

Eduardo González  
Maio de 2012

## Observações sobre o Mandato Legal da Comissão Nacional da Verdade do Brasil

Em 18 de novembro de 2011, depois de um processo de dois anos de negociação e debate, a Presidenta da República Federativa do Brasil, Dilma Rousseff, promulgou a Lei nº. 12.528, que estabelece a Comissão Nacional da Verdade (CNV). Em 16 de maio de 2012, a Presidenta inaugurou formalmente as atividades da comissão<sup>1</sup>.

A criação da CNV é uma oportunidade significativa para consolidar a democracia brasileira, esclarecendo os fatos mais dolorosos de seu recente passado histórico. Ao mesmo tempo, considerando-se o protagonismo do Brasil no cenário mundial, a CNV significa um gigantesco passo para afirmar o crescente consenso internacional sobre a importância do direito à verdade sobre as mais graves violações dos direitos humanos.

O Centro Internacional para a Justiça de Transição (ICTJ, em sua abreviatura em inglês) seguiu com atenção o processo de criação da CNV e compartilhou sua experiência com diversas instituições do governo e da sociedade civil brasileira. O ICTJ considera que a abundante experiência comparativa e as boas práticas identificadas durante a operação de cerca de 40 comissões da verdade em todos os continentes, apresentam um caudal de conhecimento que a CNV deve aproveitar<sup>2</sup>.

Neste documento, o ICTJ examina a Lei nº. 12.528/11 com uma orientação eminentemente prática: quais oportunidades específicas a lei apresenta para criar uma comissão da verdade exemplar, que esclareça os fatos, assegure o cumprimento dos direitos das vítimas e contribua decisivamente para a democracia brasileira? As observações e propostas desse texto oferecem aos membros da CNV, às organizações da sociedade civil e aos funcionários públicos brasileiros ideias para fazer dos dois anos de trabalho da comissão um espaço de encontro construtivo e efetivo.

---

### SUMÁRIO

---

Observações Gerais: A CNV em Perspectiva Comparativa	2
O Direito à Verdade e à Promoção da Reconciliação como Pilares Normativos da CNV	4
A Ampla Competência Investigativa da CNV	7
Função de Esclarecimento	10
Oportunidades Mobilizadoras, Educativas e Preventivas	13
Conclusões	14

---

<sup>1</sup> Os sete integrantes da CNV são Rosa Maria Cardoso, José Paulo Cavalcanti, José Carlos Dias, Gilson Dipp, Claudio Fonteles, Maria Rita Kehl e Paulo Sérgio Pinheiro.

<sup>2</sup> Ver, entre otros: Nações Unidas, Alto Comissariado para os Direitos Humanos. Doc. HR/PUB/06/01 "Rule of Law Tools for Post-Conflict States. Truth Commissions". Geneva/New York, 2006. Estudo independente, com inclusão de recomendações sobre as melhores práticas para ajudar aos Estados a reforçar sua capacidade nacional com o fim de combater todos os aspectos da impunidade, elaborado por Diane Orentlicher e apresentado à Comissão de Direitos Humanos pelo Secretário Geral em cumprimento da Resolução n. 2003/72 Doc. ONU E/CN.4/2004/88.

## 1. Observações Gerais: A CNV em Perspectiva Comparativa

A CNV se enquadra na boa prática latino-americana de fornecer rotas efetivas para a implementação do direito à verdade. As primeiras comissões da verdade surgiram no Cone Sul e várias das comissões mais exitosas, assim como as iniciativas mais criativas de busca da verdade, surgiram na região. Para identificar oportunidades específicas, é de utilidade assinalar os elementos que fazem da CNV um tipo particular, assim como suas semelhanças com a prática regional.

### 1.1. Particularidades da CNV Brasileira

Em primeiro lugar, a CNV foi estabelecida por ação do poder legislativo brasileiro. Esta é uma significativa diferença de várias experiências latino-americanas anteriores, onde as comissões foram criadas por decreto do poder executivo<sup>3</sup>, às vezes implementando um acordo de paz. Esta particularidade é importante porque nos sistemas constitucionais da região as instituições estabelecidas com força de lei desfrutaram de maiores poderes operativos para implementar seu mandato. Diferentemente das comissões da verdade no Chile, na Guatemala ou no Peru, por exemplo, que só podiam solicitar colaboração das distintas instâncias estatais, a Lei n.º. 12.528/11 ordena taxativamente aos servidores públicos civis e militares a colaborar com a CNV<sup>4</sup>.

A CNV, assim, surge legalmente dotada de poderes de investigação, dos quais careceram outras comissões; supõe-se que esta situação seja uma oportunidade. De acordo com a análise realizada por técnicos brasileiros<sup>5</sup>, os poderes assinalados pela lei são semelhantes àqueles do Ministério Público Federal ao realizar “investigações civis”, e qualquer limitação dos poderes de requisição de informação e documentos, citação de testemunhas, inspeção de lugares e outras diligências, entra em conflito com a própria natureza da comissão.

Em segundo lugar, a CNV surge depois do trabalho de esclarecimento já realizado por duas comissões oficiais prévias, cujo trabalho de reconhecimento e reparação continua vigente: a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos<sup>6</sup> e a Comissão de Anistia<sup>7</sup>. Ambas comissões investigaram um amplo espectro de violações de direitos humanos, dando respaldo oficial às informações fornecidas por vítimas diretas da ditadura militar de 1964-1985 e seus familiares.

Devemos agregar a isto à existência no Brasil do trabalho prévio do Arquivo Nacional, o qual coloca à disposição da sociedade um amplo repertório documental através do centro de referência “Memórias Reveladas”<sup>8</sup>. Ao mesmo tempo, a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação<sup>9</sup> permite à comissão e aos cidadãos brasileiros a obtenção de arquivos estatais

---

<sup>3</sup> As comissões da verdade criadas por ação do Poder Executivo incluem Argentina, Uruguai, Chile, Panamá, Peru, El Salvador e Guatemala.

<sup>4</sup> Brasil. Lei n. 12.528 de 18 de novembro de 2011. Art. 4, inc VIII, § 3 “É dever dos servidores públicos e dos militares colaborar com a Comissão Nacional da Verdade”.

<sup>5</sup> Ver “Nota técnica sobre o Projeto de Lei n. 7376/10 que cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República” publicado pelo Ministério Público Federal – Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. Brasília, 1º de abril de 2011.

<sup>6</sup> Estabelecida pela Lei n. 9.140 de 4 de dezembro de 1995. Congresso da República Federativa do Brasil.

<sup>7</sup> Estabelecida pela Lei n. 10.559 de 13 de novembro de 2002. Congresso da República Federativa do Brasil.

<sup>8</sup> Memórias Reveladas: centro de referência das lutas políticas no Brasil (1964-1985). Disponível em <http://www.memoriasreveladas.arquivonacional.gov.br>

<sup>9</sup> Brasil. Lei n. 12.527 de 18 de novembro de 2011.

relacionados com as violações de direitos humanos, que não podem permanecer em sigilo. Nenhuma comissão latino-americana anterior teve a vantagem de tal compilação de evidências documentais. Ou seja: a CNV terá à sua disposição um enorme acervo informativo e um instrumento legal adequado para possibilitar seu trabalho.

### **1.2 Semelhança da CNV Brasileira com Outras Comissões Latino-americanas**

Vale a pena indicar em que a CNV se parece com outras experiências latino-americanas e como essas semelhanças podem também apresentar desafios e oportunidades concretas:

Como muitas comissões latino-americanas anteriores, a CNV surge em um contexto de impunidade. A CNV coexiste com um mecanismo *de jure* que garante a impunidade dos perpetradores das mais graves violações de direitos humanos: a atual interpretação da Lei de Anistia de 1979<sup>10</sup>; interpretação segundo a qual os agentes do Estado que cometeram delitos estão protegidos de consequências penais. Porém, a existência dessa anistia não impede a investigação não jurisdicional dos fatos que está inserida na lei da CNV.

A Comissão Rettig, estabelecida imediatamente após a transição democrática no Chile<sup>11</sup>, foi criada durante a vigência da lei de anistia decretada pela ditadura militar<sup>12</sup>; a Comissão da Verdade e Reconciliação do Peru, foi criada imediatamente depois da queda do regime encabeçado por Alberto Fujimori<sup>13</sup>, iniciando suas operações durante a vigência das leis de anistia ditadas pelo fujimorismo<sup>14</sup> e que só perderam a vigência com o caso “Barrios Altos”, litigado perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos<sup>15</sup>.

Nenhuma dessas comissões tinha poderes jurisdicionais, nem consequências penais. Em ambos os casos, foram criadas sob a premissa de que o esclarecimento não jurisdicional dos fatos não contradiz de forma alguma o impedimento dado pelas anistias à persecução penal. Qualquer outra interpretação teria conduzido imediatamente à efetiva inutilização das comissões da verdade em ambos os países.

O caso brasileiro é semelhante: a CNV tem o mandato taxativo de esclarecer as mais graves violações dos direitos humanos, considerando os fatos, as circunstâncias e as responsabilidades institucionais e sociais dessas violações, e – para um certo tipo de casos – sua autoria<sup>16</sup>. Tal tarefa de esclarecimento em profundidade, na medida em que não tem

---

<sup>10</sup> Brasil. Lei n. 6.683 de 28 de agosto de 1979. A validade da lei de anistia foi reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro em decisão de 29 de abril de 2010, respondendo a uma Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 153). A Corte Interamericana de Direitos Humanos, por outro lado, na sentença “Gomes Lund vs. Brasil (Guerrilha do Araguaia)” de 24 de novembro de 2010, dispôs que a Lei de Anistia de 1979 viola as obrigações internacionais do Brasil com relação à Convenção Americana de Direitos Humanos.

<sup>11</sup> Poder Executivo da República do Chile. Decreto Supremo 355, de 25 de abril de 1990.

<sup>12</sup> Junta Militar da República de Chile. Decreto-Lei 2,191, de 18 de abril de 1978.

<sup>13</sup> Poder Executivo da República do Peru. Decreto Supremo 65, de 4 de junho de 2001.

<sup>14</sup> Congresso da República do Peru. Lei 26.479, de 14 de junho de 1995, e Lei 26.492, de 2 de julho de 1995.

<sup>15</sup> Corte Interamericana de Direitos Humanos. Caso *Barrios Altos* (Chumbipuma Aguirre e outros vs. Peru) Sentença interpretativa de 3 de setembro de 2001.

<sup>16</sup> Congresso da República Federativa do Brasil. Lei n. 12.528 de 18 de novembro de 2011. Art. 1: “...a finalidade de examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos...” Art. 3, inc. I: “esclarecer os fatos e as circunstâncias dos casos de graves violações de direitos humanos”; inc. II “promover o esclarecimento circunstanciado dos casos de torturas, mortes, desaparecimentos forçados, ocultação de cadáveres e sua autoria”; inc. III “identificar e tornar públicos as estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias relacionados à prática de violações de direitos humanos... e suas eventuais ramificações nos diversos aparelhos estatais e na sociedade.”

caráter jurisdicional<sup>17</sup>, é neutra quanto à atual interpretação da Lei de Anistia de 1979: não apresenta nem obstáculos à sua aplicação, tampouco obstáculos à sua eventual não-aplicação.

Em perspectiva comparativa, dentro da região latino-americana, a CNV nasce dotada de amplos poderes, com uma excelente base documental e com um mandato de esclarecimento protegido do alcance dos atuais obstáculos *de jure* à ação jurisdicional.

## 2. O Direito à Verdade e à Promoção da Reconciliação como Pilares Normativos da CNV

O mandato legal da CNV afirma, em primeiro lugar, como orientação fundamental, a necessidade de tornar efetivo “o direito à memória e à verdade histórica” e de promover “a reconciliação nacional”<sup>18</sup>. Ambas expressões requerem interpretação à luz da prática internacional e de precedentes no Brasil, com o fim de esclarecer o sentido fundamental das tarefas da CNV.

### 2.1. O Direito à Verdade

A comunidade internacional expressou, por meio de distintos organismos das Nações Unidas, que o direito à verdade pertence às vítimas das mais graves violações dos direitos humanos, a suas famílias e à sociedade em seu conjunto, para conhecerem as circunstâncias dos fatos violatórios, inclusive a identidade de seus autores<sup>19</sup>.

O direito à verdade tem suas raízes no direito internacional humanitário que no Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra<sup>20</sup> reconhece o direito dos familiares de pessoas desaparecidas a conhecer seu paradeiro e à consequente obrigação estatal de levar a frente sua busca. Esta noção inicial se ampliou com o tempo para responder ao doloroso caso dos desaparecimentos forçados e foi adotada progressivamente pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos, pelo Grupo de Trabalho da ONU sobre o Desaparecimento Forçado ou Involuntário e pelo Comitê de Direitos Humanos da ONU. A crescente compreensão e aceitação desse direito superou seu foco inicial nas pessoas desaparecidas e agora permite reconhecer sua aplicabilidade em geral para toda grave violação dos direitos humanos.

A criação de dezenas de comissões da verdade e outros organismos semelhantes no mundo<sup>21</sup> é um forte indicativo de práticas nacionais que fortalecem a convicção de que o direito à verdade emerge como uma norma consuetudinária de direitos humanos. Entre todas as comissões da verdade, porém, só poucas fizeram menção explícita do direito à verdade como sua base legal e as que o fizeram (Guatemala<sup>22</sup> e Peru<sup>23</sup>) limitaram-na a suas considerações

<sup>17</sup> Congresso da República Federativa do Brasil. Lei n. 12.528 de 18 de novembro de 2011. Art. 4, inc. VIII, § 4 “as atividades da Comissão Nacional da Verdade não terão caráter jurisdicional ou persecutório.”

<sup>18</sup> Congresso da República Federativa do Brasil. Lei n. 12.528 de 18 de novembro de 2011. Art. 1.

<sup>19</sup> Nações Unidas. Comissão de Direitos Humanos. Conjunto de Princípios para a proteção e a promoção dos direitos humanos mediante a luta contra a impunidade (E/CN.4/Sub.2/1997/Rev 1, anexo II); Atualização dos princípios (E/CN.4/2005/102/Add 1); Resolução 2005/66 de 20 de abril de 2005; Estudo sobre o direito à verdade (E/CN.4/2006/91). Conselho de Direitos Humanos. Resolução 9/11 de 24 de setembro de 2008.

<sup>20</sup> Protocolo Adicional I das Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais, arts. 33-34.

<sup>21</sup> Ver Hayner, Priscilla. *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*. 2a Edição. New York: Routledge, 2011.

<sup>22</sup> Acordos de Oslo. Acordo de 23 de junho de 1994 sobre o estabelecimento da comissão para o esclarecimento de violações de direitos humanos e atos de violência que causaram dor ao povo guatemalteco. Preâmbulo par. 2

preliminares. A CNV do Brasil é, neste sentido, precursora ao incorporar claramente o direito à verdade no art. 1º da lei.

A concepção do direito à verdade já tem uma marca significativa no Brasil. A criação anterior das duas comissões de reparação pressupôs o reconhecimento histórico do Estado brasileiro de sua responsabilidade em relação às graves violações de direitos humanos ocorridas durante a ditadura e seu explícito rechaço a versões negacionistas, que minimizavam ou justificavam os crimes. A expressão “direito à memória e à verdade” deu seu nome ao Informe da Comissão sobre Mortos e Desaparecidos Políticos<sup>24</sup> lançado em 29 de agosto de 2007 e sua importância é reconhecida no Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos<sup>25</sup>, no qual o direito à memória e à verdade é um “eixo orientador”, com diretrizes específicas para o Estado brasileiro.

A afirmação explícita do direito à verdade no mandato da CNV é uma orientação inequívoca para os comissionados, para as distintas comissões que se estabeleceram com o propósito de auxiliá-la<sup>26</sup> e para a sociedade civil: a CNV deve produzir o esclarecimento circunstanciado dos fatos, causas, responsabilidades e autoria das graves violações dos direitos humanos.

## **2.2. Reconciliação**

A Lei nº.12.528/11 alude também à busca da reconciliação, no entanto –diferentemente de muitos outros países<sup>27</sup> e diferentemente de sua ênfase no conceito de “verdade”– a atenção a este conceito não chega ao nível de consagrá-la no nome da CNV.

O conceito de reconciliação requer cuidadosa discussão, pois admite muitas e divergentes interpretações, e pode levantar dúvidas e temores entre distintos setores sociais, cuja participação é fundamental para uma comissão da verdade.

Em alguns países, as vítimas se opuseram à utilização do conceito de “reconciliação” temendo que fosse usado como um instrumento de perdão forçado com relação aos perpetradores, lhes permitindo consagrar uma situação de impunidade. De fato, algumas comissões da verdade incluíram em seu mandato noções de reconciliação como perdão interpessoal, resultando em experiências fracassadas<sup>28</sup> devido à firme oposição das vítimas.

---

<sup>23</sup> Poder Executivo da República do Peru. Decreto Supremo 65 de 4 de junho del 2001. Preâmbulo par. 4

<sup>24</sup> Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. Informe “Direito à Memória e à Verdade” (2007).

<sup>25</sup> Programa Nacional de Direitos Humanos. Aprovado pelo Decreto n. 7.037 de 21 de dezembro de 2009.

<sup>26</sup> Foram criadas formalmente a Comissão Parlamentar sobre Memória, Verdade e Justiça, na Câmara dos Deputados; as Comissões Estaduais da Verdade em São Paulo e Rio de Janeiro, e a Comissão Municipal da Verdade de São Paulo.

<sup>27</sup> Nos seguintes países, as comissões da verdade foram chamadas também de “reconciliação”: Canadá, Chile, Haiti, Ilhas Salomão, Quênia, Libéria, Marrocos, Panamá, Peru, República Democrática do Congo, Serra Leoa, África do Sul, Tailândia, Timor Leste, Togo.

<sup>28</sup> A CVR da Indonésia incluía um mecanismo de perdão pessoal, pelo qual se incentivava as vítimas a perdoar ao perpetradores em troca de obterem reparações. A lei foi considerada inconstitucional pela Corte Constitucional da Indonésia em 2006. Ver *Constitutional Court of Indonesia. Decision 006/PUU-IV/2006*. Da mesma forma, a CVR da República Democrática do Congo incluía em seu mandato a expressão “pacificar os espíritos” e chegou a indicar entre os comissionados representantes diretos de grupos armados participantes no conflito. A CVR nunca gozou da confiança das vítimas, não obteve depoimentos testemunhais e se dissolveu entregando somente um informe administrativo de atividades. Ver Borello, Federico. “*A First Few Steps: The Long Road to a Just Peace in the Democratic Republic of the Congo.*” Nova York: ICTJ. Outubro de 2004.

A conceitualização da reconciliação requer acordos em duas dimensões: a identidade dos atores da reconciliação e a profundidade que se almeja alcançar com a reconciliação.

No primeiro aspecto, no que tange aos atores da reconciliação, parece ser errôneo pensar que uma comissão da verdade possa ter o objetivo da reconciliação interpessoal, em particular entre vítima e agressor. O perdão pessoal é uma decisão livre, que não pode ser jamais imposta e sobre a qual não cabem pressões, nem expectativas. Da mesma forma, não é desejável assumir um sentido político-partidário da reconciliação: uma comissão da verdade não é um instrumento de mediação, nem de negociação entre líderes políticos em busca de um pacto, como, por exemplo, um processo de paz ou um pacto constitucional.

Uma identificação correta dos atores da reconciliação requer que a entendamos como um processo de refundação dos laços de confiança que estão na base da vida da cidadania<sup>29</sup>. Longos períodos de violência oficial e de impunidade destroem a confiança na função protetora do Estado e estimulam a perpetuação de mais comportamentos abusivos, confirmando a desconfiança.

Distintas comissões da verdade, como as da África do Sul<sup>30</sup>, Guatemala<sup>31</sup> e Peru<sup>32</sup>, enfocaram seus esforços na reconciliação como um processo “nacional”, ou seja, não limitado a atores individuais e sim institucionais: o reencontro entre cidadania e Estado; a superação de formas institucionalizadas de violência como o racismo; a profunda reforma do aparelho estatal. Esta é a direção mais proveitosa para identificar os atores da reconciliação.

Quanto ao segundo aspecto, importantes protagonistas de comissões da verdade alertam contra um entendimento superficial da reconciliação: a redução da reconciliação a um ritual vazio de conteúdo, que proclama um perdão forçado e busca manter a situação de impunidade intocada, sem revelar a verdade, e em troca de benefícios<sup>33</sup>. Nos últimos anos, algumas comissões da verdade foram concebidas como instrumentos de reconciliação “administrativa”, exigindo das vítimas a renúncia de seus direitos e o perdão do perpetrador em troca de compensação monetária<sup>34</sup>.

Ao mesmo tempo em que tal “pseudo-reconciliação” deve ser rechaçada, a busca de um processo de reconciliação profundo, que mude radicalmente as atitudes entre grupos sociais da noite para o dia, parece uma ilusão ingênua ou interessada<sup>35</sup>. A transformação de profundos desencontros sociais não pode deixar de ser um processo longo e complexo, do qual uma comissão da verdade é apenas um entre muitos passos. Parece mais realista aspirar

---

<sup>29</sup> Pablo de Greiff. *El carácter exigente de la reconciliación*. PNUD-Colombia Revista “Hechos del callejón”. Julho de 2005.

<sup>30</sup> *Office of the President of the Republic of South Africa*. “Promotion of National Unity and Reconciliation Act”. Lei 95-34 de 26 de julho de 1995.

<sup>31</sup> *Supra* n. 16.

<sup>32</sup> *Supra* n. 17.

<sup>33</sup> Alex Boraine. *A Country Unmasked: Inside South Africa's Truth and Reconciliation Commission*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

<sup>34</sup> Os exemplos são Indonésia (*supra* n. 25), Argélia e o atual projeto de Comissão da Verdade e Reconciliação do Nepal. Para o caso da Argélia, ver República Democrática e Popular Argelina. Decreto Presidencial 03-299 de 11 de setembro de 2003. Para o caso do Nepal, ver Ministério da Paz e Reconciliação. Projeto de Lei do Grupo de Trabalho para o Estabelecimento da Comissão da Verdade e Reconciliação, de 17 de julho de 2007.

<sup>35</sup> Para uma crítica a conceitos superficiais de reconciliação, ver IDEA International (comp.) “Reconciliation After Violent Conflict”. 2003. Publicação na internet. <http://www.idea.int/publications/reconciliation/>

a um processo que produza resultados específicos e mensuráveis em instituições concretas: reformas institucionais que dificultem a repetição de violações massivas dos direitos humanos.

### 3. A Ampla Competência Investigativa da CNV

A função de esclarecimento da CNV lhe concede uma amplíssima competência investigativa. Poucas comissões da verdade no mundo tiveram um mandato tão ambicioso, o que apresenta desafios fundamentais, mas também grandes oportunidades.

A Lei nº. 12.528/11 define a competência da CNV no terreno das “graves violações dos direitos humanos”<sup>36</sup> praticadas no período 1946-1988<sup>37</sup>. Para algumas dessas graves violações –que se enumeram em um parágrafo especial<sup>38</sup>– a CNV deve praticar o esclarecimento circunstanciado dos fatos, inclusive se ocorridos no exterior. Portanto, a competência material, temporal e territorial da CNV é amplíssima, pois se refere a graves violações cometidas ao longo de um período histórico de mais de quatro décadas e a fatos ocorridos em qualquer parte do mundo onde tenham sido vitimizados cidadãos brasileiros, como resultado do processo político que abrange este período.

#### 3.1. A Competência Material: Graves Violações de Direitos Humanos

O conceito de “graves” violações das normas de direitos humanos sofreu transformações ao longo do tempo e tem se expressado de diversas formas. Porém, podemos afirmar com segurança que há um consenso ao determinar que as “graves” violações de direitos humanos são aquelas que violam direitos inderrogáveis de forma massiva ou sistemática<sup>39</sup>.

A lista das “graves violações” de acordo com a jurisprudência dos tribunais penais internacionais ou nacionais, e de órgãos criados em virtude de tratados de direitos humanos, tem –portanto– evoluído. Desde os primeiros estudos nos anos 90 até os princípios aceitos atualmente, a lista se ampliou para incluir as diversas condutas constitutivas do *genocídio*, dos *crimes de lesa humanidade* e dos *crimes de guerra*.

O uso do conceito de violações “graves” não relativiza outras violações, nem indica de forma alguma um descuido de dever do Estado de prover remédio efetivo, inclusive investigações, para as vítimas de *todas las violações* dos direitos humanos, inclusive das violações dos *direitos econômicos, sociais e culturais*.

---

<sup>36</sup> Congresso da República Federativa do Brasil. Lei n. 12.528 de 18 de novembro de 2011. Art 1.

<sup>37</sup> Atos das Disposições Constitucionais Transitórias. Art. 8. O período de referência é de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição. A Constituição brasileira foi promulgada em 5 de outubro de 1988.

<sup>38</sup> Congresso da República Federativa do Brasil. Lei n. 12.528 de 18 de novembro de 2011. Art 3, inc. II.

<sup>39</sup> Esta seção se baseia nos seguintes textos. UN Commission on Human Rights. Definition of gross and large-scale violations of human rights as an international crime. Working paper submitted by Mr. Stanislav Chernichenko. E/CN.4/Sub.2/1993/10\*. Nações Unidas. Comissão de Direitos Humanos. 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. UN General Assembly Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law. A/RES/60/147 21 de março de 2006. Theo Van Boven “The Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law.” (2010). Nações Unidas. Comissão de Direitos Humanos. 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, Doc. E/CN.4/2005/102/Add.1 de 8 de fevereiro de 2005

A evolução histórica das comissões da verdade testemunha essa expansão: a comissão Sábato, de 1983, enfocava somente no desaparecimento forçado, o que na atualidade seria uma limitação inaceitável. A incapacidade da Comissão de Verdade e Reconciliação sul-africana de 1995 de investigar as violações de direitos econômicos, sociais e culturais causadas pelo *Apartheid* tem sido duramente criticada<sup>40</sup>. A falta de inclusão explícita da violência sexual no decreto que cria a Comissão de Verdade e Reconciliação peruana de 2001<sup>41</sup>, teve que ser corrigida pelos próprios comissionados.

O mandato da CNV apresenta uma lista de quatro condutas para as quais a lei requer atenção especial, mas que não são o foco exclusivo de sua atuação: nos casos de tortura, “mortes”, desaparecimentos forçados e ocultação de cadáveres a CNV deverá produzir um esclarecimento dos fatos que inclua a autoria. Como foi indicado, a lei não limita o mandato da comissão a essas quatro condutas; só as indica para um tratamento especial. Seria 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.

A única restrição apresentada pela lei no espectro de graves violações cobertas por sua investigação é que hajam ocorrido entre 1946 e 1988. A CNV tem, portanto, uma responsabilidade fundamental e uma oportunidade significativa: a de assegurar que todos os setores da sociedade brasileira gravemente vitimizados nesse período tenham a possibilidade de apresentar seus depoimentos.

Para que esta oportunidade seja aproveitada adequadamente, a CNV deveria implementar um processo de consulta social e uma revisão da documentação existente sobre graves violações dos direitos humanos mencionada no período do mandato. De acordo com tal consulta e revisão, a CNV deveria tomar uma decisão formal e pública sobre as violações que investigará, o que poderia incluir diversas condutas, como, por exemplo:

- A violência sexual em todas as suas formas, inclusive condutas como a violação, a escravidão sexual, os abortos forçados, a gravidez forçada;
- A violação de direitos dos povos indígenas por condutas como o extermínio, o deslocamento forçado, a perseguição, a grilagem de terras;
- A violação dos direitos de crianças e adolescentes, por condutas como o sequestro, a prisão arbitrária e outras violações resultantes dos abusos sofridos por seus pais, familiares ou tutores;
- A violência sistemática contra pessoas de setores sociais marginalizados na forma de “limpeza social” e brutalidade policial;
- A imposição do exílio e outras violações análogas que hajam causado a perda da proteção legal dos direitos do cidadão, etc.

---

<sup>40</sup> Mahmood Mamdani. *Amnesty or Impunity? A Preliminary Critique of the Report of the Truth and Reconciliation Commission of South Africa (TRC)*. *diacritics*. 32(3–4): 33–59. Fall-Winter. 2002.

<sup>41</sup> Julissa Mantilla. “*La Comisión de la Verdad en el Perú: El inciso que faltaba*”. Durante uma palestra ao Portal de asuntos públicos da Pontificia Universidade Católica do Peru (PUCP). Outubro de 2001.

### **3.2. A Competência Temporal: 1946-1988**

A Lei nº. 12.528/11 não se refere diretamente à competência temporal da comissão, mas faz referência ao “período fixado no art. 8º do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias”. O aludido artigo se refere ao período entre 1946 e 1988<sup>42</sup>. Tal competência situa a CNV entre as comissões com a competência temporal mais ampla, comparável, por exemplo, com a Comissão de Esclarecimento Histórico da Guatemala que investigou violações cometidas durante o conflito armado interno de 1962-1996; ou com a atual Comissão da Verdade e Reconciliação do Quênia, que deve investigar as violações ocorridas entre a data da independência do país no ano de 1961 e os graves acontecimentos de 2008<sup>43</sup>.

Uma competência temporal tão ampla apresenta dificuldades práticas, pois a CNV terá sérias dificuldades para investigar com profundidade violações de direitos humanos muito antigas, para as quais restam poucas testemunhas e documentos. Entretanto, a amplitude é também uma oportunidade, pois permite articular um argumento histórico sólido que situa num contexto correto o período mais intenso e traumático da violência.

Outras comissões —Guatemala<sup>44</sup>, Marrocos<sup>45</sup>, Paraguai<sup>46</sup>, para mencionar somente três exemplos— receberam igualmente mandatos de grande extensão temporal, tendo respondido exitosamente ao desafio. A melhor prática parece ser a de identificar com clareza uma linha de tempo descritiva e explicativa, que determine as causas e os contextos políticos dos piores momentos de violência. No caso do Brasil, existe uma ampla expectativa das vítimas e da sociedade civil de que a CNV esclarecerá as massivas violações de direitos humanos cometidas durante a ditadura, mas que ao mesmo tempo seja capaz de situar esse fenômeno político em um contexto histórico adequado, que faça justiça, por exemplo, às vítimas de graves impactos sociais anteriores à ditadura.

### **3.3. A Competência Territorial: Brasil e Exterior**

As graves violações contempladas pela lei ocorreram fundamentalmente no território brasileiro; entretanto, para os casos de tortura, “mortes”, desaparecimentos forçados e ocultação de cadáveres, a lei dispõe que o esclarecimento dos fatos e sua autoria se busquem estabelecer inclusive em casos ocorridos no exterior<sup>47</sup>.

A inclusão de violações cometidas no exterior permite assegurar que não se perca a experiência de brasileiros que tenham sido vítimas da cooperação repressora entre regimes ditatoriais. Ao mesmo tempo, já que a lei menciona “mortes” e não “assassinatos” ou “execuções”, levanta-se a questão da inclusão potencial de mortes que não tenham sido o resultado direto de uma ação homicida, mas o resultado indireto de outros abusos, como o exílio.

A adequada implementação do mandato da CNV irá requerer, neste sentido, o estabelecimento de formas eficientes de cooperação com instituições defensoras dos direitos humanos e de busca de informação arquivística em outros países, em particular na América

---

<sup>42</sup> Supra n. 28

<sup>43</sup> Parlamento do Quênia. “The Truth, Justice and Reconciliation Commission Bill”, 8 de maio de 2008.

<sup>44</sup> Supra n. 16

<sup>45</sup> Reino de Marrocos. Dahir de 10 de abril de 2004, aprovando os estatutos da Instância de Equidade e Reconciliação.

<sup>46</sup> Congresso do Paraguai. Lei n. 2.225 pela qual se cria a Comissão de Verdade e Justiça. 16 de outubro de 2003.

<sup>47</sup> Supra n. 29

do Sul. Uma das tarefas mais importantes para a CNV durante seu período inicial será estabelecer convênios de cooperação que lhe permitam levar adiante sua função investigativa fora do Brasil.

#### 4. Função de Esclarecimento

A Lei nº. 12.528/11 exige da CNV um esclarecimento profundo das graves violações de direitos humanos sob sua competência; indicando quatro condutas para um tratamento especial. Ao mesmo tempo, a lei apresenta algumas limitações para a publicidade dos trabalhos da comissão, que não devem afetar o desenvolvimento de suas funções.

##### 4.1. Esclarecer Fatos e Circunstâncias

A lei exige o esclarecimento “dos fatos e circunstâncias dos casos” de graves violações dos direitos humanos e agrega que a CNV deverá “identificar e fazer públicos as estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias” das violações, inclusive suas “ramificações nos diversos aparelhos estatais e da sociedade<sup>48</sup>”.

O esclarecimento dos fatos indica que a CNV deve investigar, reconstruir e expor publicamente condutas violatórias dos direitos humanos. Essa tarefa é fundamentalmente descritiva, e responde às perguntas “Que classe de abuso ocorreu? Quem o levou a cabo e quem foi afetado? Quando e onde ocorreu?”

Ao longo de sua história, as comissões da verdade desenvolveram instrumentos cada vez mais sofisticados para identificar e descrever os fatos, mesmo quando tiveram que enfrentar um amplíssimo número de casos. Em El Salvador<sup>49</sup>, Guatemala<sup>50</sup> e Peru<sup>51</sup>, por exemplo, onde conflitos armados causaram dezenas de milhares de vítimas fatais, as comissões combinaram a análise legal e estatística para descrever “padrões” ou regularidades de cada tipo de violação. Porém, ao mesmo tempo em que construíram tais “padrões”, os informes incluíram seções nas quais descreveram com detalhe, de forma individual, alguns desses casos, devido a sua capacidade de exemplificar os padrões antes reconstruídos.

O esclarecimento das circunstâncias, porém, vai mais além de um exercício descritivo e requer um esforço explicativo e normativo: Por que aconteceu este fato? Por que se trata de um abuso que viola direitos fundamentais?

Este tipo de exercício requer o encontro de diversas disciplinas, tais como as ciências histórico-sociais, o direito, a psicologia e a filosofia. Trata-se de situar a violação enquanto conduta de seres humanos, no marco de ideologias, estruturas sociais e políticas que criaram as condições para que agissem perpetradores e agressores. Trata-se, ao mesmo tempo, de identificar com precisão os efeitos das violações dos direitos humanos na vida dos indivíduos

---

<sup>48</sup> Congresso da República Federativa do Brasil. Lei n. 12.528 de 18 de novembro de 2011. Art 3. Inc. I, III.

<sup>49</sup> Ver o Informe Final da Comissão da Verdade para El Salvador, publicado em 15 de março de 1993 e denominado “Da Loucura à Esperança: A guerra de 12 años em El Salvador”, Disponível em <http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/elsalvador/informe-de-la-locura-a-la-esperanza.htm>

<sup>50</sup> Ver Informe Final produzido pela Comissão de Esclarecimento Histórico da Guatemala “Memória do Silêncio”. Disponível em <http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/mds/spanish/toc.html>

<sup>51</sup> Ver Informe Final da Comissão da Verdade e Reconciliação do Peru. Disponível em <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php>

e das coletividades. A CVR sul-africana<sup>52</sup>, por exemplo, reconstruiu em detalhe as estratégias de repressão e resistência durante o *Apartheid*, a forma específica em que se desenvolveu a violência em cada uma das regiões do país e as condutas e responsabilidades institucionais de diversos atores sociais, inclusive nas áreas empresarial, jurídica, média e sindical, nas comunidades religiosas, na imprensa e nas prisões.

#### **4.2. Alguns Casos Particulares**

Como comentado anteriormente, a lei menciona explicitamente quatro tipos de violações para um tratamento especial: torturas, mortes<sup>53</sup>, desaparecimentos forçados e a ocultação de cadáveres. Nesses casos, a lei fixa como objetivo da CNV o “esclarecimento circunstanciado” e “sua autoria”, “ainda que ocorridos no exterior”.

O “esclarecimento circunstanciado” se refere ao conhecimento das circunstâncias de modo, lugar e tempo das violações, e não pode ser menos ambicioso que o tratamento que se dá ao grande universo das “graves violações” de forma geral; de outro modo é inexplicável que se mencione esses quatro tipos de violações especificamente. Agrega-se, com ênfase importante, o esclarecimento da “autoria”, quer dizer, a realização por determinados indivíduos das ações de violação as quais se busca esclarecer.

Outras comissões, em vez da “autoria” estabeleceram a “responsabilidade” dos abusos. A Comissão da Verdade e Reconciliação do Peru distinguiu entre a responsabilidade penal, onde a comissão podia apenas assinalar de forma circunstancial, remetendo o caso ao sistema judiciário para seu efetivo esclarecimento, e outras formas de responsabilidade, como a política ou a moral<sup>54</sup>.

Porém, a Lei nº.12.528/11 é muito mais precisa: traz em seu bojo a “autoria”. Já que o conceito de autoria é tão complexo e variado como as diversas teorias do direito penal e do pensamento sociológico, corresponderá aos membros da comissão chegar a uma definição prática.

As quatro condutas para as quais a lei indica o objetivo de estabelecer a autoria são complexas e frequentemente levadas a cabo com a participação de muitos agentes, atuando em conjunto; conseqüentemente, torna-se imperativo que a CNV seja capaz de identificar não somente a autoria de quem cometeu os abusos pessoalmente, mas também aqueles que foram partícipes, mandantes ou cúmplices nas violências.

Como argumentado no capítulo 1 dessas observações, o esclarecimento da autoria não entra

---

<sup>52</sup> Ver o Informe Final da Comissão da Verdade e Reconciliação da África do Sul, publicado em 21 de março de 2003 e disponível no website do governo em <http://www.info.gov.za/otherdocs/2003/trc/>

<sup>53</sup> Incluir a “morte” como uma violação é uma ambigüidade da lei pois, sem dúvida, o interesse do legislador é esclarecer situações delitivas, tais como os assassinatos ou as execuções extrajudiciais. Uma provável explicação dos termos da lei reside em que a ditadura militar brasileira apresentou, com a ajuda de relatório de legistas, alguns casos de execução ou morte durante a tortura como “suicídios” ou como mortes naturais. A CNV, neste sentido, deveria esclarecer mortes com suspeita de serem, na realidade, assassinatos e execuções extrajudiciais.

<sup>54</sup> A divisão de “responsabilidade” em penal, política e moral na Comissão de Verdade e Reconciliação do Peru segue a tipologia estabelecida por Karl Jaspers em “El problema de la culpa” (1946). Ver Conclusões Gerais. Informe Final da Comissão de Verdade e Reconciliação do Peru. 2003. Vol. VIII. Disponível em <http://www.cverdad.org.pe/iffinal/pdf/TOMO%20VIII/CONCLUSIONES%20GENERALES.pdf>. Ver também Javier Ciurizza e Eduardo González “Verdad y justicia desde la óptica de la Comisión de la Verdad y Reconciliación” em Lisa Magarrell e Leonardo Filippini (eds.) “El legado de la verdad. La justicia penal en la transición peruana.” ICTJ: Nova York, 2006.

em conflito com a atual interpretação da lei de anistia de 1979, pois essa somente obstaculiza na atualidade o processo penal, mas não o esclarecimento sem “caráter jurisdicional ou persecutório”<sup>55</sup>, objetivo principal das comissões da verdade e descrito no mandato da CNV brasileira.

O esclarecimento da autoria para a CNV impõe uma importante responsabilidade para a comissão: a necessidade de estabelecer com clareza seu critério de convicção e respeitar os princípios básicos da equidade.

A CNV deverá determinar quais critérios utilizará para chegar a decidir sobre a autoria com base na informação disponível. Já que se trata de um instrumento não jurisdicional, sem consequências penais, seria inapropriado exigir-se um elevado padrão de certeza como o que se utiliza em um tribunal, o que, em algumas tradições jurídicas, se denomina a certeza “além de toda dúvida razoável”.

Nesta tarefa, a CNV deve apoiar-se na experiência de outras comissões da verdade que – no exercício de suas competências – nomearam autores de violações de direitos humanos. Assim, por exemplo, a Comissão da Verdade e Reconciliação de Serra Leoa utilizou um padrão de certeza baseada na “preponderância” da informação ou no “equilíbrio de probabilidades”<sup>56</sup>. A Comissão da Verdade de El Salvador, estabeleceu três graus de certeza possíveis para suas afirmações, baseados na informação recebida: provas impressionantes, provas substanciais e provas suficientes<sup>57</sup>.

No caso de chegar a conclusões relativas à autoria em um determinado caso, a CNV deverá dar às pessoas afetadas por tal informação a oportunidade de se defenderem.

#### **4.3. Limitações ao Esclarecimento**

A Lei nº.12.528/11 é clara quanto ao dever da CNV de respeitar o caráter reservado (*sigiloso*) de certas informações obtidas no curso de suas investigações<sup>58</sup>. Ao mesmo tempo, a CNV deverá —a seu critério— tomar medidas de proteção de informações que possam afetar ao direito das pessoas “à intimidade, à vida privada, à honra ou à imagem”<sup>59</sup>.

O caráter reservado de certos dados deve ser avaliado de acordo com os instrumentos legais existentes no Brasil sobre o acesso dos cidadãos à informação. A Lei nº.12.527/11 promulgada pela Presidenta Rousseff ao mesmo tempo que a lei que criou a CNV é o principal instrumento neste sentido. Saliente-se que esse instrumento legal não permite a confidencialidade de informações que sobre casos de violações dos direitos humanos, que são —presumivelmente— as informações que a CNV obterá<sup>60</sup>. Considerando-se, portanto, a estrita aplicação da lei de acesso à informação, a garantia de confidencialidade que se exige da CNV não deveria constituir um risco para a integridade e efetividade de sua investigação.

<sup>55</sup> Congresso da República Federativa do Brasil. Lei n. 12.528 de 18 de novembro de 2011. Art. 4, inc. VIII, § 4

<sup>56</sup> Ver *Witness to Truth: Report of Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission*. Outubro de 2004.

<sup>57</sup> Comisión de la verdad de El Salvador. “De la locura a la esperanza. La guerra de doce años en El Salvador”. Março de 1993.

<sup>58</sup> Congresso da República Federativa do Brasil. Lei n. 12.528 de 18 de novembro de 2011. Art. 4, inc. VIII, § 2

<sup>59</sup> Congresso da República Federativa do Brasil. Lei n. 12.528 de 18 de novembro de 2011. Art. 5.

<sup>60</sup> Congresso da República Federativa do Brasil. Lei n. 12.527 de 18 de novembro de 2011. Art. 21 “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”.

Ao mesmo tempo, a lei, corretamente, fixa mecanismos de proteção para os direitos das pessoas a sua intimidade, privacidade, honra e imagem: estas proteções devem ser aplicadas “segundo o critério” da CNV. Esta é uma boa prática amplamente reconhecida entre as comissões da verdade ao redor do mundo, que aplicaram esses mecanismos protetivos para assegurar que as vítimas que dão seu depoimento não sofressem estigmatização e represálias, por suas circunstâncias ou pelo tipo de abusos aos quais foram submetidas. Assim, por exemplo, todas as comissões que trataram da violência sexual foram cuidadosas em assegurar que as vítimas tenham sempre a opção de proteger sua identidade, prestando sua participação testemunhal em um espaço reservado e respeitoso, e que sua identidade seja protegida no informe final, a não ser que a própria vítima decida revelá-la<sup>61</sup>. Comissões que estudam a violência cometida contra menores de idade<sup>62</sup> também tomaram medidas para proteger a identidade deste tipo de vítimas.

## 5. Oportunidades Mobilizadoras, Educativas e Preventivas

A construção de parcerias e de um trabalho de comunicação eficaz para com a opinião pública são fatores fundamentais para o êxito de uma comissão da verdade. A Lei nº. 12.528/11 dota a CNV com a mais ampla capacidade de estabelecer tais parcerias com instituições públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, com o fim de atingir seus objetivos<sup>63</sup>.

Esta é uma significativa oportunidade no contexto brasileiro, pois no Brasil existe uma densa organização da sociedade civil, diversas instâncias estaduais e locais estão gerando órgãos complementares à CNV. Além disso, importantes instituições estatais têm experiência na investigação em graves violações dos direitos humanos.

A CNV tem a oportunidade de se colocar no topo de um amplo processo nacional de diálogo sobre o passado autoritário, suas consequências, a necessidade de superar a impunidade e evitar a perpetuação das graves violações dos direitos humanos. As organizações não-governamentais, a imprensa, as escolas, as comunidades religiosas, as associações profissionais e econômicas têm a possibilidade de contribuir para este processo através de convênios de cooperação.

Entretanto, a ambiciosa meta de gerar um diálogo de escala nacional requer uma correta política de comunicação: uma comissão da verdade que almeje ganhar a confiança dos cidadãos deve ser exemplar em sua transparência, clareza e honestidade.

Merece especial atenção o crescente interesse dos cidadãos, particularmente entre a juventude brasileira, em relação à impunidade dos crimes de Estado cuja investigação jurisdicional está obstaculizada pela atual interpretação da Lei de Anistia. Tal assunto é do mais alto interesse nacional, e ultrapassa os estreitos âmbitos do meio jurídico: a CNV pode converter-se no espaço democrático por excelência para escutar as vozes das vítimas e de toda a sociedade sobre a impunidade.

---

<sup>61</sup> Vasuki Nesiah. “*Truth Commissions and Gender: Principles, Policies and Procedures*”. ICTJ: New York, 2006.

<sup>62</sup> Ver ICTJ & United Nations Children's Fund (UNICEF). *Children and Truth Commissions*. Agosto de 2010. Disponível em <http://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Global-Children-Truth-2010-English.pdf>

<sup>63</sup> Congresso da República Federativa do Brasil. Lei n. 12.528 de 18 de novembro de 2011. Art. 4, inc. VII

Uma oportunidade especial é a criação das comissões da verdade locais e regionais, tais como as criadas pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e pela Câmara Municipal de São Paulo<sup>64</sup>, como já mencionado. Na medida em que comissões locais semelhantes sejam criadas, a CNV poderá contar com efetivos aliados para garantir a cobertura do amplo território brasileiro, reconstruir os contextos locais das violações, disseminar efetivamente a informação e obter a participação mais ampla da sociedade.

Na medida em que a comissão deve tornar públicas “as estruturas, locais, instituições e circunstâncias” que possibilitaram as violações dos direitos humanos, apresenta-se uma valiosa oportunidade. A CNV poderia criar convênios com entes estatais, como o Ministério da Educação, com associações de professores, com faculdades de história das universidades brasileiras, para elaborar e aplicar instrumentos educativos que permitam o conhecimento objetivo dos fatos pela juventude brasileira.

A menção especial que a lei faz aos “locais” relacionados com as violações de direitos humanos apresenta a oportunidade de levar adiante um importante trabalho de restauração da memória. Como os padrões de violação dos direitos humanos como a tortura, necessitaram de uma ampla infraestrutura estatal, a CNV pode identificar estes lugares e contribuir para sua recuperação e valorização como lugares de consciência, museus ou centros de referência. Igualmente, a CNV pode chamar a atenção sobre o fato de que o período ditatorial marcou o espaço físico —ruas, praças, edifícios— com referências ofensivas para com as vítimas, como a celebração de líderes anti-democráticos e perpetradores de abusos. A CNV pode trazer ao diálogo social formas de purificar o espaço coletivo dos cidadãos de tais referências re-vitimizadoras.

Por último, através das recomendações de políticas que apresentará como consequência de seu trabalho, a CNV tem um papel importante na prevenção de contínuas e futuras violações. A identificação de padrões de violações e das estruturas e instituições que possibilitaram esses abusos, permitirá a elaboração de recomendações eficazes, que poderá refletir na relação entre civis e militares, na doutrina e treinamento das forças armadas e policiais, na efetividade da administração da justiça, entre outras. Neste sentido, a CNV dificilmente poderá abster-se em seu informe final de apresentar uma opinião ética sobre a persistente situação de impunidade que afeta os direitos das vítimas e incentiva a persistência de condutas abusivas.

## 6. Conclusões

A CNV nasce apartir de um marco legal que lhe permite enfrentar a ambiciosa tarefa de trazer luz sobre o passado autoritário do Brasil e de contribuir para a consolidação da

---

<sup>64</sup> Ver Resolução n. 879 de 10 de fevereiro de 2012, que cria, no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, a Comissão da Verdade do Estado de São Paulo para colaborar com a Comissão Nacional da Verdade, criada pela Lei n.º 12.528, de 18 de novembro de 2011, na apuração de graves violações dos Direitos Humanos ocorridas no território do Estado de São Paulo ou praticadas por agentes públicos estaduais, durante o período fixado no artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal, no período de 1964 até 1982, no território do Estado de São Paulo. A aprovação do Projeto de Resolução (PR) 01/2012, na Câmara Municipal de São Paulo, levou a criação da Comissão da Verdade Municipal de São Paulo. No Rio de Janeiro, em abril de 2012, a Assembleia Legislativa aprovou o Projeto de Lei n. 889, de 2011, que cria a Comissão Estadual da Verdade “para acompanhar e subsidiar” a comissão nacional. A Câmara de Deputados também criou uma subcomissão que está atuando na oitiva de testemunhas.

democracia. A utilização adequada desse instrumento legal requer que os comissionados aproveitem todas as oportunidades possíveis para tornar efetivos os direitos das vítimas, dentro de um trabalho transparente, caracterizado pela consulta permanente da sociedade civil.

Em particular, o instrumento legal da CNV permite uma nova oportunidade para mobilizar todos os recursos do Estado para efetivamente elucidar os fatos, as circunstâncias e a autoria dos delitos cometidos contra militantes de organizações opositoras da ditadura militar de 1964-1985. Em virtude da falta de cooperação das agências estatais, as investigações anteriores sobre este tema se apoiaram quase exclusivamente nos depoimentos dos familiares das vítimas: esta situação deve mudar radicalmente em consequência do poder, dado a CNV, de requerer testemunhos, bem como o novo instrumento jurídico sobre o acesso à informação.

As investigações da CNV abrem também a possibilidade de uma ampla investigação sobre violações pouco conhecidas ou investigadas até hoje: os massivos abusos sofridos pela população independentemente de sua militância política, como parte do modelo social, político e econômico imposto pela ditadura e ao longo do processo histórico que levou a ela. A comissão deverá prestar particular atenção à violência sistemática - a partir do Estado ou a partir de atores que contavam com a anuência estatal - contra setores marginalizados da sociedade: mulheres, pobres, camponeses, povos indígenas, crianças e adolescentes.

A atual interpretação da lei de anistia de 1979 não deve constituir um obstáculo para o trabalho eficaz da CNV. Tal norma está severamente questionada pelo avanço do direito internacional dos direitos humanos, como uma violação das obrigações internacionais do Brasil e deveria ser revogada. Porém, inclusive no extremo de uma aplicação continuada, a atual interpretação da lei de anistia só constitui um obstáculo para a investigação penal, não para a investigação não-jurisdicional de que trata uma comissão da verdade.

Em particular, a CNV deve cumprir de forma estrita seu mandato legal de esclarecer a autoria de assassinatos, torturas, desaparecimentos e ocultações de cadáveres. Isto implica em que a CNV deverá dar nome aquelas pessoas e instituições cuja autoria alcance convicção plena, seguindo os mais estritos padrões de objetividade e assegurando o direito de resposta aos implicados.

A CNV deve executar seu trabalho de forma aberta e transparente, estabelecendo amplas parcerias com a sociedade civil, a fim de assegurar que a população entenda e apóie seu mandato. Só uma eficaz política de parcerias garantirá à CNV o adequado cumprimento de seu mandato e o melhor marco político e social para a implementação de suas recomendações.

Em particular, a CNV deve aproveitar a oportunidade para a cooperação aberta para a criação de comissões da verdade estaduais e locais em diversas áreas do país. A busca da verdade a nível local e setorial permitirá mobilizar o país em torno da tarefa de recuperar a memória histórica, assegurar os direitos das vítimas e fortalecer a democracia. \*\*

---

**ICTJ** | 10 **anos**

O Centro Internacional para a Justiça de Transição trabalha para remediar e prevenir as graves violações de direitos humanos, com o propósito de enfrentar os legados de atrocidades ou abusos massivos. O ICTJ busca soluções integradas para promover a prestação de contas e criar sociedades justas e pacíficas. Para maiores informações acesse [www.ictj.org](http://www.ictj.org)

ICTJ New York  
5 Hanover Square, Floor 24  
New York, NY USA 10004

---

\*\* Agradecemos a gentil colaboração de Silvio Mota na tradução deste artigo.