília; GRABOIS, Victoria. CNV apropriou-se de trabalhos de movimentos contra a tortura. **Especial para o UOL**, 18 dez. 2014. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/opiniao/coluna/2014/12/18/cnv-apropriou-se-de-trabalhos-de-movimentos-contra-a-tortura.htm>. Acesso em: 02 mar. 2017.

CIDH. CIDH parabeniza o relatório da Comissão da Verdade do Brasil e insta o Estado a cumprir suas recomendações. **Comunicado Imprensa**, 12 dez. 2014. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2014/151.asp>. Acesso em: 02 mar. 2017.

CNV. CNV ouve quatro agentes da repressão em Brasília. **Outros Destaques**, 21 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/outros-destaques/503-cnv-ouve-quatro-agentes-da-repressao-em-brasilia.html>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

_____. Justiça determina acesso da CNV às folhas de alterações de coronel vinculado à repressão. **Outros Destaques**, 22 out. 2014. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/outros-destaques/561-decisao-da-justica-determina-acesso-da-cnv-as-folhas-de-alteracoes-de-coronel-vinculado-a-repressao-politica.html>> Acesso em: 02 mar. 2017.

_____. Comissão da Verdade requisita informações ao Ministério da Defesa sobre destruição de documentos. **Outros Destaques**, 06 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/component/content/article/2uncategorised/74-comissao-da-verdade-requisita-informacoes-ao-ministerio-da-defesa-sobre-destruicao-de-documentos.html>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

_____. Comissão Nacional da Verdade recebe no RS documentos do coronel assassinado e faz apelo por entrega de acervos privados. **Outros Destaques**, 27 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/outros-destaques/140-comissao-nacional-da-verdade-recebe-no-rs-documentos-do-coronel-assassinado-e-faz-apelo-por-entrega-de-acervos-privados.html>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

_____. CNV colhe depoimentos de quatro agentes da repressão em Brasília. **Outros Destaques**, 09 set. 2014. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/outros-destaques/535-cnv-colhe-depoimentos-de-quatro-agentes-da-repressao-em-brasilia.html>>. Acesso em 24 ago. 2016.

_____. Exército ocultou documentos procurados pela CNV em Hospital do Rio. **Outros Destaques**, 15 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/outros-destaques/565-exercito-ocultou-documentos-procurados-pela-cnv-em-hospital-do-rio.html>> Acesso em: 02 mar. 2017.

_____. Sobrevivente da Casa da Morte de Petrópolis reconhece seis agentes da repressão. **Outros Destaques**, 26 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/outros-destaques/456-sobrevivente-da-casa-da-morte-de-petropolis-reconhece-seis-agentes-da-repressao.html>> Acesso em: 02 mar. 2017.

_____. Cláudio Guerra liga coronel à morte de Zuzu Angel. **Outros Destaques**, 23 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/outros-destaques/506-claudio-guerra-liga-coronel-a-morte-de-zuzu-angel.html>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

_____. **Relato, áudio e vídeo sobre a instalação da CNV**, 16 mai. 2012. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/index.php/institucional-acessoinformacao/a-cnv/57-a-instalacao-da-comissao-nacional-daverdade>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

_____. Após pedido da Comissão da Verdade, Justiça de São Paulo retifica certidão de óbito de Herzog. **Outros destaques**, 25 set. 2012. Disponível em: < <http://www.cnv.gov.br/outros-destaques/102-apos-pedido-da-comissao-da-verdade-justica-de-sao-paulo-retifica-certidao-de-obito-de-herzog.html>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

_____. Caso JK: Justiça Federal extingue ação movida pela Comissão da Verdade da Câmara de Vereadores de SP contra a CNV. **Outros destaques**, 07 nov. 2014. Disponível em: < <http://www.cnv.gov.br/outros-destaques/564-caso-jk-justica-federal-extingue-acao-movida-pela-comissao-da-verdade-de-sao-paulo-contra-a-cnv.html>>. Acesso em: 05 mar. 2017.

_____. Justiça manda mudar atestado de óbito de Alexandre Vannucchi. **Outros destaques**, 20 dez. 2013. Disponível em: < <http://www.cnv.gov.br/outros-destaques/419-justica-de-sao-paulo-determina-retificacao-do-atestado-de-obito-de-alexandre-vannucchi.html>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

DIEGUEZ, Consuelo. Conciliação, de novo. Edição nº 64. **Revista Piauí**, jan. 2012. Disponível em: <<http://piaui.folha.uol.com.br/materia/conciliacao-de-novo/>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

ÉBOLI, Evando. Coordenador da Comissão da Verdade diz que será inevitável rediscutir Lei da Anistia. **O Globo**, 29 nov. 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/coordenador-da-comissao-da-verdade-diz-que-sera-inevitavel-rediscutir-lei-da-anistia-10925182>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

EXAME.COM. Dilma quer Comissão da Verdade neste ano. **Brasil**, 28 fev. 2011. Disponível em: < <http://exame.abril.com.br/brasil/dilma-quer-comissao-da-verdade-neste-ano/>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

FELLET, João. Jobim pede demissão, e Amorim é o novo ministro da Defesa. Brasil. **BBC Brasil**, 4 ago. 2012. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/08/110804_jobim_amorim_jf.shtml>. Acesso em: 02 mar. 2017.

FERRAZ, Lucas. Militares reafirmam críticas a Dilma e confrontam Amorim. **Folha de São Paulo**, 29 fev. 2012. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/28473-militares-reafirmam-criticas-a-dilma-e-confrontam-amorim.shtml>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

FOLHA DE SÃO PAULO. Leia a íntegra da nota divulgada pelo Exército. **Notícias**, 19 out. 2014. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1910200417.htm>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

GAZETA DO POVO. OAB apóia Vannuchi e sugere demissão de Jobim. **Direitos Humanos. Notícias**, 10 jan. 2010. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/oab-apoia-vannuchi-e-sugere-demissao-de-jobim-brrf6wnwngra66oeaijl77lfy>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

GIELOW, Igor; ODILLA, Fernanda. Brasil assina compra de 36 caças por US\$ 5,4 bi. **Folha de São Paulo**, 27 out. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/10/1538928-brasil-assina-compra-de-cacas-por-us-54-bi.shtml>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

GTNM. Algumas Verdades sobre a Comissão da Verdade. **Artigos**, 15 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.torturanuncamais-rj.org.br/artigo/algumas-verdades-sobre-a-comissao-da-verdade/>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

G1. Sigilo eterno de documentos oficiais divide o Congresso. **Política**, 15 jun. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/06/sigilo-eterno-de-documentos-oficiais-divide-o-congresso.html>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

HUFFPOST BRASIL. Militares publicam anúncio com lista de 'vítimas do terror' e dizem que Comissão da Verdade cometeu 'injustiça'. **Brazil Post**, 11 dez. 2014. Disponível em: <http://www.huffpostbrasil.com/2014/12/11/militares-publicam-anuncio-com-lista-de-vitimas-do-terror-e-di_a_21678150/>. Acesso em: 02 mar. 2017

ICTJ. **Brazilian Truth Commission has a historic responsibility**. 5 nov. 2011. Disponível em: <<https://www.ictj.org/news/brazilian-truth-commission-has-historic-responsibility>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

_____. ICTJ welcomes historic final report from Brazil's National Truth Commission. **News**, 10 dez. 2014. Disponível em: <<https://www.ictj.org/news/ictj-welcomes-historic-final-report-brazil%E2%80%99s-national-truth-commission>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. MPF debate responsabilidade em crimes contra os Direitos Humanos. **Notícias PRDC**, 15 mai. 2007. Disponível em: <http://www.prsp.mpf.mp.br/prdc/sala-de-imprensa/noticias_prdc/noticia-4968>. Acesso em: 02 mar. 2017.

_____. Órgão internacional aponta que Brasil viola Convenção Americana de DH. **Notícias PRDC**, 22 out. 2008. Disponível em: <http://www.prsp.mpf.mp.br/prdc/sala-de-imprensa/noticias_prdc/noticia-8786>. Acesso em: 02 mar. 2017.

_____. MPF/RJ recorre para retirar nome de ditador da Ponte Rio-Niterói. Procuradoria da República do Rio de Janeiro **Notícias**, 20 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/rj/sala-de>>

imprensa/noticias-rj/mpf-rj-recorre-para-retirar-nome-de-ditador-da-ponte-rio-niteroi>. Acesso em: 03 de mar. 2017.

MONTEIRO, Tânia. Primeiro general da ativa chama relatório da Comissão da Verdade de 'leviano'. **Agência Estado**, 11 dez. 2014. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,primeiro-general-da-ativa-chama-relatorio-da-comissao-da-verdade-de-leviano,1605521>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. ONUBR. **Grupo de Trabalho da ONU sobre Desaparecimentos Forçados comemora 35 anos em evento na Argentina**, 02 mar. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/grupo-de-trabalho-da-onu-sobre-desaparecimentos-forcados-comemora-35-anos-em-evento-na-argentina/>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Escritório do Alto Comissariado para os direitos humanos. **Pillay hails creation of Brazilian Truth Commission**, 18 nov. 2011. Disponível em: <<http://acnudh.org/en/navi-pillay-hails-the-signature-of-a-truth-commission-to-investigate-past-human-rights-violations-in-brazil/>>. Acesso em: 11 fev.2017.

PORTAL BRASIL. Investigação da CNV revela o destino de Félix Escobar. **Direitos Humanos**, 28 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2015/01/investigacao-da-cnv-revela-o-destino-de-felix-escobar>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

PORTAL DO PLANALTO. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de sanção do projeto de Lei que garante o acesso a informações públicas e do projeto de Lei que cria a Comissão Nacional da Verdade**, 18 nov. 2011. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-sancao-do-projeto-de-lei-que-garante-o-acesso-a-informacoes-publicas-e-do-projeto-de-lei-que-cria-a-comissao-nacional-da-verdade>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

_____. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Entrega do Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade - Brasília/DF**, 10 dez. 2014. Disponível em:

<<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-entrega-do-relatorio-final-da-comissao-nacional-da-verdade-brasilia-df>>.

Acesso em: 02 mar. 2017.

QUADROS, Vasconcelo. Conflito racha Comissão da Verdade. iG São Paulo. **Último Segundo**, 17 jul. 2013. Disponível em:<<http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2013-07-17/conflito-racha-comissao-da-verdade.html>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

QUADROS, Vasconcelo. Dilma dribla impacto eleitoral ao prorrogar Comissão da Verdade. **Último Segundo**, 29 dez. 2013. Disponível em:<

<http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2013-12-29/dilma-dribla-impacto-eleitoral-ao-prorrogar-comissao-da-verdade.html>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

QUAINO, Lilian. Clube Militar publica lista de mortos 'pelo irracionalismo do terror'. **G1**, 11 dez. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/12/clube-militar-homenageia-brasileiros-mortos-pelo-irracionalismo-do-terror.html>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

RAMALHO, Renan. Ministros defendem decisão do STF e questionam revisão da Lei da Anistia. **G1**, 10 dez. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/12/Ministros-defendem-decisao-do-stf-e-questionam-revisao-da-lei-da-anistia.html>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

REVISTA FORUM. Ativistas criticam desmonte na Comissão de Anistia. **Notícias**, 8 set. 2016. Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/2016/09/08/ativistas-criticam-desmonte-na-comissao-de-anistia/>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

RIBEIRO, Jeferson. Jobim anunciou a militares que deixaria cargo por se opor a comissão da verdade. **G1**, 02 mar. 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1512505-5601,00JOBIM+ANUNCIOU+A+MILITARES+QUE+DEIXARIA+CARGO+POR+SE+OPOR+A+COMISSAO+DA+VER.html>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

SAMARCO, Christiane; LOPES, Eugênia. Jobim faz carta de demissão após ameaça de mudar a Lei de Anistia. **Agência Estado**, 30 dez. 2009. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,jobim-faz-carta-de-demissao-apos-ameaca-de-mudar-a-lei-de-anistia,488515>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

SCOLESE, Eduardo. Tarso defende punição para quem torturou na ditadura. **Folha de São Paulo**, 01 ago. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0108200802.htm>>. Acesso em 13 fev. 2017.

STF NOTÍCIAS. STF nega extradição de argentino acusado de crimes prescritos pela legislação brasileira. **Notícias**, 09 nov. 2016. Disponível em: <www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=329112>. Acesso em: 30 jan. 2017.

_____. Presidente do STF recebe relatório final da Comissão Nacional da Verdade. **Notícias**, 10 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=281640>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

_____. STF nega extradição de argentino acusado de crimes prescritos pela legislação brasileira. **Notícias**, 9 nov. 2016. Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=329112>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

TSE NOTÍCIAS. Presidente do TSE anuncia que Dilma Rousseff foi reeleita Presidente da República. **Notícias**, 26 out. 2014. Disponível em: <
<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Outubro/presidente-do-tse-anuncia-que-dilma-rousseff-foi-reeleita-presidente-da-republica>>. Acesso em: 05 mar. 2017.

VEJA.COM. Sob Dilma, governo aprova Comissão da Verdade. **Brasil**, 21 set. 2011. Disponível em: < <http://veja.abril.com.br/brasil/sob-dilma-governo-aprova-comissao-da-verdade/>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

Diversos

BRASIL: NUNCA MAIS DIGIT@L, 2016. MPF - PRR 3ª Região. **Sobre nós**. Disponível em: <<http://bnmdigital.mpf.mp.br/pt-br/sobre.html>>. Acesso em: 03 mar. 2017.

CNV. **Audiências públicas e diligências**. Disponível em: <http://www.cnv.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=364>; < <http://www.cnv.gov.br/relat%C3%B3rios.html>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

DISCURSO DA MINISTRA MARIA DO ROSÁRIO. Senado Federal. **Requerimento nº 211 de 2011**. Disponível em: <www.senado.leg.br/Fatividade/Frotinas/Fmateria/FgetTexto.asp?ft%3D87395%26c%3DPDF%26tp%3D1&usg=AFQjCNHrwGLgCrn-HaHifhIkaUWBtrH0lw&cad=rja>. Acesso em: 02 mar. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Nota técnica sobre o projeto de lei nº 7.376/10**, 1 abr. 2011. Disponível em: <
www.dhnet.org.br/Fverdade/Fmpf_nota_tecnica_pl_7376_2010.pdf&usg=AFQjCNG6YyGqNaWaiQL-1Hmpg9N92BLWEw>. Acesso em: 03 mar. 2017.

_____. **Termo de acordo de cooperação técnica entre o MPF e a CNV**, 8 de outubro de 2012. Disponível em: <
pfdc.pgr.mpf.mp.br/Ftemas-de-atuacao/Fdireito-a-memoria-e-a-verdade/Fatuacao-do-mpf/Ftermo-de-cooperacao-mpf-e-cnv&usg=AFQjCNExLR4sSvCFHU9SdDqLIsKNBu39Q&bvm=bv.148747831,d.Y2I>. Acesso em: 03 mar. 2017.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS. **Observatório do PNDH-3**. Disponível em: < <http://www.pndh3.sdh.gov.br/>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

THE POLITICAL TERROR SCALE. **Documentation: Coding Rules**, 2016. Disponível em:

<<http://www.politicalterroryscale.org/Data/Documentation.html#PTS-Levels>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

TRANSITIONAL JUSTICE RESEARCH COLLABORATIVE. **About**. Disponível em: < <https://transitionaljusticedata.com/about>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

YOUTUBE. **Comissão Nacional da Verdade. Tomada Pública de Depoimentos de Agentes de Repressão: Coronel Ustra**. 28 mai. 2013. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=pWsv4EndpfY&list=PL9n0M0IxI2jemD9XmEZKzrlnqPxCra-TK&index=3%3E>>. Acesso em: 02 mar. 2017.