

ARTIGO

O RELATÓRIO DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE: CONQUISTAS E DESAFIOS¹

THE NATIONAL TRUTH COMMISSION REPORT: ACHIEVEMENTS AND CHALLENGES

MARLON ALBERTO WEICHERT*

RESUMO

A Comissão Nacional da Verdade entregou o seu relatório final em dezembro de 2014, tendo alcançado duas conclusões principais: que a ditadura militar que governou o país de 1964 a 1985 cometeu crimes contra a humanidade; e que a grave violação de direitos humanos permanece em curso, em decorrência da elevada violência policial. Este artigo descreve os principais conteúdos do relatório, suas conclusões e recomendações; analisa as dificuldades enfrentadas pela Comissão, as expectativas e desafios que ela não conseguiu atender; e, finalmente, examina as contribuições que seu relatório trouxe para o processo de justiça de transição brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: justiça transicional, crimes contra a humanidade, violência policial

ABSTRACT

The Brazilian National Truth Commission issued its report on December 2014 and concluded that the military dictatorship that governed the country from 1964 to 1985 was responsible for crimes against humanity. It also stated that grave human rights violations are still ongoing in Brazil due to the lack of institutional reform in security forces. This paper describes the main contents of the report, its findings and recommendations, and analyzes the difficulties faced by the Commission, the expectations it failed to fulfill, and the contributions it brought to Brazilian transitional justice process.

KEYWORDS: transitional justice, crimes against humanity, police violence

Apresentação do tema

A Comissão Nacional da Verdade – CNV entregou em 10 de dezembro de 2014 seu Relatório final à Presidência da República. Trata-se de um extenso trabalho, com três volumes e 4.300 páginas², produzido como conclusão dos trinta e um meses de mandato.³

A criação de uma comissão da verdade para apurar graves violações aos direitos humanos é uma das típicas medidas de justiça transicional, ou seja, faz parte do conjunto de providências para a superação, em uma sociedade pós-conflito ou pós-governo autoritário, de um legado de graves violações aos direitos humanos, com o objetivo de promover a reconciliação, fortalecer o Estado democrático de direito e garantir a não-recorrência. O processo de justiça transicional compreende medidas judiciais, legislativas e administrativas, tais como responsabilização dos autores de graves violações aos direitos humanos, revelação da verdade, reparação das vítimas, recuperação e proteção da memória e implementação de reformas institucionais.⁴

As comissões da verdade se inserem no grupo de medidas de “revelação da verdade”, funcionando como mecanismo oficial de apuração de graves violações aos direitos humanos. O propósito é saber o que ocorreu, para satisfazer o direito das vítimas e da sociedade ao conhecimento dos fatos. Não obstante, o desempenho do mandato pode servir também a outras finalidades (o que, aliás, é uma característica das estratégias de justiça transicional – embora cada medida seja vocacionada a um objetivo específico, todas elas interagem entre si, facilitando ou reforçando as demais). Assim, uma comissão da verdade pode realizar investigações que auxiliem a promoção da justiça, pode indicar medidas de reparação às vítimas, pode acumular ou revelar acervos que mereçam fazer parte de iniciativas de memória e, sobretudo, pode recomendar medidas de reformas institucionais, para superar o legado autoritário no aparato estatal e na sociedade. De qualquer modo, o principal objetivo

de uma comissão da verdade é expor publicamente os acontecimentos e dar espaço às vítimas, contribuindo para que a sociedade possa saber e entender o ocorrido no passado e, com isso, se capacitar para prevenir e evitar repetições e perpetuações de práticas de violações aos direitos humanos.

Note-se que as comissões da verdade não são aceitas, pelo direito internacional dos direitos humanos, como substitutivas dos órgãos judiciários de investigação e tampouco suprimem a necessidade de promoção da responsabilidade penal. O resultado do seu trabalho é apontado como revelação da “verdade histórica”, “verdade moral” ou “verdade macro”, em contraponto àquela que surge de um processo judicial, identificada como “verdade judicial”.⁵ Assim, a instituição e o funcionamento de uma comissão da verdade “não substituem a obrigação do Estado de estabelecer a verdade e assegurar a determinação judicial de responsabilidades individuais, através dos processos judiciais penais”, conforme decidido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.⁶

A instituição de uma comissão da verdade no Brasil era pretensão da sociedade civil há vários anos. Ao menos desde 2007 esse tema tornou-se recorrente, com cobranças ao governo para a adoção das medidas necessárias à sua criação. Em 2008, a sua implementação foi uma das recomendações da XI Conferência Nacional de Direitos Humanos e constou do Terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos, aprovado em 2009. Da mesma forma, tratava-se de medida prometida pelo Estado brasileiro à Corte Interamericana de Direitos Humanos, no bojo da demanda apresentada por familiares de vítimas da Guerrilha do Araguaia.⁷ O governo enviou projeto de lei ao Congresso Nacional para a instituição da Comissão em 2009, o qual foi aprovado em 2011. Assim, em 18 de novembro desse ano foi promulgada a Lei nº 12.528, que criou a Comissão Nacional da Verdade, no âmbito da Casa Civil da

Presidência da República, com a finalidade de examinar e esclarecer graves violações aos direitos humanos praticadas no período de 18 de setembro de 1946 a 5 de outubro de 1988.⁸

O Brasil, portanto, levou quase trinta anos para instituir uma comissão da verdade sobre as violações aos direitos humanos ocorridas durante a ditadura militar, o que a diferencia da maioria das experiências de outros países, que as implementaram logo após o fim do período autoritário ou de conflito. A distância temporal entre o funcionamento da Comissão e os fatos a serem investigados trouxe peculiaridades positivas e negativas ao caso brasileiro. Como principal aspecto negativo, o tempo transcorrido certamente prejudicou a colheita de evidências documentais e testemunhais sobre os acontecimentos, bem como a localização de restos mortais de desaparecidos. Ademais, o impacto restaurador e reconciliador que a Comissão poderia trazer para os familiares das vítimas ficou significativamente prejudicado, pois muitos familiares – especialmente os pais e as mães das vítimas de morte ou desaparecimento – estão muito idosos ou faleceram. Mas a demora também teve consequências positivas. Em especial, a Comissão pode trabalhar longe das disputas ideológicas subjacentes ao período autoritário. Com quase três décadas de restauração do processo democrático, a nação vive um período de maturidade política, com eleições sistemáticas e confiáveis. A revelação da verdade não trouxe temor de retrocessos. Do mesmo modo, a distância temporal facilitou a identificação do que restou de legado autoritário nas estruturas estatais e, portanto, a proposição de recomendações para superá-lo.

A CNV foi criada com sete membros escolhidos pela presidência da República, os quais foram empossados em 16 de maio de 2012.⁹ Porém, dois membros da composição inicial não terminaram o mandato. O primeiro ficou gravemente enfermo no quinto mês de trabalho e se afastou da Comissão. Até o fim do mandato não foi repostado.¹⁰ O

segundo renunciou em junho de 2013 e sua vaga foi ocupada por um novo comissionado nomeado no mês de setembro de 2013.¹¹

Este artigo descreve a estrutura do relatório da CNV e suas principais características, com ênfase nas investigações realizadas, nas conclusões obtidas e nas recomendações emitidas. O trabalho também analisa alguns obstáculos que a Comissão enfrentou no curso do seu trabalho e como eles afetaram a sua missão. Finalmente, o artigo aborda as contribuições que a Comissão trouxe ao processo de justiça de transição no Brasil, bem como as lacunas que permanecem após a conclusão do seu mandato.

Visão geral

Como mencionado, o Relatório é composto de três volumes. O primeiro foi concebido para atender os propósitos definidos em lei para a Comissão, sendo subscrito coletivamente por todos os conselheiros. Ele fornece a “descrição dos fatos relativos às graves violações de direitos humanos do período investigado, com especial atenção ao regime ditatorial que se prolongou de 1964 a 1985”¹² e apresenta as conclusões e recomendações da Comissão.

O segundo volume traz nove textos individuais de alguns comissionados, nos seguintes temas: violações de direitos humanos no meio militar; violações de direitos humanos dos trabalhadores; violações de direitos humanos dos camponeses; violações de direitos humanos nas igrejas cristãs; violações de direitos humanos dos povos indígenas; violações de direitos humanos na universidade; ditadura e homossexualidades; civis que colaboraram com a ditadura; e resistência da sociedade civil às graves violações de direitos humanos.¹³ Este segundo volume não é, portanto, um trabalho coletivo da Comissão, mas sim uma compilação de pesquisas elaboradas ou supervisionadas por três dos seus membros “com o respaldo de consultores e assessores do órgão

e pesquisadores externos”¹⁴ e, segundo a apresentação do Relatório, “refletem o acúmulo do conhecimento gerado (...) na dinâmica de grupos de trabalho constituídos ainda no início de suas atividades”.¹⁵

Finalmente, o terceiro volume traz um relato circunstanciado de fatos relacionados a 434 casos de morte ou desaparecimento forçado. Trata-se de um trabalho que segue a orientação metodológica anteriormente adotada pela Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, que publicou em 2007 o livro *Direito à Memória e à Verdade*,¹⁶ e, especialmente, a pesquisa precursora da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos, que publicou o *Dossiê dos Mortos e Desaparecidos Políticos*.¹⁷ O Relatório compila e amplia essas informações, agregando dados das investigações da própria CNV e de outras instituições. Em diversos casos, o Relatório indica os agentes suspeitos de participarem dos atos de violação aos direitos humanos, o que inexistia no livro *Direito à Memória e à Verdade*. De registrar, também, a saudável preocupação em detalhar as fontes documentais utilizadas.

A não-investigação da resistência armada ao regime militar

A CNV logo no início do mandato decidiu que iria investigar apenas os atos praticados “por agentes públicos, pessoas a seu serviço, com apoio ou no interesse do Estado”,¹⁸ afastando – assim – a pressão para que enfrentasse a teoria dos dois demônios, ou seja, que também investigasse os atos violentos praticados por dissidentes da ditadura contra o Estado, seus agentes e, inclusive, outros civis. Esses atos da resistência armada ao regime militar são, em regra, denominados como terroristas por parte das forças armadas e segmentos da sociedade civil e são, ainda hoje, invocados como justificativa para a dura repressão praticada pelo Estado.

Essa decisão da CNV encontra forte fundamento teórico, na medida em que o mandato da Comissão era para examinar e esclarecer graves violações aos direitos humanos e estes – segundo o entendimento clássico do direito internacional – compreende apenas atos do Estado. É fato que o tema da violação de direitos humanos por parte de agentes não-estatais está em permanente disputa na doutrina e nas instituições internacionais.¹⁹ Há duas teorias mais comumente sustentadas: a primeira que entende ser apenas o Estado responsável pela proteção de direitos humanos e, portanto, o único que pode violá-los (visão clássica); e uma segunda que considera a possibilidade de atores não-estatais também poderem assumir o papel de violadores de direitos humanos, desde que ou exerçam um *poder de fato* (como se fossem funções de governo; *government-like functions*) ou se apresentem na relação com particulares numa situação de superioridade de poder social.²⁰ Essas duas teorias têm em comum o racional de que a violação aos direitos humanos pressupõe um desnível de poder entre o violador e o violado, situação que necessariamente se faz presente em relação ao Estado e, eventualmente, na relação entre particulares.²¹

Assim, a violação de direitos humanos somente pode ser perpetrada pelo Estado ou por um ator não-estatal que esteja em nítida posição de superioridade em relação ao cidadão, num desnível de força social, o que abrange corporações multinacionais, grupos guerrilheiros estruturados, facções criminosas que controlam territórios, algumas organizações terroristas, partidos políticos dominantes etc. Logo, o particular não comete violações aos direitos humanos quando se opõe, ainda que injusta e violentamente, ao Estado. Apenas se agir em nome dele, ou vinculado a alguma entidade não-estatal com capacidade de impor comportamentos por decorrência de um desnível relevante de poder, poderá ser considerado um perpetrador de violações aos direitos humanos. Isso não significa que rebeldes e insurgentes internos não

possam cometer graves violações aos direitos humanos. Sempre que esses grupos adquiram algum domínio territorial ou se transformem em organizações estruturadas capazes de impor certas normas durante um período de tempo, assumem o potencial rol de entidades perpetradoras, como forças beligerantes.²²

No Brasil, as organizações armadas que lutaram contra a ditadura eram fracas e nunca conseguiram ter uma estrutura que implicasse controle territorial ou domínio sobre a vontade de terceiros. Portanto, não se caracterizavam como um ator não-estatal com poder estatal ou uma força beligerante e os seus atos violentos, mesmo quando atingiram civis, juridicamente não se caracterizam como violações aos direitos humanos, ainda que enquadráveis como crimes políticos ou comuns. Assim, a decisão da CNV de dedicar o mandato apenas para atos estatais, é juridicamente compatível com os princípios do direito internacional e a situação fática brasileira.

Pensamos, porém, que a Comissão *poderia* ter ampliado sua investigação para – de uma vez por todas – analisar, e se o caso, sepultar especulações da prática de atos de *terrorismo* pelos militantes que se opuseram à ditadura militar. Embora a definição de terrorismo permaneça um tema controvertido e até hoje não disciplinado em convenções ou tratados internacionais (o principal empecilho para o consenso refere-se ao enquadramento, ou não, dos atos violentos praticados na luta empreendida por movimentos nacionais de libertação, que litigam contra o colonialismo ou outras formas de dominação autoritária), há consenso de que – ao menos – os seguintes requisitos devem estar cumulativamente presentes para a sua caracterização: perpetração de crimes violentos capazes de causar morte, graves ferimentos, ou destruição de estruturas essenciais para a prestação de serviços de interesse público; serem os atos parte de um plano elaborado por um grupo de indivíduos ou organizações que buscam fins

específicos, e não uma iniciativa individual; e terem as ações o objetivo de criar o terror em determinadas pessoas, comunidades ou público em geral, e/ou pressionar governos ou instituições internacionais a fazer ou deixar de fazer algo.²³

Assim, como há reiteradas alegações por parte de alguns segmentos da sociedade civil de que os grupos que lutaram contra o governo durante a ditadura praticaram terrorismo, essa matéria também poderia ter recebido a atenção da Comissão, para, à luz do direito penal internacional, trazer um relato conclusivo sobre esses fatos, distinguindo atos de resistência de eventuais atos de terrorismo e garantindo tratamento jurídico e moral adequado aos acontecimentos e seus autores.²⁴

Digno de nota que não havia fatos a investigar, pois disso já se encarregou a Justiça Militar durante a ditadura, ainda que com base no uso da tortura e sem a garantia da ampla defesa.²⁵ A tarefa consistiria, pois, em rever esses casos e valorá-los juridicamente, de acordo com os consensos existentes no direito internacional.

Essa demanda para analisar as condutas da resistência ao regime militar e definir se eventualmente houve terrorismo não daria – em hipótese alguma – espaço a alegações de necessidade de responsabilização de ambos os lados – ou seja, dos agentes estatais e dos supostos terroristas ou dissidentes. Isso porque os atos praticados pela resistência foram sancionados durante a própria ditadura militar. Os dissidentes foram perseguidos, presos e cumpriram largas penas, ou terminaram banidos ou exilados. Aliás, a punição aplicada a eles foi – na maioria dos casos – draconiana e desproporcional, pois aplicada com base nas famigeradas leis de segurança nacional, editadas pelos governos militares para reprimir a liberdade e qualquer iniciativa de discutir a legitimidade do regime.

Tampouco pode ser dado azo ao argumento de que a Lei de Anistia de 1979 foi bilateral e, portanto, a revisão de sua validade também deveria ter efeitos bilaterais, ou seja, autorizar a punição para os agentes do Estado e dos dissidentes. Ocorre que a Lei de Anistia teve impactos claramente assimétricos. Ela impediu apenas a apuração da violência de Estado, pois os dissidentes políticos já haviam sido investigados e sancionados. Assim, para eles, a Lei representou a libertação do cárcere ou o fim do exílio. Mas, para os agentes da repressão, a anistia impediu a própria apuração oficial de suas condutas e qualquer iniciativa de punição. O efeito, portanto, não foi equivalente e a revisão da anistia para um lado não impõe dever moral ou jurídico de punir novamente o outro; ao contrário, esse *bis in idem* é expressamente vedado.

Desse modo, embora a investigação em relação aos atos dos militantes que resistiram ou combateram o Estado autoritário não fosse um dever Comissão, ela poderia ter também dedicado atenção ao tema dos supostos atos de terrorismo, trazendo luz à questão e esvaziando a retórica repetidamente usada para minar a legitimidade dos processos de apuração da verdade e promoção da justiça em face de autores de graves violações aos direitos humanos.

A principal conclusão – crimes contra a humanidade

O Relatório da CNV apresentou quatro conclusões. Todavia, as três primeiras estão interligadas e serão analisadas conjuntamente. Elas se referem à confirmação de que o Estado ditatorial brasileiro praticou graves violações aos direitos humanos que se qualificam, de acordo com o direito internacional dos direitos humanos, como crimes contra a humanidade.²⁶

A Comissão dedicou-se a rever centenas de denúncias e relatos de graves violações aos direitos humanos e concluiu que “está

perfeitamente configurada a prática sistemática de detenções ilegais e arbitrárias e de tortura, assim como o cometimento de execuções, desaparecimentos forçados e ocultações de cadáveres por agentes do Estado brasileiro (...) [sobretudo] durante a ditadura militar, que se estendeu de 1964 a 1985”.²⁷

E, com base no reiterado padrão dessas violações e na investigação das estruturas de poder e cadeias de comando dos órgãos de repressão, entendeu que essas graves violações de direitos humanos “foram o resultado de uma ação generalizada e sistemática do Estado brasileiro”, na qual “a repressão e a eliminação de opositores políticos” era uma “política de Estado, concebida e implementada a partir de decisões emanadas da presidência da República e dos ministérios militares.”²⁸ Nesse contexto, a CNV refutou integralmente “a explicação que até hoje tem sido adotada pelas forças armadas, de que as graves violações de direitos humanos se constituíram em alguns poucos atos isolados ou excessos, gerados pelo voluntarismo de alguns poucos militares.”²⁹

Finalmente, a Comissão fixou que diante da magnitude da repressão – a qual atingiu “homens, mulheres, crianças, adolescentes e idosos, vinculados aos mais diferentes grupos sociais, como trabalhadores urbanos, camponeses, estudantes, clérigos, dentre tantos outros”³⁰ - a prática de detenções ilegais e arbitrárias, tortura, execuções, desaparecimentos forçados e ocultação de cadáveres por agentes do Estado durante a ditadura militar caracterizou o cometimento de crimes contra a humanidade.³¹

O conjunto dessas conclusões é de suma relevância, em razão de ter sido proferido pela Comissão constituída por lei “com a finalidade de examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos”³² e, portanto, trata-se de um reconhecimento estatal de que houve a perpetração de crimes contra a humanidade por agentes do governo

brasileiro. Essa conclusão deve orientar a ação estatal de agora em diante e, inclusive, o posicionamento do governo nas discussões judiciais relativas à responsabilização dos autores de graves violações de direitos humanos.

Ainda que juridicamente as conclusões da CNV não sejam vinculantes ao Poder Judiciário, diante da sua autonomia constitucional, e nem mesmo cogente para o governo (a Lei não estabeleceu seu *status* normativo), o valor jurídico do Relatório não pode ser reduzido a mera coleção de opiniões. O sistema legal – como qualquer sistema – demanda coerência, formando um todo integrado e ordenado, do qual faz parte a Lei que instituiu a Comissão da Verdade. Assim, os resultados dessa Comissão não podem ser tratados como uma singularidade desconexa, desvinculados do sistema legal aos quais pertencem.³³ Ao contrário, o Relatório emitido pela Comissão é um documento legal produzido para elucidar fatos que tinham versões conflitantes, e aos quais o Estado decidiu que uma versão oficial fosse determinada. Na medida em que a Comissão define que graves violações aos direitos humanos foram perpetradas e que tais atos constituem crimes contra a humanidade, essas conclusões inegavelmente possuem autoridade legal e devem ser levadas a sério pelo Poder Público. Qualquer recusa de seu conteúdo, impõe, no mínimo, um ônus argumentativo a quem pretendê-la, ou seja, os órgãos de governo para agirem contrariamente à conclusão do Relatório e às suas recomendações deverão necessariamente fundamentar sua decisão, expondo as razões de divergência e submetendo-as à aprovação das mais altas instâncias do governo. A verdade revelada pela CNV é a valoração oficial dos fatos – a expressão da “verdade estatal” – a qual deve ser observada pelos demais órgãos da administração pública.

A segunda conclusão – perpetuação das graves violações de direitos humanos

A CNV concluiu também que o Estado brasileiro continua a perpetrar graves violações aos direitos humanos, seguindo padrões desenvolvidos durante a ditadura. Embora não haja perseguição política, as forças de segurança persistem adotando a tortura, as execuções sumárias e o desaparecimento forçado de pessoas como instrumentos de investigação e repressão ao crime comum. Segundo a CNV, “esse quadro resulta em grande parte do fato de que o cometimento de graves violações de direitos humanos verificado no passado não foi adequadamente denunciado, nem seus autores responsabilizados, criando-se as condições para sua perpetuação”.³⁴

O teor desta conclusão vai ao encontro da percepção geral dos ativistas de direitos humanos e de parte da doutrina, que relaciona a impunidade e a falta de revelação da verdade com a permanência de práticas autoritárias e violadoras de direitos humanos.³⁵ E, com efeito, dois fatores estão na raiz do desrespeito aos direitos humanos pelas corporações policiais e pelas forças armadas, quando estas são convocadas a intervir em assuntos de segurança interna.³⁶ Primeiro, conforme ressaltado pela CNV, a impunidade dos perpetradores. A decisão do Estado de não promover a persecução penal dos crimes cometidos com graves violações aos direitos humanos – tomada durante o período ditatorial com a edição da Lei de Anistia, mas reforçada em plena era democrática com a decisão do Supremo Tribunal Federal de referendar a sua validade para agentes estatais, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 153 – é um fator que inspira e dá confiança aos agentes públicos de hoje. Para eles, o poder estatal também os protegerá quando flagrados na prática de graves violações aos direitos humanos, sobretudo porque agem em nome da segurança pública e da ordem social. A falta de julgamentos e

condenações representa uma debilidade estatal em lidar com essas atrocidades massivas e sinaliza que o Poder Público tolera esses graves crimes.

Em segundo lugar, há um outro aspecto não referido pela CNV em sua conclusão – mas enfrentado em suas recomendações – que estimula a perpetuação das práticas violentas e atentatórias aos direitos humanos do tempo ditatorial. Trata-se de ausência de reformas institucionais nas forças de segurança e no sistema de justiça, as quais deveriam ser implementadas para superar o legado normativo, cultural e estrutural do regime militar. De fato, as polícias e as forças armadas não concluíram os processos de revisitação do seu papel na sociedade, e não substituíram a doutrina de segurança nacional pela de promoção do Estado democrático de direito. Em realidade, poucas medidas de reforma foram implementadas. Essas instituições nem mesmo fizeram a autocrítica sobre o papel que desempenharam na sistemática violação de direitos humanos nos anos sessenta e setenta e permanecem resistentes a reconhecer seus erros do passado.

Ao mesmo tempo, o Brasil tem alarmantes índices de violência. Em 2013, foram 53.646 mortes violentas,³⁷ sendo que mais de seis pessoas foram mortas por dia pelas forças policiais.³⁸ Há um endêmico uso da tortura pela polícia e autoridades carcerárias, para extrair informações, confissões ou para impor punições.³⁹ Esses escandalosos níveis de violência fatal e tortura – os quais persistem durante os anos – demonstram que as forças de segurança não só estão longe de adotar os direitos humanos como principal parâmetro de atuação, como também que a política criminal – baseada no enfrentamento do crime como uma guerra militar – não traz resultados positivos para a sociedade (a criminalidade não diminuiu com essa política; ao contrário, tem aumentado).⁴⁰

A violência em geral e a violência policial em específico têm diversas causas e não podem ser integralmente justificadas como um legado da ditadura militar. Entretanto, embora seja improvável que o cenário de criminalidade e letalidade policial possam ser resolvidos sem uma política que ataque as diversas causas, também está claro que a superação da impunidade e a promoção de reformas institucionais são duas medidas essenciais para confrontar o problema.⁴¹

De qualquer modo, a inclusão no Relatório dessa conclusão é de elevado valor político e deveria convidar a sociedade a aprofundar a reflexão sobre a violência no Brasil, em especial aquela praticada pelos órgãos de segurança.

6. Abordagens relevantes da CNV

6.1. Projeção extraterritorial da investigação – a repressão no plano internacional

A par da importância das conclusões acima referidas, o trabalho da Comissão tem outros aspectos positivos que merecem destaque. O primeiro deles é a projeção extraterritorial das investigações, que foi prevista na parte final do inciso II, do artigo 3º, da Lei de instituição. Dando cumprimento a essa determinação, o Relatório traz dois capítulos que descrevem, respectivamente, a participação do Estado brasileiro em graves violações no exterior e a aliança repressiva no Cone Sul.⁴² Enquanto na maior parte do Relatório a CNV compilou informações obtidas por investigações anteriores, nessa parte – repressão no plano internacional – houve a revelação de fatos novos, obtidos sobretudo pela análise de arquivos do Ministério das Relações Exteriores, até então pouco acessados, pesquisas realizadas com colaboração internacional e colheita de depoimentos.

A CNV revelou como o governo militar vigiou, espionou e perseguiu brasileiros que viviam no exterior, especialmente através dos

serviços diplomáticos, e indicou como os diplomatas que resistiram ao modelo autoritário foram sancionados internamente pelo Ministério das Relações Exteriores. O Relatório também reforçou que antes e durante o Plano Condor os governos do Brasil, Chile, Argentina, Uruguai, Bolívia e Paraguai criaram uma rede – apoiada pelos Estados Unidos – para monitorar, capturar e interrogar dissidentes fora dos seus países de origem, entregando-os em seguida aos órgãos de repressão dos governos dos quais fugiram (o que, na maioria das vezes, terminou sendo a causa dos seus desaparecimentos).⁴³ O Relatório descreve, ainda, como o governo brasileiro estimulou e ajudou o golpe militar no Chile em 1973 por intermédio de sua Embaixada e de enviados militares, ao mesmo tempo em que recusou proteção aos brasileiros que foram presos no bojo da ampla repressão que se seguiu à derrubada do presidente Salvador Allende.

Finalmente, de registrar as referências que o Relatório faz sobre a cooperação estabelecida entre o Brasil e os governos do Reino Unido, França e Estados Unidos, os quais auxiliaram e treinaram os militares brasileiros em técnicas de repressão e tortura.⁴⁴

6.2. O papel do Poder Judiciário

Outro ponto de relevo no Relatório refere-se à análise do papel do Poder Judiciário durante a ditadura, com ênfase sobre a atuação do Supremo Tribunal Federal - STF. A CNV demonstrou que, até 1968, a Corte Suprema foi capaz de manter um padrão mínimo de proteção aos perseguidos, embora “errático”, ora “se declarando incompetente para julgar *habeas corpus* impetrados por adversários do regime militar; ora julgando e deferindo os pedidos”.⁴⁵ Não obstante, após dezembro de 1968, quando foi editado o Ato Institucional nº 5 (AI-5)⁴⁶ – o qual inaugurou a pior fase da repressão e, dentre outras medidas, suspendeu o *habeas corpus* – o Supremo Tribunal Federal deixou de oferecer resistência

à arbitrariedade e não mais aceitou ações ou recursos contra atos da perseguição política. Desde então, a Corte funcionou como mero revisor de algumas condenações impostas pela Justiça Militar. E, embora em diversos processos judiciais houvesse depoimentos de réus e testemunhas denunciando a prática de torturas, os juízes silenciosamente os ignoraram.⁴⁷

O Relatório aponta que desde o AI-1, de abril de 1964, e o AI-2, editado em outubro de 1965, a ditadura interveio no Poder Judiciário, primeiro removendo as garantias de vitaliciedade e inamovibilidade dos juízes, e depois aumentando de onze para dezesseis o número de Ministros do STF, o que lhe permitiu nomear cinco novos nomes e garantir-lhe uma maioria favorável. Em 1968 veio o maior golpe, com o AI-5, e a “edição do decreto de janeiro de 1969 que aposentou compulsoriamente os ministros do STF Evandro Lins e Silva, Hermes Lima e Victor Nunes Leal, ao que seguiu a saída voluntária do então presidente do tribunal, Antônio Gonçalves de Oliveira, bem como do ministro Antônio Carlos Lafayette de Andrada”.⁴⁸

A CNV, todavia, não analisou se era possível ao STF resistir ao golpe de Estado e proteger a Constituição de 1946, como seria sua função (art. 101, inciso III), ou se a intervenção militar foi insuperável. Essa análise seria ainda mais relevante se recuperasse a sequência de decisões e fundamentos utilizados pelo Tribunal para não reagir à usurpação do poder constitucional pela via dos atos institucionais.

6.3. Estruturas e locais de graves violações aos direitos humanos

A CNV compilou também informações sobre instituições e locais associados a graves violações aos direitos humanos, conforme determinado no artigo 3º, inciso III, da Lei nº 12.528/11. Assim, foram relacionadas unidades militares,⁴⁹ locais clandestinos (fora da estrutura física oficial, porém conhecidos e aprovados pelas autoridades militares

ou policiais de comando)⁵⁰ e navios utilizados como prisão ou centros de tortura.⁵¹ Há um total de 230 locais identificados, distribuídos por 21 Estados e mais o Distrito Federal. O Rio Grande do Sul é o Estado com mais estruturas reconhecidas (39), seguido do Rio de Janeiro (38), São Paulo (26), Pará (25) e Minas Gerais (24).

6.4. Autorias

Também seguindo determinação legal,⁵² o Relatório apresentou uma relação de de supostos autores das graves violações aos direitos humanos.⁵³ Evidentemente que, em função da ausência de capacidade persecutória, a Comissão não definiu culpados e tampouco lhes sancionou. Sua tarefa foi de indicar (indiciar) suspeitos, como fruto de uma atividade investigatória inquisitorial.

De acordo com o Relatório, “... a CNV procedeu com extrema cautela”⁵⁴ para indicar um perpetrador, buscando sempre fundamentar a inclusão a partir de documentos, depoimentos de vítimas e testemunhos, inclusive de agentes públicos que participavam da repressão. Todos os agentes ou órgãos listados também estariam mencionados em outras partes do Relatório, “em especial no Volume III, dedicado ao histórico dos mortos e desaparecidos políticos”⁵⁵, o que demonstraria o fundamento para a inserção do nome no rol. A Comissão ressaltou, ainda, que mesmo “não estando vinculada à observância de princípios e regras aplicáveis aos procedimentos contraditórios”, empenhou-se em colher o depoimento das pessoas identificadas, de modo a poder contar com suas versões sobre os eventos nos quais tiveram envolvimento.⁵⁶ Todavia, “nem sempre obteve êxito, pois, além das dificuldades em obter o comparecimento dessas pessoas, muitas delas optaram pelo silêncio perante a CNV”.⁵⁷

A CNV nominou 377 perpetradores, distribuídos em três graus de responsabilidade. A primeira categoria foi denominada “político-

institucional” e inclui os 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.⁵⁸ É composta pelos cinco presidentes da República da ditadura e os três membros da junta militar que assumiu o poder entre agosto e novembro de 1969, assim como quarenta e cinco integrantes das cúpulas dos órgãos de assessoria direta.⁵⁹ O critério foi de responsabilidade objetiva, ou seja, todos os ocupantes das funções que se reputaram envolvidas na cadeia de decisão sobre a prática de graves violações aos direitos humanos foram relacionados.

No segundo grupo foram apresentados os nomes dos responsáveis pelo “controle e gestão de estruturas e procedimentos diretamente vinculados à ocorrência de graves violações”.⁶⁰ Também a partir de um critério de responsabilidade objetiva, a CNV identificou órgãos e estruturas nas quais se perpetraram graves violações aos direitos humanos e relacionou oitenta e três agentes que respondiam pelas respectivas gestões. Na maioria dos casos, a CNV indicou quais fatos teriam ocorrido naquela unidade sob comando do nominado, porém, em uma dezena de casos, há tão somente uma menção à ocupação da chefia do órgão.

Finalmente, na terceira categoria estão apontados os autores diretos dos atos de violação aos direitos humanos. Trata-se de uma lista de 239 nomes para os quais a CNV possuía evidência de envolvimento concreto nos atos violentos.⁶¹ O Relatório refere que todos os nomes indicados estão envolvidos em, pelo menos, um dos casos de mortes e desaparecimentos descritos no seu Volume III, o que revela indícios de responsabilidade subjetiva.⁶²

Uma advertência deve ser feita neste item. A CNV – para fins de definir autoria direta – considerou somente agentes relacionados com casos de mortos e de pessoas desaparecidas, ou que estiveram

envolvidos em “casos emblemáticos” de tortura ou outras violências, mencionados no próprio Relatório. A Comissão, por outro lado, não quantificou ou relacionou os relatos de tortura ou prisão, nas quais – ao final – não resultou morte. Assim, agentes que tiveram participação em atos de tortura e prisão ilícita, mas não foram identificados como tomando parte em mortes ou desaparecimento forçado de pessoas, ou nos “casos emblemáticos”, estão fora da lista do Relatório.

7. As recomendações

A CNV formulou 29 recomendações, agrupadas em 3 conjuntos: medidas institucionais, reformulações normativas e medidas de seguimento. Para fins de análise, este texto as classifica diferentemente, seguindo os cinco conjuntos de medidas da justiça transicional: promoção da justiça, reformas institucionais, revelação da verdade, reparação das vítimas e preservação e divulgação da memória.

É fundamental reiterar, porém, que essas categorias não são estanques. A classificação atende a um critério de prevalência. Isso porque cada uma das atividades de justiça transicional atende a mais de um objetivo. Por exemplo, a responsabilização penal, claramente classificável como medida de justiça, assume relevância indiscutível também para a revelação da verdade e a reparação das vítimas e, em menor intensidade, para a produção da memória e as reformas institucionais. Da mesma forma, o reconhecimento pelos comandos militares da prática de violações aos direitos humanos é uma reparação simbólica às vítimas e à sociedade, mas também um ato de reconhecimento de fatos (verdade) e assunção de responsabilidade (justiça). Assim, toda providência é apta a contribuir com mais de um dos objetivos imediatos da justiça transicional e, ao final, todas elas atuam para se alcançar os objetivos últimos do processo de justiça de transição.

Embora o Relatório alterne recomendações bem fundamentadas e detalhadas com algumas genéricas ou aparentemente desvinculadas do conteúdo específico da investigação ou das conclusões, todas elas estão em consonância com a pauta de direitos humanos defendida por entidades da sociedade civil. A inserção dessas recomendações no Relatório lhes agrega indiscutível força e relevância política e demonstra que a CNV aproveitou a produção do Relatório para escutar a sociedade civil e impulsionar propostas de reformas institucionais.

7.1. Promoção da justiça

O Relatório tem duas recomendações diretamente relacionadas com a promoção da justiça.⁶³ A primeira destaca que, em função da qualificação das graves violações aos direitos humanos perpetradas pela ditadura militar como crimes contra a humanidade, é uma obrigação a promoção da responsabilidade criminal dos respectivos autores. A CNV reporta-se à jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e, em especial, à condenação do Estado brasileiro no caso Gomes Lund,⁶⁴ as quais determinam a investigação, o processamento e a sanção dos autores de graves violações aos direitos humanos durante a ditadura brasileira. Da mesma forma, aponta que preceitos do *jus cogens* (normas internacionais imperativas) não reconhecem validade a normas jurídicas do direito interno que promovam a impunidade de crimes contra a humanidade, genocídios e crimes de guerra, sejam por regras de anistia, prescrição ou qualquer outra barreira de direito penal ou processual penal.⁶⁵

A Comissão estava sob forte pressão para que se omitisse na matéria, em especial porque se aguarda uma decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o valor jurídico da sentença Gomes Lund da Corte Interamericana de Direitos Humanos à luz do direito constitucional brasileiro. O Procurador-Geral da República, a Ordem

dos Advogados do Brasil e o Partido Socialismo e Liberdade estão requerendo que o STF reconheça que essa decisão internacional supera o entendimento fixado pelo próprio Supremo na Arguição de Descumprimento Fundamental nº 153 e, portanto, que a Lei de Anistia não pode continuar a representar um obstáculo para a persecução penal de autores de graves violações aos direitos humanos.⁶⁶ Com efeito, o Brasil está diante de um aparente conflito entre essa decisão interna da Suprema Corte (na qual foi declarada a constitucionalidade das disposições da Lei de Anistia que garantem impunidade aos agentes estatais) e aquela prolatada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Gomes Lund, na qual foi fixado que essas mesmas normas de anistia são inválidas à luz da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Embora no plano teórico não haja dúvida sobre a vinculação do Estado brasileiro e seus juízes à sentença da Corte Interamericana,⁶⁷ há ainda enorme oposição entre políticos e juízes para aceitar que uma decisão da mais alta corte doméstica possa ter seus efeitos limitados por uma sentença internacional. A CNV coerentemente assumiu uma posição nessa divergência, reforçando o papel do direito internacional dos direitos humanos e pressionando pela responsabilização dos autores de graves violações aos direitos humanos no País.⁶⁸

Na segunda recomendação, o Relatório reclama a “proposição, pela administração pública, de medidas administrativas e judiciais de regresso contra agentes públicos autores de atos que geraram a condenação do Estado em decorrência da prática de graves violações de direitos humanos”, ou seja, que os autores das violações reponham o Tesouro Nacional pelas despesas incorridas com o pagamento de indenizações às vítimas de seus atos. Cuida-se de providência tradicional do direito constitucional e administrativo brasileiro (Constituição, art. 37, § 6º), no sentido de que a vítima de um dano sofrido por ato de um

agente do Estado tem direito à reparação pelo próprio Estado, cabendo a este recuperar as importâncias do agente causador, quando a conduta se deu com intenção ou culpa.

Com efeito, o governo federal tem promovido um amplo programa de reparação às vítimas da ditadura militar, nos termos das Leis nº 9.140/95 e 10.559/02.⁶⁹ Entretanto, a Advocacia-Geral da União não tem adotado as medidas para a recuperação dos recursos despendidos com essas indenizações em face dos servidores públicos que praticaram os ilícitos, sob o entendimento de que o prazo prescricional fulminou essa possibilidade. Esse entendimento confronta-se com o do Ministério Público Federal, que desde 2008 argumenta as ações de regresso são possíveis nos casos de crimes contra a humanidade.⁷⁰ A CNV, portanto, fortalece o entendimento do Ministério Público.

7.2. Reformas institucionais

A grande maioria das recomendações formuladas pela CNV refere-se a reformas institucionais, o que revela seu compromisso com a garantia de não-recorrência. Para facilitar a compreensão, elas são apresentadas abaixo agrupadas por órgãos ou Poder a que se relacionam. Em alguns casos são acrescidos comentários.

a) Forças Armadas – reformulação dos concursos de ingressos e dos processos de avaliação contínua de seus membros⁷¹, bem como dos currículos nas academias militares⁷², para que sejam desenvolvidos com a valorização do princípio democrático e dos direitos humanos;

b) Polícias – desmilitarização da polícia, ou seja, extinção da polícia militar, a qual desde a ditadura é responsável pelo patrulhamento ostensivo e preventivo, situação que não se alterou com a Constituição de 1988.⁷³

Há, com efeito, uma incompatibilidade entre o desenho constitucional de segurança pública com cidadania e a atribuição do

policiamento ostensivo e preventivo a forças militares. Primeiro, porque a cultura militar é de enfrentamento e eliminação do inimigo, denominação que não pode ser dada aos cidadãos que residem ou estão no país, ainda que envolvidos com o crime. Segundo, porque a visão do cidadão como inimigo provoca uma incapacidade de compreender a realidade social e bloqueia a habilidade de lidar com a diversidade. Ela conduz ao maniqueísmo (bons e maus; amigos e inimigos) e estimula a intolerância e a violência. Terceiro, porque os princípios da estrita obediência hierárquica e da disciplina impedem o desenvolvimento de valores democráticos e plurais no seio da própria corporação, retroalimentando valores autoritários. Esses princípios são necessários nas forças armadas, mas incompatíveis com a missão de promover segurança interna com cidadania. Não há, após 30 anos de redemocratização, razões políticas e jurídicas para manter-se uma polícia militar, especialmente num país cuja violência não advém de inimigos também militarizados, mas sim do crime comum. A persistência de altos níveis de violência (tanto pelo crime comum, como pelas próprias forças de segurança),⁷⁴ revela que o atual modelo de segurança não funciona e, certamente, a existência de uma polícia militar é uma das causas dessa realidade. Dessa forma, a desmilitarização é medida acertada, que claramente se impõe para que a polícia passe a defender – ao invés de atacar – a cidadania e, sobretudo, a adotar práticas de segurança compatíveis com os direitos humanos.

A CNV recomendou, ainda, a exemplo do que fez para as forças armadas, a reformulação dos concursos de ingressos e dos processos de avaliação contínua de seus membros,⁷⁵ bem como dos currículos nas academias policiais,⁷⁶ para que sejam desenvolvidos com a valorização do princípio democrático e dos direitos humanos;

c) *Órgãos de perícia forense* – desvinculação dos institutos médicos legais e dos órgãos periciais das secretarias de segurança pública e das polícias.⁷⁷

Trata-se de providência também indispensável para o fim da impunidade de violações aos direitos humanos praticadas por órgãos de segurança, que mantêm forte influência sobre a produção da prova pericial e, com isso, na reunião de evidências de seus próprios delitos.

Em realidade, há necessidade também de que o Brasil qualifique seu trabalho de perícia, mediante a instituição de equipes de antropologia e arqueologia forenses, as quais reúnem técnicas mais adequadas para lidar com a investigação e a produção de prova pericial em crimes relacionados com a tortura, a execução sumária e o desaparecimento forçado de pessoas, em suma, graves violações aos direitos humanos. A antropologia e a arqueologia forenses trabalham com a busca e a identificação de esqueletos ou restos humanos “esqueletizados”. São equipes interdisciplinares que enfocam – além do exame direto dos restos mortais – a pesquisa do ambiente que circunda o local do crime e outras evidências que permitam encontrar e identificar o resto mortal, mas também elucidar a causa da morte.

d) Sistema prisional – instituição de ouvidorias externas;⁷⁸ instalação e fortalecimento dos Conselhos da Comunidade previstos na Lei de Execução Penal em todas as comarcas do país que possuam varas de execução penal, para acompanhamento dos estabelecimentos penais;⁷⁹ e dignificação do sistema prisional e do tratamento ao preso, com a redução da população prisional (mediante uso de penas alternativas e o desenvolvimento de políticas de reintegração social do preso), abolição das revistas vexatórias de visitantes e a proibição de privatização desses serviços;⁸⁰

e) Órgãos de proteção e promoção dos direitos humanos, especialmente de prevenção e combate da tortura – criação de comitês e mecanismos de prevenção e combate à tortura nos Estados federais (no plano federal houve a recente criação do comitê e do mecanismo nacionais, nos termos da Lei nº 12.847/13);⁸¹ fortalecimento das Defensorias Públicas, com a assistência

ao preso nas delegacias policiais e nos estabelecimentos prisionais, garantido-lhe acesso à Justiça; instituição de mais órgãos públicos de proteção e promoção dos direitos humanos nos Estados e Municípios (secretarias de direitos humanos) e aprimoramento dos já existentes, tais como o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP) e a Comissão de Anistia;⁸²

f) *Poder Judiciário* – extinção da Justiça Militar estadual, como decorrência do fim da polícia militar;⁸³ e exclusão de civis da jurisdição da Justiça Militar federal, a qual é decorrência do modelo repressivo adotado durante a ditadura militar.⁸⁴

A expressiva redução do papel da Justiça militar no Brasil é um imperativo do direito internacional dos direitos humanos. Com efeito, conforme reiteradamente decidiu a Corte Interamericana de Direitos Humanos⁸⁵, a competência da Justiça Militar não é admissível para julgar civis em tempos de paz, salvo se caracterizada a ampla e efetiva independência de seus juízes, mediante total desvinculação das forças armadas. No Brasil, porém, a Justiça Militar não é composta exclusivamente por juízes leigos, valendo mencionar que o Superior Tribunal Militar tem dois terços de seus membros vinculados às forças militares, os quais sequer necessitam ter formação jurídica.

g) *Poder Legislativo* – revogação da Lei de Segurança Nacional e sua substituição por uma legislação de defesa do Estado democrático;⁸⁶ tipificação das figuras de crime contra a humanidade e crime de desaparecimento forçado de pessoas;⁸⁷ alteração das normas penais que tratam discriminatoriamente os homossexuais, tais como a do artigo 235 do Código Penal Militar, que criminaliza o ato libidinoso, homossexual ou não, em lugar sujeito à administração militar;⁸⁸ vedação ao registro e processamento de investigações de lesões e mortes em decorrência de confrontos ou operações policiais como “autos de resistência à prisão”

ou “resistência seguida de morte”,⁸⁹ introdução da audiência de custódia para garantia de apresentação do preso ao Juiz, no prazo de 24 horas após o flagrante, conforme previsto no artigo 7º, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos;⁹⁰

b) *Serviços de educação* – promoção nos currículos escolares do ensino fundamental, médio e superior, de modo transversal, dos valores democráticos e dos direitos humanos.⁹¹

7.3. Revelação da verdade

No plano da revelação da verdade, a CNV fez duas recomendações. A primeira para estabelecer um órgão permanente que dê prosseguimento ao trabalho da própria CNV, monitore a implementação das recomendações que fez e apoie as ações de reparação, memória e sensibilização sobre as graves violências aos direitos humanos analisadas.⁹² A segunda é no sentido do prosseguimento e fortalecimento da política de localização, abertura, organização e disponibilização dos arquivos relativos a graves violações aos direitos humanos, tanto militares como civis.⁹³

7.4. Reparação das vítimas

As seguintes cinco recomendações se relacionam prioritariamente com o processo de reparação imaterial das vítimas:⁹⁴ reconhecimento pelas forças armadas de sua responsabilidade institucional pela ocorrência de graves violações aos direitos humanos durante a ditadura militar;⁹⁵ retificação da anotação da causa de morte no assento de óbito de pessoas falecidas em decorrência de graves violações aos direitos humanos;⁹⁶ retificação de informações em base de dados de segurança pública, nos quais as vítimas ainda constem como procurados ou condenados, por força de conteúdo lançado com base na legislação da repressão;⁹⁷ reabilitação das vítimas mediante a garantia de

atendimento médico e psicossocial permanente;⁹⁸ e prosseguimento das atividades voltadas à localização, identificação e entrega aos familiares dos restos mortais de desaparecidos políticos.⁹⁹

7.5. Preservação e divulgação da memória

Finalmente, no plano das ações de memória, constam do Relatório duas recomendações, as quais, porém, podem ser deduzidas em cinco itens:¹⁰⁰ proibição de realização de eventos oficiais em comemoração ao golpe militar de 1964; tombamento ou a criação de marcas de memória em imóveis urbanos ou rurais onde ocorreram graves violações de direitos humanos; instituição e instalação, em Brasília, de um Museu da Memória; cassação de honrarias que tenham sido concedidas a agentes públicos ou particulares associados à prática de graves violações aos direitos humanos, tal como a Medalha do Pacificador;¹⁰¹ e alteração da denominação de logradouros, vias de transporte, edifícios e instituições públicas de qualquer natureza, sejam federais, estaduais ou municipais, que se refiram a agentes públicos ou a particulares que notoriamente tenham tido comprometimento com a prática de graves violações aos direitos humanos.

8. Dificuldades inevitáveis e evitáveis

Os trabalhos e os resultados de comissões da verdade trazem naturalmente muita expectativa e inevitáveis frustrações. Certamente, ao final do mandato nenhum grupo social estará inteiramente satisfeito. Os que apoiavam o regime de violência se dirão perseguidos. As vítimas afirmarão que o trabalho ficou aquém do esperado.

Há diversos fatores exógenos e endógenos que influenciam o funcionamento da comissão. Alguns são evitáveis, outros não. Dentre os inevitáveis, há sobretudo a dificuldade decorrente da própria natureza da investigação, que recai sobre temas em disputa política e ideológica e que

certamente enfrentará a resistência dos perpetradores de violações aos direitos humanos e seus simpatizantes. As comissões também precisam enfrentar a burocracia, que consome parcela expressiva do seu limitado prazo de existência, e lidar com a escassez de recursos humanos e materiais.

A esse cenário se somam outras contingências, que podem ser evitadas ou minoradas, a depender da qualidade da lei de regência, do processo de seleção dos comissionados, do suporte político que a comissão receba no curso dos trabalhos e, ainda, do comportamento dos próprios comissionados.¹⁰² Assim, uma comissão despida de poderes jurídicos para buscar e produzir a informação, com membros eleitos à revelia da sociedade civil ou sem aptidão para o mandato, ou desautorizada politicamente pelos altos escalões do governo, terá mais dificuldades para alcançar resultados satisfatórios.

No caso brasileiro, todas essas dificuldades estiveram presentes, em maior ou menor escala: setores conservadores da sociedade claramente se opuseram ao trabalho da Comissão e tentaram obstaculizá-lo;¹⁰³ a sociedade civil foi alijada do processo de escolha de seus membros, o que a deslegitimou perante parcela das entidades de representação das vítimas;¹⁰⁴ os militares reiteradamente desafiaram a autoridade da Comissão; um débil quadro de apoio administrativo foi previsto na lei, tendo a Comissão se socorrido de artifícios administrativos precários para compor equipes de trabalho; a lei não previu poderes jurídicos para requisitar arquivos privados; e a maioria dos comissionados antes do início do mandato tinha pouco conhecimento do papel da Comissão ou experiência em conduzir investigações.

Dentre esses vários fatores, o Relatório enfatiza o desgaste sofrido pela Comissão ao ter sua autoridade arrostada pelas chefias militares. Inicialmente, houve a falta de colaboração com o fornecimento

de documentação. Segundo levantamento da Comissão, apenas um quarto de oitenta e quatro ofícios enviados pela CNV aos comandos militares e ao ministro da Defesa foram respondidos e, mesmo assim, apenas uma minoritária parcela trouxe “resultados objetivos para o trabalho de investigação da CNV”.¹⁰⁵ E, como destacado no Relatório, “caso as Forças Armadas tivessem disponibilizado à CNV os acervos do CIE, CISA e Cenimar, produzidos durante a ditadura, e se, igualmente, tivessem sido prestadas todas as informações requeridas”, a “história de execuções, tortura e ocultação de cadáveres de opositores políticos à ditadura militar poderiam ser melhor elucidadas”, ou seja, o trabalho teria sido bem mais proveitoso.¹⁰⁶

O mais grave evento no relacionamento com as forças armadas refere-se, todavia, ao episódio no qual a CNV solicitou que os comandos militares instaurassem sindicâncias (investigações) internas para apurar o desvio de finalidade no uso das unidades militares, nas quais havia denúncias comprovadas de prática de tortura, prisão ilícita e outras graves violações aos direitos humanos. Uma delas era a unidade militar em que a própria Presidenta da República, Dilma Rousseff, reconhece como tendo sido o local em que foi presa e torturada, notadamente o DOI-CODI (OBAN) de São Paulo¹⁰⁷. Os comandos militares do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, porém, responderam à CNV “de forma homogênea, [que] se concluiu não ter havido nenhum desvio de finalidade quanto ao uso daquelas instalações”.¹⁰⁸

Essa resposta foi surpreendente, pois permite entender que ou os comandos das forças armadas consideraram que a tortura e as outras violações aos direitos humanos relatadas eram atividades legais e compatíveis com a finalidade das instalações militares; ou que todas as denúncias seriam infundadas, mesmo aquelas relacionadas ao DOI-CODI/OBAN do II Exército em São Paulo, quartel onde a presidenta da República afirma ter sido torturada. Na primeira hipótese, poderia ser

interpretado que os comandantes estariam defendendo o desrespeito à Constituição e aos tratados internacionais de direitos humanos firmados pelo Brasil, pois admitiriam a legalidade da tortura e outras graves violações aos direitos humanos. No segundo caso, estaria sendo implicitamente afirmado que a presidenta da República teria faltado com a verdade ao declarar que fora torturada na sede do DOI/CODI – OBAN.¹⁰⁹ Qualquer que seja a hipótese, a resposta demonstrou uma indisposição em colaborar com a Comissão.

Esses comportamentos não mereceram reprimenda pública ou administrativa, o que terminou por minar a autoridade da Comissão no relacionamento com os militares e contribuiu diretamente para limitar a produção de informações prevista em lei.

Outra questão que pode ter afetado o trabalho e poderia ter sido evitada por uma adequada previsão na Lei de instituição da Comissão, na sua regulamentação, ou mesmo por uma decisão interna dos comissionados, refere-se à falta de dedicação em período integral por parte de alguns dos membros. Com efeito, como a CNV tinha apenas sete integrantes e poucos assessores, havia expectativa de que todos os comissionados iriam dedicar-se com absoluta prioridade ao mandato. Entretanto, o que se detectou foi que alguns deles possuíam compromissos profissionais que impediram um total envolvimento com a CNV.¹¹⁰

Em acréscimo a esses fatores exógenos, decisões internas também podem ter afetado o desempenho da CNV. Uma delas diz respeito ao isolamento que a Comissão impôs a si mesma no primeiro ano de mandato. Embora compreensível que, a princípio, ela buscasse construir sua unidade e força interna e, por essa razão, trabalhar de modo mais recluso, havia expectativa de que logo os comissionados interagiriam com a sociedade civil e com entidades públicas que já atuavam na agenda da justiça de transição. Entretanto, essa atitude

somente foi adotada na segunda metade do termo, quando o distanciamento já havia contaminado o relacionamento com a sociedade civil e algumas comissões regionais e setoriais da verdade.

Ademais, a Comissão escolheu priorizar seus esforços na elaboração de um substancial Relatório, fruto de um trabalho sobretudo de análise de documentos. Esse enfoque foi adotado com prejuízo de uma outra dimensão possível do trabalho, que seria o de liderar um amplo debate político com a sociedade civil sobre violação de direitos humanos e autoritarismo, no qual a Comissão poderia estimular que órgãos públicos, instituições da sociedade civil e a população em geral promovessem a auto-crítica de suas responsabilidades pelas graves violações de direitos humanos perpetradas durante a ditadura. A CNV poderia ter catalizado uma estratégia de estimular os organismos públicos que, no passado, se envolveram no processo de repressão e violação a direitos fundamentais a promover uma análise retroativa dos papéis desempenhados, objetivando construir ferramentas para prevenir que se repita a participação ativa ou passiva num regime autoritário.¹¹¹ Essa liderança não se concretizou, ou porque a Comissão não entendeu esse papel como prioritário, ou porque era política e administrativamente irrealizável, devido à falta de recursos materiais e humanos.

Curiosamente, a falta de liderança na construção desse processo social foi minimizada pela instituição de mais de uma centena de comissões em níveis estadual e municipal, bem como em universidades, sindicatos, organizações estudantis e profissionais. Tratou-se de uma dinâmica de baixo para cima, que começou quando os membros da CNV ainda não haviam sido indicados pelo governo; ao contrário, a criação das comissões regionais e setoriais foram inicialmente uma reação à demora do governo federal em fazer funcionar a Comissão nacional.¹¹² Embora ainda não estejam totalmente claros os resultados que essa estratégia de múltiplas comissões irá proporcionar, trata-se de

um interessante precedente no plano das experiências de comissões da verdade.

Finalmente, um último registro relativo às dificuldades de origem endógena precisa ser feito em relação à decisão da Comissão de adotar uma coordenação rotativa, pela qual a Comissão teria uma alternância de membros na função de presidente ou coordenador, a cada três meses.¹¹³ Em que pese o espírito democrático e impessoal que norteou essa decisão, a escolha de um presidente ou coordenador permanente teria provavelmente beneficiado o mandato, uma vez que daria um rosto à Comissão, facilitando a interlocução com a sociedade civil, a imprensa e demais órgãos públicos, e também com as equipes administrativas. De fato, a alteração da liderança interna a cada trimestre provocou sucessivas trocas de Secretários-executivos no primeiro ano de funcionamento e, em consequência, soluções de continuidade em equipes e investigações. Felizmente, essa rotatividade se encerrou em novembro de 2013, quando a partir de então a Coordenação foi mantida sob a responsabilidade de um único membro, sucessivamente reconduzido até o fim dos trabalhos.

9. Questões pendentes

É indiscutível que o Relatório trouxe enormes contribuições ao processo de revelação da verdade sobre as graves violações aos direitos humanos durante a ditadura militar e importantíssimas recomendações para a superação do legado autoritário após trinta anos de redemocratização no país. As conclusões da CNV devem ser levadas a sério pela sociedade e por todos os poderes do Estado e sua missão aprofundada de modo permanente pelos órgãos públicos. É claro também que o mandato da CNV não poderia esgotar todo o tema a ser investigado sobre a ditadura, ainda que ela funcionasse sob condições ideais de trabalho. Nas próximas linhas serão abordadas algumas dessas

questões que permanecem sem resposta após a entrega do Relatório e, da mesma forma, serão assinalados alguns pontos nos quais a metodologia adotada não contribuiu para os objetivos da Comissão.

9.1. Quantificação de casos de prisão ilícita, tortura, execuções e desaparecimentos forçados

Embora a CNV tenha apresentado uma relação de vítimas da repressão relativa a mortos e desaparecidos políticos, o Relatório não apresentou dados sobre o número de vítimas de prisões ilícitas e tortura. Essa parece ser a maior lacuna de toda a investigação, pois trata-se de informação essencial para dimensionar como a repressão atingiu a sociedade brasileira. Ainda que não seja um dado fácil de coligir – principalmente diante da ausência de contribuição das forças armadas, que poderiam fornecer informações a partir dos controles de presos que regularmente mantinham, bem como de outros estudos internos sobre a repressão¹¹⁴ –, havia expectativa de que ao menos fossem apresentadas estimativas.

A CNV, todavia, não apresentou nenhuma informação nova sobre o tema e utilizou no Relatório os dados da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência República, que aponta em 20 mil o número de pessoas presas pela repressão.¹¹⁵ Esse contingente, porém, foi fixado sem estudos aprofundados e necessita ser depurado.

A Comissão calculou apenas o número de mortos e desaparecidos políticos, compilando e atualizando trabalhos anteriores realizados pelos familiares¹¹⁶, os quais – por sua vez – haviam embasado as apurações da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos e o seu relatório Direito à Memória e à Verdade¹¹⁷. Ocorre que também esses dados podem estar incompletos, em decorrência da limitação de sua abrangência. Com efeito, as informações foram obtidas pelos movimentos de representação das vítimas, a partir de metucioso e

plenamente confiável trabalho de identificação de pessoas mortas ou desaparecidas entre aqueles que aderiram aos movimentos de resistência à ditadura, nos centros urbanos ou em guerrilhas rurais (tal como no Araguaia). As entidades da sociedade civil não têm, porém, os poderes e a capacidade de investigar de modo amplo a repressão. A apuração que realizaram foi a partir das redes de contatos dos movimentos de resistência. Assim, é seguro que outros segmentos que foram atingidos pela repressão, mas não participaram da resistência organizada, estão insuficientemente pesquisados. Em particular, teme-se que entre camponeses e povos indígenas haja um grande número de vítimas ainda invisível.

Aliás, a própria CNV reconheceu essa realidade, tendo organizado grupos de trabalho nessas áreas e, no Volume II do Relatório, apresentado os textos 3 e 5, com considerações sobre a matéria. Porém, nem mesmo nesses textos há informações sobre números de vítimas.

Em suma, permanecem sem resposta as questões sobre o número de vítimas de prisão arbitrária e tortura em geral, bem como, sobre mortos e desaparecidos pela repressão no campo e entre os povos indígenas em particular.

9.2. Exílio

O golpe de Estado de 1964 e o aumento da repressão violenta a partir de 1968 provocou duas levas de brasileiros que – amedrontados com o risco de serem presos, torturados ou eventualmente mortos – buscaram exílio ou refúgio em países estrangeiros. A quantificação desses exilados seria também uma fonte importante de informações para dimensionar os efeitos da repressão promovida pela ditadura brasileira. O assunto, porém, não fez parte das linhas de investigação da Comissão.¹¹⁸

9.3. Busca e identificação de restos mortais

A Lei nº 12.528/11 não atribuiu à CNV responsabilidade direta pelo trabalho de busca e identificação de restos mortais de pessoas desaparecidas. O papel que lhe foi atribuído era de “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” e “colaborar com todas as instâncias do poder público para apuração de violação de direitos humanos”.¹¹⁹

Não obstante, a busca e identificação de desaparecidos políticos é um tema no qual o governo brasileiro está em profundo débito com as famílias e a sociedade. Com efeito, embora a Lei nº 9.140/95 encarregue a Secretaria de Direitos Humanos e a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos dessa tarefa, jamais lhes foram disponibilizados recursos humanos, financeiros e materiais para que se desincumbissem da missão.¹²⁰ Assim, havia expectativa de que com a instituição da CNV essa situação fosse se alterar, pois ela poderia assumir a tarefa de liderar essas buscas ou, ao menos, tornar pública a omissão do Estado brasileiro em cumprir essa tarefa. Entretanto, a CNV adotou poucas iniciativas nessa área e tampouco aprofundou uma análise das causas e responsabilidades dessa inoperância estatal em matéria de extrema sensibilidade e relevância para a reparação das graves violações aos direitos humanos. Nas recomendações finais, apenas uma genérica referência é feita sobre o tema, para o “prosseguimento das atividades voltadas à localização, identificação e entrega aos familiares ou pessoas legitimadas, para sepultamento digno, dos restos mortais dos desaparecidos políticos”.¹²¹

9.4. Direitos sociais e econômicos

A CNV se diferenciou em relação às suas congêneres estrangeiras pelo lapso temporal da sua instituição em relação ao fim do

período autoritário. Esse distanciamento permitir-lhe-ia enveredar pela análise das repercussões do regime autoritário nos direitos sociais e econômicos. Ainda que não fosse um objetivo formal da Comissão (pois a violação de direitos econômicos e sociais não é considerada pelo direito internacional um grave abuso de direitos humanos), a divulgação das consequências de um governo ditatorial nas diversas áreas da vida civil seria um elemento importante para a sensibilização da sociedade sobre a importância do respeito ao princípio democrático e ao Estado de Direito.

A falta de democracia se reflete na qualidade e na lógica dos serviços públicos e deixa um legado transgeracional. Um regime antidemocrático e autoritário não alcança apenas os perseguidos pela dissidência política e seus familiares, mas também põe em risco os direitos civis, políticos, sociais, culturais e econômicos de toda a sociedade. Revelar alguns aspectos concretos desse cenário seria uma contribuição possível à CNV. Na qualidade de ensino, por exemplo, era pertinente avaliar os prejuízos decorrentes da cassação de professores, do desrespeito à autonomia universitária, da interdição à discussão filosófica, da censura a currículos, da imposição de disciplinas de índole autoritária. Que custo a sociedade brasileira suportou e ainda suporta pelos 21 anos de autoritarismo na educação? Da mesma forma, medir o impacto do regime autoritário para outros direitos sociais e econômicos, tais como saúde, previdência, moradia e distribuição de terras também seria uma inovadora forma de apresentar os efeitos nefastos de uma ditadura à sociedade civil.

9.5. Perda de funções públicas e cassações de aposentadorias

A CNV, como explicado, recomendou a responsabilização criminal dos autores de graves violações aos direitos humanos, seguindo os imperativos do direito internacional dos direitos humanos.

Recomendou, ainda, a responsabilização civil e administrativa sem, porém, detalhar quais providências seriam esperadas nesse campo. Nesse plano, deve se deixar explícito que a responsabilização civil e administrativa impõe o afastamento dos autores de graves violações aos direitos humanos do serviço público, a cassação de patentes de militares que tomaram parte nesses atos (a CNV recomendou apenas a perda de honorárias) e a cassação de benefícios de aposentadoria.

De fato, é frontalmente atentatório aos princípios da moralidade e da legalidade a permanência na administração pública de pessoas que praticaram crimes contra a humanidade. A investidura em função pública requer higidez moral, não sendo possível atribuir a *apresentação* do Estado àqueles que judicialmente foram declarados responsáveis por envolvimento com a prática de gravíssimos atos ilícitos, tais como homicídio, tortura e desaparecimento forçado de cidadãos. Os agentes – civis e militares – que tomaram parte em tais atos “traíram a confiança dos cidadãos a que devem servir” e “revelam uma falta básica de integridade”. Por isso, os cidadãos e em particular as vítimas de abusos, “não confiarão nem apoiarão uma instituição pública que conserve ou contrate” essas pessoas.¹²²

A matéria é conhecida no direito internacional dos direitos humanos como *vetting*,¹²³ consistindo uma diretiva da ONU para que sejam realizados processos oficiais de “identificação e remoção dos responsáveis pelos abusos, especialmente os membros integrantes da polícia, dos serviços carcerários, do exército e do Poder Judiciário”.¹²⁴

Aliás, a legislação brasileira – estatutos dos servidores civis e militares – é expressa em determinar a exclusão do serviço público daqueles agentes que praticam crimes graves no exercício da função, inclusive ofensas físicas a particulares.¹²⁵ E, embora tais providências estejam submetidas como regra geral a prazos prescricionais, na hipótese de crimes contra a humanidade devem ser aplicadas as normas de

imprescritibilidade, seguindo o mesmo raciocínio do direito penal internacional.

É importante destacar que, devido ao longo período de tempo transcorrido desde que os crimes foram cometidos, a grande maioria dos perpetradores está aposentada (servidores civis) ou reformada (servidores militares), quando não falecida. Assim, os procedimentos de *vetting* devem ser direcionados também à cassação de benefícios de aposentadoria e outros vínculos que aposentados e reformados mantêm com a administração pública. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica em reconhecer que a aposentadoria não rompe os vínculos do servidor com a administração pública e que o governo tem o dever de investigar ilícitos por ele praticados antes da saída do serviço ativo. Se o inquérito revelar que o servidor aposentado praticou um ato punível na ativa que daria causa a sua demissão, todos os seus direitos e benefícios de inatividade devem ser revistos e, se o caso, cassados.¹²⁶

É certo que tanto o veto ao exercício de cargo ou função pública quanto a cassação de aposentadoria e patentes são medidas que devem ser adotadas com a plena garantia de ampla defesa e contraditório. O Relatório da CNV foi produzido sem essas observâncias e, portanto, não pode dele resultar – diretamente – essas responsabilizações. O que poderia ter recomendado a CNV é a imediata instauração de processos administrativos ou judiciais com esses objetivos. E, embora a Comissão não o tenha feito, cabe à administração pública adotar a iniciativa, por decorrência do valor legal do Relatório.

9.6. Volume II do Relatório – os povos indígenas e a colaboração de empresas

Conforme mencionado no item dois acima, diversas linhas investigativas foram apresentadas como trabalhos elaborados ou coordenados individualmente por alguns dos membros da Comissão e

suas conclusões foram apresentadas no Volume II do Relatório. Todavia, não foram esclarecidos os motivos e critérios pelos quais somente três comissionados publicaram textos neste volume e, tampouco, a razão desse trabalho não ter sido incorporado ao Volume I, particularmente quando alguns desses temas também foram tateados nessa parte do Relatório.¹²⁷

Esses textos isolados abordaram temas complexos, tais como violência no campo, repressão interna nas forças armadas, colaboração das Igrejas com o Estado repressor, repressão a grupos vulneráveis e a participação das empresas no golpe militar e na violação massiva de direitos humanos. São matérias normalmente ignoradas por comissões da verdade e sua abordagem pela CNV é inovadora. Porém, na medida em que esses textos não foram incorporados na parte coletiva do Relatório, o Volume II termina por assumir reduzida importância.

Há dois assuntos de extrema relevância para os quais se lamenta, em particular, a falta de sua incorporação à parte principal do Relatório. O primeiro diz respeito às violações de direitos humanos dos povos indígenas. Esses povos não se envolveram em movimentos políticos ou disputas ideológicas, porém também sofreram violentamente as consequências do autoritarismo. Com efeito, o respeito às suas terras e suas culturas era considerado uma barreira a alguns planos de desenvolvimento nacional, tais como abertura de estradas, construção de hidrelétricas e implantação de projetos agropecuários. Em diversos casos, as forças militares intervieram para remover ou intimidar os indígenas e, com isso, abrir caminho para esses projetos. Por exemplo, o texto cinco do Volume II apontou que pelo menos 8.350 indígenas foram assassinados durante o período examinado em razão de tais tipos de conflito¹²⁸ e reportou que diversos massacres foram perpetrados por forças oficiais contra aldeias inteiras, tal como do povo Waimiri-Atroari, na Amazônia, que se opunha à construção de uma rodovia em suas

reservas.¹²⁹ Diante da gravidade desses fatos, surpreende a não inclusão da matéria no Volume I e nas conclusões finais sobre números de mortos e desaparecidos.

A segunda linha investigativa reportada no Volume II que merecia aprofundamento diz respeito à colaboração de empresas e de particulares com a repressão e o golpe de Estado, ou seja, a participação privada no modelo autoritário e repressivo. Com efeito, o texto oito do Volume II relaciona diversos elementos que indicam um estreito colaboracionismo do setor privado com os militares e civis que idealizaram e concretizaram o golpe de Estado de 1964 e, especialmente após 1968, de que empresários e corporações financiaram ou auxiliaram os órgãos repressivos que sabidamente praticavam a prisão ilegal, a tortura, a execução e o desaparecimento de dissidentes políticos. Ademais, diversas empresas perseguiram trabalhadores que participavam de sindicatos ou de movimentos que protestavam por melhores condições de trabalho ou outros direitos sociais e econômicos, não apenas organizando listas negras – que os impediam de conseguir emprego – como também reportando seus nomes à polícia política e às forças armadas.¹³⁰ Esse envolvimento de empresas e entidades civis no golpe de Estado e na perpetração de tortura e outras violações aos direitos humanos têm grande repercussão jurídica. Por esse motivo, também esperava-se que o tema fosse agregado à investigação principal, reportada no Volume I.

9.7. Sumário executivo

Há, finalmente, um último aspecto a ser frisado: a dificuldade de leitura. Com efeito, trata-se de uma publicação de 4.300 páginas, ou seja, destinada a estudiosos do tema, com tempo ou dever de imersão em seu conteúdo. Ainda que se considere apenas o Volume I, que concentra o relato das investigações, as conclusões e as recomendações, há 975

páginas. Esse tamanho do Relatório dificulta o acesso pelo principal público alvo: a sociedade civil e os cidadãos comuns.

Evidente que a extensão do trabalho justifica o tamanho do Relatório. Todavia, seria imprescindível que sua leitura fosse facilitada para a sociedade em geral, mediante a publicação de um Sumário Executivo resumindo as principais partes do texto. O Relatório integral deveria ser uma obra de consulta ou referência, enquanto o Sumário Executivo desempenharia o papel de efetivar a conscientização e a sensibilização social sobre o apurado e recomendado, especialmente porque viabilizaria sua distribuição e estudo em escolas, faculdades, sindicatos, entidades de classe e associações civis e militares. Ademais, também seria recomendável a preparação de uma versão ainda mais curta e com linguagem adequada para crianças e adolescentes, o que permitiria o seu uso pedagógico no tema da violação de direitos humanos.¹³¹

Levando em consideração que a própria Comissão não elaborou o Sumário Executivo do Relatório – o que deve ter ocorrido por limitação de tempo (a CNV foi extinta 6 dias após a apresentação do texto) –, seria oportuno que o governo produzisse essa versão.

10. Conclusão

A justiça de transição compreende um conjunto de medidas nos campos da promoção da justiça, revelação da verdade, recuperação e divulgação memória, reparação das vítimas e reformas institucionais. Os objetivos da justiça de transição – fortalecimento democrático, reconciliação social e garantias de não-repetição – concretizam-se mais efetivamente na mesma proporção em que se aplicam simultânea ou sequencialmente as referidas iniciativas. São estratégias que se articulam e se complementam, como partes de um todo.¹³² Embora isoladamente cada uma delas seja relevante e por si só represente um corolário de valores democráticos, é da aplicação conjunta que se obtém a capacidade

de transformação e o alcance dos objetivos da justiça de transição.¹³³ Nesse contexto, e embora as comissões da verdade possam ser consideradas umas das peças centrais no “quebra-cabeças” da justiça transicional, elas, ainda assim, são apenas uma das medidas dentre o rol de estratégias necessárias. Portanto, é evidente que a entrega do relatório final de uma comissão da verdade não finaliza o processo de justiça transicional.

No caso brasileiro, é o próprio Relatório que aponta a necessidade de aprofundar o processo no Brasil, com a responsabilização criminal, civil e administrativa dos perpetradores das graves violações aos direitos humanos, a realização de reformas institucionais nos órgãos de segurança pública, nas forças armadas e na justiça, a instituição de espaços de memória, o desenvolvimento de políticas educacionais em direitos humanos, o aprofundamento da busca de restos mortais de desaparecidos políticos etc.

É com esse espírito de continuidade de uma obra inacabada que este artigo formulou análises e críticas. Longe de menoscabarem as importantíssimas conclusões do Relatório apresentado, eles são contribuições para o amadurecimento da discussão e estímulo para que se aprofunde o processo de justiça transicional no Brasil. E, mais do que isso, a descrição e as interpretações desenvolvidas pretendem ampliar o conhecimento sobre a experiência brasileira, para auxiliar iniciativas de instituições de comissões da verdade em outros países, como também estimular o governo brasileiro e a sociedade a levarem a sério as conclusões e recomendações emitidas pela Comissão.

Em suma, a Comissão Nacional da Verdade não foi o início e nem é o fim do processo de justiça de transição no Brasil. Ela foi uma estratégia demandada pela sociedade civil e entregue – ainda que tardiamente – pelo governo. A Comissão deixa como principal legado o reconhecimento oficial de que ditadores e repressores praticaram crimes

contra a humanidade no Brasil durante o regime militar, e que duas demandas essenciais para superar esse histórico de graves violações aos direitos humanos permanecem em aberto: a responsabilização dos perpetradores e a reforma institucional das forças de segurança pública.

Notas

* Pesquisador Visitante da Faculdade de Direito da New York University – Hauser Global Law School Program; Procurador Regional da República.
E-mail: marlon.aw@gmail.com

¹ Este artigo é um dos resultados da pesquisa conduzida na Faculdade de Direito da New York University – Center for Human Rights and Global Justice. O autor agradece ao Ministério Público Federal pela autorização de afastamento de suas atribuições ordinárias e ao Hauser Global Fellows Program da New York University pelo suporte ao projeto.

² O Volume I possui 957 páginas. O Volume II tem 402 páginas. O Volume III reúne 2.948 páginas. O total exato é de 4.307 páginas.

³ A Comissão funcionou de 16 de maio de 2013 a 16 de dezembro de 2014. Seu prazo inicial foi fixado em 2 anos pela Lei nº 12.528, de 2011, mas foi posteriormente estendido pela Lei nº 12.998, de 2014.

⁴ O conceito de justiça transicional, embora fixado pela ONU (ver http://www.unrol.org/files/TJ_Guidance_Note_March_2010FINAL.pdf), é ainda objeto de discussão em relação a alguns dos seus componentes. O autor adota uma definição que compreende a justiça de transição como um amplo processo jurídico e político, com objetivos finais e também propósitos imediatos, conforme Weichert, Marlon A. **Justiça Transicional**. São Paulo: Estudio Editores, 2015, p.43. Em sentido semelhante, ver De Greiff, Pablo. “Theorizing Transitional Justice”. In Williams, Melissa. **Transitional Justice**. New York: NYU Press, 2012, pp. 31-77. Para outras concepções e histórico do tema, ver Arthur, Paige. “How ‘Transitions’ Reshaped Human Rights: a Conceptual History of Transitional Justice”. **Human Rights Quarterly**, 31 (2009), pp. 321-367; e Teitel, Ruti G. “Transitional Justice Genealogy”. **Harvard Human Rights Journal**, v. 16, Spring 2003, Cambridge, MA, 69-94.

⁵ Vide Ambos, Kai. “O marco jurídico da Justiça de Transição”. In Ambos, Kai, Marcos Zilli, Maria Thereza Rocha de Assis Moura e Fabíola Girão Montecónrado. **Anistia, Justiça e Impunidade – Reflexões sobre a Justiça de Transição no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, pp. 21-132.

⁶ Sentença no caso Gomes Lund v. Brasil, 24 de novembro de 2010, parágrafo 297. Disponível em http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_ing.pdf.

⁷ Sentença no caso Gomes Lund v. Brasil, 24 de novembro de 2010. Disponível em http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_ing.pdf.

⁸ Essas datas tomaram como referência o artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e correspondem às datas de promulgações das Constituições de 1946 (última democraticamente aprovada antes da ditadura militar) e

de 1988 (editada após o fim da ditadura). A CNV, todavia, concentrou suas atividades no período ditatorial (1964 a 1985), seguindo a essência da demanda da sociedade civil.⁹ Composição inicial: Claudio Fonteles, ex-procurador-geral da República; Gilson Dipp, ministro do Superior Tribunal de Justiça; José Carlos Dias, advogado, defensor de presos políticos e ex-ministro da Justiça; José Paulo Cavalcanti Filho, advogado e ex-ministro da Justiça; Maria Rita Kehl, psicanalista e jornalista; Paulo Sérgio Pinheiro, professor titular de ciência política da Universidade de São Paulo; e Rosa Maria Cardoso da Cunha, advogada criminal e defensora de presos políticos.

¹⁰ Comissionado Gilson Dipp.

¹¹ O comissionado Claudio Fonteles renunciou em junho de 2013. Sua vaga foi ocupada por Pedro de Abreu Dallari, advogado e professor titular de direito internacional do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo.

¹² Volume I, p. 15.

¹³ Os textos estão assinados pelos comissionados Rosa Maria Cardoso (texto 1 – militares, texto 2 – trabalhadores, texto 6 – universidades e texto 8 – civis que colaboraram com a ditadura), Maria Rita Kehl (texto 3 – camponeses, texto 5 – povos indígenas e texto 9 – resistência) e Paulo Sérgio Pinheiro (texto 4 – igrejas e texto 7 – homossexualidades).

¹⁴ Volume I, p. 16.

¹⁵ Volume I, p. 16.

¹⁶ Brasil. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. **Direito à verdade e à memória**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007.

¹⁷ A primeira edição do Dossiê foi publicada em 1995. Uma segunda edição, atualizada, foi editada em 2009. Vide Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos. **Dossiê Ditadura: Mortos e Desaparecidos Políticos no Brasil (1964-1985)**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009.

¹⁸ Resolução nº 2, de 20/8/2012.

¹⁹ O termo “atores não-estatais”, utilizado pelo direito internacional, comporta uma multiplicidade de entidades e pessoas que não guardam identidades entre si: indivíduos, empresas multinacionais, pequenas empresas, instituições religiosas (igrejas), comunidades epistêmicas organizadas, sindicatos, universidades, organizações não-governamentais, organizações internacionais multilaterais (v.g. ONU, OIT, OMS, UNICEF, OMC, OEA, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional), grupos terroristas, grupos de resistência armada, insurgentes ou rebeldes. Esse cenário é suficiente para mostrar a complexidade da matéria. Veja Alston, Philip. “The ‘Not-a-Cat’ Syndrome: Can the International Human Rights Regime Accommodate Non-State Actors?”. In Alston, Philip (ed.). **Non-State Actors and Human Rights**. Oxford UK: Oxford University Press, 2005, pp. 3-36, em especial pp. 5 e 15.

²⁰ O autor compartilha este último entendimento.

²¹ Há, ainda, outras correntes doutrinárias que defendem uma ampliação do conceito, para admitir que até um indivíduo pode violar direitos humanos de outro. São, todavia, minoritárias, sobretudo por que banalizam o conceito de violações aos direitos humanos e retiram a ênfase de que se trata de uma proteção contra o exercício abusivo ou arbitrário de poder. Reconhecemos, porém, que os conceitos majoritários deixam ainda algumas questões sem resposta, pois enfatizam o aspecto relacional em prejuízo

dos valores autônomos relacionados à dignidade da pessoa humana. Sobretudo no campo da proteção de mulheres vítimas de abusos nas relações domésticas, do racismo e da discriminação de grupos vulneráveis, a exclusão da agressão por indivíduos desvinculados de entidades com poder social enfraquece a proteção pretendida. O tema é bastante complexo e sua abordagem não cabe no espaço deste trabalho. Para aprofundar o entendimento sobre o tema, há muita doutrina. Vide Clapham, Andrew. **Human rights obligations of non-state actors**. Oxford, UK; New York: Oxford University Press, 2006; Henkin, Louis et al. **Human Rights**. Second ed. New York: Thomson Reuters/ Foundation Press, 2009; Silva, Virgílio Afonso da. **A Constitucionalização do Direito – os direitos fundamentais na relação entre particulares**. São Paulo: Malheiros, 2014; e Sarmento, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2004.

²² Vide Cassese, Antonio. **International Law**. 2nd edition. Oxford, UK; New York: Oxford University Press, 2005, p. 125.

²³ Vide Guillaume, Gilbert. “Terrorism and International Law”. *International and Comparative Law Quarterly*. Volume 53. Issue 3 (2004), p. 537-548, especialmente p.540; e Cassese, Antonio. *Cassese’s International Criminal Law*. 3rd edition. Oxford, UK: Oxford University Press, 2013, p. 149-152.

²⁴ Weichert, Marlon A. “A Comissão Nacional da Verdade”. In Silva Filho, José Carlos Moreira da, Marcelo Torelly, e Paulo Abrao (Coord.). **Justiça de Transição nas Américas – olhares interdisciplinares, fundamentos e padrões de efetivação**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, pp. 161-180, especialmente p. 173.

²⁵ Para uma visão abrangente da repressão e das sanções aplicadas pelo sistema de justiça brasileiro, vide Brasil Nunca Mais Digital, disponível em <http://bnmdigital.mpf.mp.br>.

²⁶ De notar que o Ministério Público Federal desde 2008 afirma que a repressão da ditadura militar foi generalizada e sistemática, qualificando-se como crime contra a humanidade, segundo os parâmetros do direito internacional dos direitos humanos e do direito internacional (vide <http://www.prr3.mpf.mp.br/arquivos?func=fileinfo&id=1615>).

²⁷ Primeira conclusão, denominada “Comprovação das graves violações de direitos humanos”, Volume I, p. 962.

²⁸ Segunda conclusão, denominada “Comprovação do caráter generalizado e sistemático das graves violações de direitos humanos”, Volume I, p. 963.

²⁹ Ibid.

³⁰ Terceira conclusão, “Caracterização da ocorrência de crimes contra a humanidade”, Volume I, p. 964.

³¹ Ibid.

³² Lei No 12.528/11, artigo 1º, *caput*.

³³ Canaris, Claus-Wilhelm. **Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do Direito**, 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.

³⁴ Quarta conclusão, denominada “Persistência do quadro de graves violações aos direitos humanos”, Volume I, p. 964.

³⁵ Veja Sikkink, Kathryn. **The justice cascade: how human rights prosecutions are changing world politics**. New York: W. W. Norton & Co., 2011.

³⁶ A intervenção das forças armadas em matéria de segurança interna é, por si só, uma deturpação do papel dos militares e, do ponto de vista da proteção dos direitos humanos, uma atitude de enorme risco. Não porque as forças armadas sejam inclinadas a violar direitos humanos, mas sim porque sua cultura é de combate ao inimigo, ao invés da proteção da cidadania. Ademais, no plano cultural, as forças armadas são muito mais afeitas ao direito internacional humanitário (direito sobre as guerras; *jus belli*), do que ao direito internacional dos direitos humanos.

³⁷ Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014**. Disponível em <http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/80-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica>, p. 6.

³⁸ Houve um total de 2.212 vítimas. As estatísticas não permitem, com segurança, distinguir quantas foram mortas por policiais em serviço e fora de serviço. Estima-se que um terço sejam vítimas de policiais fora de serviço, na maior parte das vezes em atividades privadas (“bicos”). Veja Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014**. Disponível em <http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/80-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica>, p.40-41.

³⁹ Ver o relatório do Relator Especial das Nações Unidas para a tortura e outros tratamentos ou punições cruéis, desumanas ou degradantes, Nigel Rodney, apresentado perante a Comissão de Direitos Humanos da ONU, em marco de 2011. Disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/123/23/PDF/G0112323.pdf?OpenElement>. Ver também a carta da ONG Human Rights Watch enviada a autoridades brasileiras em julho de 2014 (disponível em http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/20140728_Brazil_Tortura_PT_0.pdf) e o Relatório Anual da Anistia Internacional de 2013 – O Estado dos Direitos Humanos no Mundo, p. 51 (disponível em http://files.amnesty.org/air13/AmnestyInternational_AnnualReport2013_complete_en.pdf).

⁴⁰ Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014**. Disponível em <http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/80-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica>, p. 6.

⁴¹ Um estudo mais aprofundado sobre as causas da violência no Brasil, e da relação entre ditadura e violência policial, não é objeto deste artigo e tampouco seria possível, dada as limitações de espaço. Para uma aproximação com o tema, veja Holston, James and Teresa P.R. Caldeira. “Democracy, Law, and Violence: Disjunctions of Brazilian Citizenship.” In Felipe Agüero and Jeffrey Stark (ed.). **Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America**. Miami: North South Center Press, 1998, pp. 263-296.

⁴² Respectivamente, capítulos 5 e 6 do Volume I.

⁴³ Sobre o Plano Condor, vide Dinges, John. **The Condor Years: how Pinochet and his allies brought terrorism to three continents**. New York: The New Press, 2004.

⁴⁴ Veja Volume I, pp. 141, 189, 330, 334 e 352.

⁴⁵ Volume I, p. 935.

⁴⁶ Os Atos Institucionais eram decretos editados pelo governo militar, aos quais eram atribuídos força normativa superior à Constituição, pois representavam o auto-

proclamado “poder constituinte revolucionário”. Eram outorgados em nome do Comando Supremo da Revolução e eram aplicados sem possibilidade de controle judicial. Em realidade, eram a expressão máxima da usurpação da legalidade e do respeito à Constituição. No total, foram emitidos 17 atos institucionais durante a ditadura militar.

⁴⁷ Para uma visão ampla da repressão no âmbito judicial, veja Brasil Nunca Mais Digital, disponível em <http://bnmdigital.mpf.mp.br/#/>.

⁴⁸ Volume I, p. 938.

⁴⁹ Volume I, Capítulo 15, p. 727-840. O Relatório descreve com maiores detalhes os seguintes locais: no Estado do Rio de Janeiro, o DOI-CODI do I Exército; o Hospital Geral do Exército; a Vila Militar; a Ilha das Flores (Base de Fuzileiros Navais); o 1º Batalhão de Infantaria Blindada de Barra Mansa; e a Base Aérea do Galeão – CISA. Em São Paulo, OBAN/DOI-CODI do II Exército. No Rio Grande do Sul, o DOPS e o Quartel da Brigada de Três Passos. Em Santa Catarina, a Escola de Aprendizes de Marinheiros. No Paraná, o 1º Batalhão de Fronteira de Foz de Iguaçu e o DOPS. Em Minas Gerais, o Quartel do 12º Regimento de Infantaria de Belo Horizonte e o DOPS. No Distrito Federal, o Pelotão de Investigações Criminais – PIC. Em Goiás, o Batalhão de Caçadores de Goiânia. No Espírito Santo, o 3º Batalhão de Caçadores (38º Batalhão de Infantaria) em Vila Velha. Na Bahia, o Quartel do Forte do Barbalho, o Quartel de Amaralina e o Quartel de Fuzileiros Navais, todos em Salvador. Em Pernambuco, o DOI-CODI do IV Exército, o DOPS de Recife e o Quartel da Base Aérea de Recife. No Ceará, a Escola de Aprendizes de Marinheiros, em Fortaleza. Em Sergipe, o 28º Batalhão de Caçadores de Aracaju. Na Paraíba, a Delegacia de Investigação e Captura (DIC) de João Pessoa e a Delegacia Regional de Sapé.

⁵⁰ Casa Azul, em Marabá – PA, Casa da Morte, em Petrópolis – RJ, Casa de São Conrado, no Rio de Janeiro – RJ, Fazenda 31 de Março, em São Paulo – SP, Casa de Itapevi – SP, Casa do Ipiranga em São Paulo – SP, Dopinha, Porto Alegre – RS, Clínica Marumbi, em Curitiba – PR, Casa dos Horrores, em Maranguape – CE, Granjas do Terror, Campina Grande – PB e Fazendinha, em Alagoinhas – BA.

⁵¹ Navios mercantes ou da Marinha de Guerra Raul Soares, Canopus, Custódio de Mello, Princesa Leopoldina, Bracuí e Guaporé.

⁵² Lei nº 12.528/11, art. 3º, inciso II.

⁵³ Volume I, Capítulo 16, pp. 841-932.

⁵⁴ Volume I, p. 843.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Volume I, p. 844.

⁵⁹ Os seguintes órgãos foram apontados: Serviço Nacional de Informação (SNI); os ministérios militares, seus serviços de informações (CIE, CISA e Cenimar) e Estados-Maiores; os ministérios civis e respectivas divisões de segurança e informações (DSI); e o Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA).

⁶⁰ Volume I, p. 855.

⁶¹ Volume I, p. 873.

⁶² Volume I, p. 874.

⁶³ Recomendações 2 e 3.

⁶⁴ Caso Gomes Lund v. Brasil. Sentença de 24 de novembro de 2010. Disponível em http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_ing.pdf.

⁶⁵ O Relatório ressalta que, nesse ponto, o comissionado José Paulo Cavalcanti divergiu do restante do colegiado por entender que não é possível a punição dos perpetradores, nos termos da decisão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 153.

⁶⁶ Parecer do Procurador-Geral da República na ADPF nº 320, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade, e manifestação da OAB na ADPF nº 153.

⁶⁷ Vide Ambos, Kai. “O marco jurídico da Justiça de Transição”. In Ambos, Kai, Marcos Zilli, Maria Thereza Rocha de Assis Moura e Fabíola Girão Monteconrado. **Anistia, Justiça e Impunidade – Reflexões sobre a Justiça de Transição no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, pp. 21-132; Carvalho Ramos, André de. Crimes da ditadura militar: a ADPF 153 e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. In Gomes, Luiz Flavio e Valerio de Oliveira Mazzuoli (Org.). **Crimes da ditadura militar: uma análise à luz da jurisprudência atual da Corte Interamericana de Direitos Humanos: Argentina, Brasil, Chile, Uruguai**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 174-225; e Weichert, Marlon A. “Proteção penal contra violações aos direitos humanos”. In Meyer, Emílio Peluso Neder, and Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira (org.). **Justiça de Transição nos 25 anos da Constituição de 1988**. Belo Horizonte: Initia Via, 2014, pp. 563-606.

⁶⁸ Em especial, a recomendação da CNV reforça as iniciativas que o Ministério Público Federal adota desde 2008 em busca da promoção da responsabilidade criminal dos autores de graves violações aos direitos humanos, as quais vem recebendo pouca acolhida do Poder Judiciário. Vide Brasil. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 2. **Grupo de trabalho justiça de transição: atividades de persecução penal desenvolvidas pelo Ministério Público Federal: 2011-2013**. Brasília: MPF/2ª CCR, 2014.

⁶⁹ Vide Torelly, Marcelo D. **Justiça de Transição e Estado Constitucional de Direito – perspectiva teórico-comparativa e análise do caso brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

⁷⁰ Vide <http://www.prr3.mpf.mp.br/component/remository/?func=fileinfo&id=1394>.

⁷¹ Recomendação nº 5.

⁷² Recomendação nº 6.

⁷³ Recomendação nº 20.

⁷⁴ Vide item 5 deste texto.

⁷⁵ Recomendação nº 5.

⁷⁶ Recomendação nº 6.

⁷⁷ Recomendação nº 10.

⁷⁸ Recomendação nº 13.

⁷⁹ Recomendação nº 14.

⁸⁰ Recomendação nº 12.

⁸¹ Recomendação nº 9.

⁸² Recomendação nº 17.

⁸³ Recomendação nº 21.

⁸⁴ Recomendação nº 22.

⁸⁵ Vide as sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos dos casos 19 Comerciantes, parágrafos 164 a 177, Almonacid Arellanos, parágrafos 130 a 133, Cantoral Benavides, parágrafos 111 a 115, Durante y Ugarte, parágrafos 115 a 118, e Las Palmeras, parágrafos 51 a 54. Disponíveis em <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/index.cfm?lang=en>

⁸⁶ Recomendação nº 18.

⁸⁷ Recomendação nº 19.

⁸⁸ Recomendação nº 23.

⁸⁹ Recomendação nº 24.

⁹⁰ Recomendação nº 25.

⁹¹ Recomendação nº 16.

⁹² Recomendação nº 26.

⁹³ Recomendação nº 29.

⁹⁴ Para maior compreensão dos modelos e objetivos do processo de reparação das vítimas, vide De Greiff, Pablo. “Justice and reparations”. In De Greiff, Pablo (ed.). **The Handbook of Reparations**. New York: Oxford University Press/International Center for Transitional Justice, 2006, pp. 451-477.

⁹⁵ Recomendação nº 1.

⁹⁶ Recomendação nº 7.

⁹⁷ Recomendação nº 8.

⁹⁸ Recomendação nº 15.

⁹⁹ Recomendação nº 27.

¹⁰⁰ Recomendações nº 4 e 28.

¹⁰¹ Essa recomendação tem também forte caráter sancionador e poderia ser classificada como medida de responsabilização. Todavia, como foi recomendada sem outras sugestões de sanções administrativas, destaca-se o caráter simbólico, ou seja, de que o Estado não deve comemorar pessoas que se notabilizaram pela prática de violações aos direitos humanos.

¹⁰² Vide Hayner, Priscilla. **Unspeakable truths. Facing the challenge of Truth Commissions**. Second ed. New York; London: Routledge, 2010.

¹⁰³ Vide o próprio Relatório da CNV, pp. 63/64.

¹⁰⁴ Vide a posição oficial do Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro, por exemplo, em <http://www.torturanuncamais-rj.org.br/a-comissao-da-verdade-e-o-sigilo-da-ditadura/>.

¹⁰⁵ Volume I, p. 64.

¹⁰⁶ Volume III, pp. 35-36.

¹⁰⁷ Vide BNM Digital: <http://bnmdigital.mpf.mp.br/#!//>.

¹⁰⁸ Volume I, p. 65.

¹⁰⁹ De anotar que o presidente da República é o chefe supremo das forças armadas, nos termos do artigo 142 da Constituição. Assim, os comandantes militares não poderiam afirmar que a presidência faltou com a verdade sem violar os deveres de hierarquia e disciplina a que estão adstritos.

¹¹⁰ Esse fato foi agravado pela não substituição de Gilson Dipp, que ficou gravemente enfermo a partir do quinto mês de trabalho da CNV, tendo deixado de participar de suas atividades.

¹¹¹ Veja Weichert, Marlon A. “A Comissão Nacional da Verdade”. In Silva Filho, José Carlos Moreira da, Marcelo Torelly, e Paulo Abrao (Coord.). **Justiça de Transição nas Américas – olhares interdisciplinares, fundamentos e padrões de efetivação**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, pp. 161-180, notadamente p. 176.

¹¹² A Lei nº 12.528/11 foi sancionada em novembro de 2011, mas a presidência da República somente nomeou os comissionados em maio de 2012.

¹¹³ Regimento Interno, Resolução nº 1, de 2/7/2012, art. 6º. O primeiro mandato seria de seis meses. Os demais de três meses cada.

¹¹⁴ Vide, por exemplo, a monografia apresentada por Freddie Perdigão – oficial do Exército e conhecido perpetrador de torturas e desaparecimentos forçados – na Escola de Comando e Estado Maior do Exército, na qual revela que entre 1970 e 1977, somente no DOI/CODI de São Paulo, 6.897 cidadãos teriam sido detidos. Documento localizado pelo Ministério Público Federal encartado à Representação nº 4-0, do Superior Tribunal Militar, relativa ao caso Riocentro. Disponível em <http://www.prr3.mpf.mp.br/component/remository/?func=fileinfo&id=1394>.

¹¹⁵ Volume I, p. 350.

¹¹⁶ Vide Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos. Dossiê Ditadura: Mortos e Desaparecidos Políticos no Brasil (1964-1985). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009.

¹¹⁷ Brasil. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. **Direito à verdade e à memória**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007.

¹¹⁸ No texto 1 do Volume II – relativo à repressão contra militares – encontra-se referência a dados do extinto Serviço Nacional de Informações – SNI, de que haveriam 2.692 exilados em 1979. Essa informação é parcial, não-confirmada e limitada ao ano de 1979. Sua menção marginal não elide a falta de abordagem investigativa sobre o tema.

¹¹⁹ Lei nº 12.528/11, artigo 3º, incisos IV e V.

¹²⁰ Essa omissão, aliás, deu origem a uma ação civil pública do Ministério Público Federal em São Paulo em 2009, ainda não sentenciada. Ação nº 2009.61.00.025169-4. Disponível em <http://www.prr3.mpf.mp.br/ditadura-militar/280?task=view>.

¹²¹ Recomendação nº 27. Volume I, p. 974.

¹²² Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Instrumentos del Estado de Derecho para Sociedades que han salido de um conflicto – Procesos de Depuración: modelo operacional. Disponível em <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawVettingsp.pdf>. Tradução livre do texto.

¹²³ Para uma aprofundamento na matéria, vide Mayer-Rieck, Alexander. “On Preventing Abuse: Vetting and Other Transitional Reforms”. In Alexander Mayer Rieck and Pablo de Greiff (eds.). **Justice as prevention: vetting public employers in transitional societies**, New York: SSRIC, 2007, pp. 482-520.

¹²⁴ Relatório do Secretário-Geral da ONU para o Conselho de Segurança nº S/2004/616. Disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/395/29/PDF/N0439529.pdf?OpenElement>. Tradução livre do texto.

¹²⁵ Lei Federal nº 8.112/90, art. 132, VII; e Lei Federal nº 1.711/52, art. 207, V.

¹²⁶ Vide RMS 7.210/SP, Rel. Min. Henrique D'ávila, Pleno, unânime, j. 27/11/1959, DJ 30/01/1960; MS 21.948/RJ, Rel. Min. Néri da Silveira, Pleno, unânime, j. 29/09/94, DJ 07/12/95.

¹²⁷ Capítulo 13 do Volume I, que contém abordagens sobre violações perpetradas em face de militares, trabalhadores e camponeses.

¹²⁸ Volume II, p. 199.

¹²⁹ Volume II, p. 228.

¹³⁰ Texto 8, Volume II, p. 303-328.

¹³¹ Vide Ladisch, Virginie; Ramirez-Barat, Clara. "Between Protection and Participation: Involving Children and Youth in Transitional Justice Processes". In Ramirez-Barat, Clara (ed.). **Transitional Justice, Culture, and Society: Beyond Outreach**. New York: Social Science Research Council, 2013, pp. 173-207, especialmente, pp. 183-184.

¹³² De Greiff, Pablo. "Theorizing Transitional Justice". In Williams, Melissa. *Transitional Justice*. New York: NYU Press, 2012, pp. 31-77, especialmente p. 34.

¹³³ Weichert, Marlon A. **Justiça Transicional**. São Paulo: Estúdio Editores, 2015, p. 38-40.