

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RAFAEL DA SILVA ALVIM

**OS DIREITOS FUNDAMENTAIS À VERDADE E À MEMÓRIA NA JUSTIÇA DE  
TRANSIÇÃO BRASILEIRA: O PAPEL DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE**

Rio de Janeiro

2015

RAFAEL DA SILVA ALVIM

**OS DIREITOS FUNDAMENTAIS À VERDADE E À MEMÓRIA NA JUSTIÇA DE  
TRANSIÇÃO BRASILEIRA: O PAPEL DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Cesar Pimentel Caldeira

Rio de Janeiro

2015

*As páginas que seguem são dedicadas a Ritta de Cássia Alvim e a Manoela Brasil da Silva (in memoriam).*

## AGRADECIMENTOS

Não é equivocado entender que a apresentação de um Trabalho de Conclusão de Curso marca o final de um caminho. Prefiro, porém, por outra perspectiva, vislumbrar o início de tantos outros que hão de vir. No momento em que me despeço da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, aproveito para agradecer a todos aqueles (e aquelas) que fizeram com que aqui eu entrasse cheio de sonhos e com que daqui saísse, já Bacharel em Direito, repleto de esperanças.

Assim sendo, meus primeiros agradecimentos são dirigidos a Deus. Sem Ele eu não levantaria todas as manhãs; não teria forças para suportar as adversidades impostas pela vida e não teria ânimo para seguir adiante. O auxílio que vem do Alto, reflexo de Seu infinito amor, através do trabalho silencioso e incansável dos benfeitores espirituais, é indispensável aos corações dos que, na Terra, sabem da responsabilidade que trazem do plano da espiritualidade.

Em segundo lugar, agradeço a Ritta de Cássia Alvim, aquela que além de ser minha avó, é também mãe e pai. É por sua causa que eu acredito no amor de Deus. Sem você eu não chegaria a lugar algum. Como as palavras são insuficientes para expressar toda a minha gratidão, a você serão sempre dedicadas todas as minhas conquistas. E há muito mais por vir. Obrigado por tudo.

Agradeço também à minha família. Nela não há grandes professores, engenheiros ou médicos, mas há gente humilde que me ensinou lições que não se aprendem na Academia. Aprendi a simplicidade, a gratidão e o desapego. Aprendi, sobretudo, a sempre buscar ser um homem bom. São lições que levo gravadas no coração. Assim, agradeço em especial à minha mãe, Marilza Brasil, à minha avó materna, Manoela Brasil (*in memoriam*), à minha tia-avó, Bilá Alvim, à minha “madrinha”, Hilda Gomes, à minha irmã, Amanda Alvim, e à minha tia, Elza Brasil. Obrigado pelo amor, pelo convívio, pela paciência, pelos conselhos, pelo incentivo e pelas conversas que, de uma forma ou de outra, sempre me serviram como valiosas fontes de aprendizado.

À Aline Vargas, por ser a minha maior companheira. Obrigado por me compreender, me apoiar, me incentivar e, sobretudo, por me completar. Eu amo você.

Ao Colégio Nossa Senhora de Lourdes, instituição que tive o privilégio de integrar durante toda a minha vida escolar, pelo corpo docente composto por professores que, além de exemplos de dedicação e seriedade, foram para mim fontes inesgotáveis de renovada motivação e inspiração. Agradeço, neste particular, aos inesquecíveis professores Ewerton Oliveira e Celso Ribeiro (que me ensinou o verdadeiro significado da palavra “sagacidade”). Ser-me-ia, de igual forma, impossível esquecer das amizades cultivadas há mais de uma década e meia, todas proporcionadas pelo convívio durante a idade escolar. Obrigado, amigos.

Aos colegas da Turma de Direito do segundo semestre do ano de 2010 da UNIRIO; por todas as conversas, trabalhos em grupo, pelo mútuo auxílio e companheirismo ao longo deste curso de graduação, agradeço a todos vocês na pessoa de nossa representante, Larissa Camargo Costa, que me brindou ao longo destes cinco anos com o privilégio de sua amizade.

Agradeço, também, a todos os ilustres profissionais que me ensinaram a “operar” o Direito na prática. Não bastassem as preciosas lições jurídicas, fui privilegiado também por ter trabalhado com pessoas que me ensinaram ética e disciplina. São lições indeléveis que apenas se aprendem na prática, e com as pessoas certas. Mais que isso, são exemplos os quais guardarei durante toda a minha vida profissional. Por isto, agradeço a cada um, mesmo que brevemente, de forma individualizada.

À Dr<sup>a</sup> Márcia Dias, do Tribunal de Justiça deste Estado, e a toda a sua equipe, por todo o carinho e atenção que me dispensou quando, ainda com dezoito anos, no segundo período do curso, me aventurei a ser estagiário da 4<sup>a</sup> Vara de Órfãos e Sucessões. Diz-se que “a primeira impressão é a que fica”. Não fosse a maravilhosa experiência que tive no Tribunal, talvez ainda hoje eu enxergasse o mundo jurídico de forma desacreditada.

Ao Dr. Marcus Alonso e ao Dr. Jaber Monteiro, Consultores Jurídicos do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, por todo o aprendizado e pelo constante estímulo ao estudo e ao aprimoramento pessoal; serão sempre para mim exemplos de profissionais, bem como de seriedade e rigor técnico no trato das incontáveis questões jurídicas postas a exame no cotidiano do operador do Direito.

Ao Dr. Marcelo Novelino, hoje assessor do Ministro Marco Aurélio Mello, no STF, por acreditar tanto em mim, confiando-me a tarefa – tão desafiadora quanto prazerosa – de revisar e atualizar algumas de suas obras. Não bastasse o exemplo de estudioso, foi e continua a ser para mim modelo de dedicação e humildade.

À Dr<sup>a</sup> Ana Padilha, eminente Procuradora da República, bem como a toda sua equipe, pela inspiração e pela confiança que depositou em mim ao longo do tempo em que fui estagiário do Ministério Público Federal. O contato diário e direto com questões tão sensíveis fez despertar em mim a paixão pelo papel institucional do *Parquet* e a convicção de que um dia integrarei o Ministério Público, tendo a honra de poder dizer-me um colega.

Agradeço, ainda, ao Dr. Leonardo Mattietto e ao Dr. José Carlos Vasconcellos dos Reis, ilustres Procuradores do Estado do Rio de Janeiro, bem como a todos os amigos do Centro de Estudos Jurídicos da PGE/RJ. A ambos, agradeço pelo exemplo de acadêmicos e de profissionais. Agradeço pela inspiração, pela constante motivação e pelos conselhos e conversas que tanto contribuíram com meu desenvolvimento pessoal e profissional.

Por fim, agradeço a todo o corpo docente da Escola de Ciências Jurídicas da UNIRIO, composto por ilustres professores que não ensinam apenas a lei, mas sim o Direito. Não apenas “o que cai”, mas o desenvolvimento do raciocínio e o pensamento amplo acerca do fenômeno jurídico. A todos, agradeço na pessoa de meu Orientador, Professor Doutor Antonio Cesar Pimentel Caldeira, pela inspiração, pela atenção, bem como pelas valiosas sugestões e contribuições que em muito contribuíram para o aperfeiçoamento do presente trabalho.

“Desgraçado o país que tenha medo de livrar-se dos próprios erros, porque para libertar-se deles tenha de exibi-los. Mil vezes exibi-los, e expondo-os inspirar horror, para que nunca mais voltem a repetir-se, do que envergonhadamente ocultá-los e ocultando-os, protegê-los, com risco de voltarem amanhã, confiados na complacência que enseja, senão estimula os abusos.”

*(Paulo Brossard)*

## RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso propõe-se a investigar e a apresentar, em primeiro lugar, e à luz de uma prévia leitura axiológica dos direitos à memória e à verdade, um panorama das transformações institucionais e normativas concebidas no Estado brasileiro a partir do exame do conjunto de medidas de transição levadas a efeito desde o retorno ao regime democrático ocorrido no ano de 1985 e consolidado com a Constituição de outubro de 1988.

Esta mesma Carta Política, responsável por traduzir um marco histórico e político de superação de arbitrariedades e graves violações de direitos humanos, traços distintivos de regimes autoritários, ao mesmo tempo em que marca a ruptura com o passado sombrio deixado pela ditadura militar no Brasil, não faz qualquer menção expressa aos direitos à verdade e à memória, cuja efetivação se mostra essencial não só às vítimas do regime e a seus familiares, como também à sociedade como um todo. Neste ponto, mesmo sem pretensão exaustiva, será oportuno examinar o fenômeno da justiça de transição, bem como as limitações que ainda impedem o esclarecimento – e, mais do que isso, a reparação – dos fatos ocorridos nos “porões da ditadura” militar brasileira.

Em segundo lugar, dentro do supracitado conjunto de medidas destinadas a tornar efetiva a transição para o regime democrático no Brasil, buscar-se-á examinar, em particular, o papel da Comissão Nacional da Verdade (CNV), instituída pela Lei Federal nº 12.528/2011, neste cenário de reformas e abertura de caminhos para uma verdadeira democracia. A premissa central do presente trabalho consiste na inegável relevância dos trabalhos desenvolvidos pela Comissão Nacional da Verdade para o alcance da plenitude do regime democrático.

Neste diapasão, proceder-se-á a uma análise da gênese, dos contornos, dos objetivos e dos resultados alcançados pela Comissão Nacional da Verdade, para que seja verificado o seu alinhamento aos preceitos da justiça de transição e, além do mais, para que se examine a contribuição e a importância de uma Comissão da Verdade no caminho rumo à conclusão da transição no Brasil.

**Palavras-chave:** Comissão da Verdade; memória; transição.

## ABSTRACT

This Course Conclusion Work aims to investigate and to present, in first place, and under a previous axiological reading of the rights to memory and to historical truth, a prospect of the institutional and normative transformations conceived in Brazil from the exam of the set of transitional measures carried out since the return to the democratic regime occurred in the year of 1985 and consolidated with the Constitution of October 1988.

This same Political Bill, responsible for meaning an historical and political mark of overcoming arbitrariness and gross violations of human rights, distinctive marks of authoritarian regimes, at the same time marking the disruption with the dark past left by the military dictatorship in Brazil, it does not make any express mention to the rights to truth and to memory, whose enforcement is essential not only to the victims of the regime and their relatives, but also to the society as a whole. At this point, even without an exhaustive pretension, it will be advisable to examine the transitional justice phenomenon, as well as the limitations that still prevent the clarification – and, more than that, the reparation – of the facts occurred in the “basements” of the Brazilian military dictatorship.

In second place, among the aforementioned set of measures destined to make transitional justice in Brazil effective, it will be tried to examine, particularly, the role of the Comissão Nacional da Verdade (CNV), instituted by Federal Law n. 12.528/2011, in this scenario of reforms and opening of paths for a true democracy. The central premise of the present work consists of the undeniable relevance of the works developed by the Comissão Nacional da Verdade for the reach of the fullness of the democratic regime.

In this sense, there will be an analysis of the genesis, the outlines, the objectives and the results reached by the Comissão Nacional da Verdade, so its alignment with the precepts of transitional justice can be verified and, furthermore, so the contribution and the relevance of a Truth Commission in the path towards the conclusion of the transition in Brazil can be examined.

**Keywords:** Truth Commission; memory; transition.

## SUMÁRIO

1. Introdução .....	11
2. Os direitos à memória e à verdade .....	14
2.1. Direito à verdade .....	17
2.2. Direito à memória .....	23
3. Justiça de Transição: contornos teóricos .....	27
3.1. Responsabilização judicial .....	33
3.2. Reformas institucionais .....	35
3.3. Programas de reparação .....	36
3.4. Comissões da Verdade .....	38
4. A Justiça de Transição no Brasil: algumas anotações .....	44
4.1. Panorama da evolução da transição no Brasil: de 1985 a 2015 .....	45
4.1.1. A Lei Federal nº 9.140/1995 (Lei dos Desaparecidos) e a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP) .....	51
4.1.2. Comissão de Anistia – Lei Federal nº 10.559/2002 .....	54
4.1.2.1. As Caravanas da Anistia .....	57
4.1.2.2. As Clínicas do Testemunho .....	59
4.2. Desafios da Justiça de Transição no Brasil .....	60
4.2.1. Lei de Anistia (Lei Federal nº 6.683/1979) .....	61
4.2.1.1. O julgamento da ADPF nº 153/DF e a posição da Corte IDH no Caso <i>Gomes Lund e Outros versus Brasil</i> (“Guerrilha do Araguaia”) .....	65
4.2.2. A questão das Forças Armadas .....	74
5. A Comissão Nacional da Verdade (CNV) – Lei Federal nº 12.528/2011 .....	78
5.1. Gênese .....	78
5.2. Características e objetivos .....	81
5.3. Resultados .....	87
6. Conclusão .....	92
7. Referências bibliográficas .....	96

## 1. INTRODUÇÃO

O legado de graves violações de direitos humanos deixado por governos autoritários, marcados pela falta de comprometimento com o respeito e a promoção de direitos fundamentais reconhecidos de há muito pelo Estado em favor do homem, enseja das democracias que exurgem uma resposta apta a prover reparação às vítimas dos abusos, bem como a prevenir uma nova ocorrência destas violações cometidas em períodos obscuros de sua história recente.

Esta resposta é fornecida através dos mecanismos próprios da Justiça de Transição, que, apesar de ter recebido maior atenção da doutrina nacional e internacional a partir das décadas de oitenta e noventa<sup>1</sup> – muito em função da premente necessidade de se promover, em diversos Estados ao redor do globo, uma adequada transição de governos autoritários para regimes democráticos – é identificada em experiências que datam da antiguidade clássica<sup>2</sup>.

Não há nítido consenso doutrinário que autorize a cogitar-se de uma definição unívoca do conceito de Justiça de Transição; todavia, a maioria dos estudiosos<sup>3</sup> já a associa a um mecanismo de oferecimento de respostas tanto para crimes passados quanto para a violência atual, através do qual se busca o restabelecimento da democracia e do Estado de Direito mediante um conjunto de medidas<sup>4</sup> adotadas pelos Estados em transição.

A adoção dos mecanismos próprios da Justiça de Transição reflete, portanto, o compromisso de governos democráticos com o esclarecimento dos fatos ocorridos e com o repúdio à impunidade dos agentes que, sob o manto de um direito imposto pela força, perpetraram hediondas violações aos direitos humanos, vitimando centenas – ou, em alguns casos, milhares – de pessoas durante regimes autoritários.

---

<sup>1</sup> BASTOS, Lucia Elena Arantes Ferreira. *In A justiça de transição no Brasil: o que aprender com a Comissão da Verdade e Reconciliação da África do Sul?* In PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coords.). *Direitos Humanos Atual*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p. 299.

<sup>2</sup> BRITO, Alexandra Barahona de. *Justiça transicional e a política da memória: uma visão global*. *In Revista Anistia Política e Justiça de Transição / Ministério da Justiça* – n. 3 (jan./jun. 2010). Brasília: Ministério da Justiça, 2010, p. 57. No mesmo sentido, cf. MEZAROBBA, Glenda. *O que é justiça de transição? Uma análise a partir do caso brasileiro*. *In SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada. Memória e verdade: a justiça de transição no Estado Democrático brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 39.

<sup>3</sup> Cf. por exemplo, HAZAN, Pierre. *In Judging war, judging history: behind truth and reconciliation*. *Stanford studies in human rights*. California: Stanford University Press, 2010, p. 29.

<sup>4</sup> Neste sentido, colhe-se a definição exposta no sítio eletrônico do *International Center for Transitional Justice (ICTJ)*, segundo a qual a Justiça de Transição se refere “ao conjunto de medidas judiciais e não judiciais que têm sido implementadas por diferentes países para reparar os legados de abusos massivos de direitos humanos” (tradução livre). Texto original disponível em <http://ictj.org/about/transitional-justice>.

A busca e a revelação da verdade sobre os fatos ocorridos durante regimes de exceção é realizada, dentre outros meios, através do trabalho desempenhado pelas Comissões da Verdade, objetos do presente Trabalho de Conclusão de Curso, como relevantes instrumentos de investigação e esclarecimento acerca de graves violações de direitos humanos cometidas no passado.

A Justiça de Transição se afigura imprescindível, também, ao cumprimento do dever de reparação que incumbe ao Estado, materializando-se, neste ponto, na tutela e no atendimento aos ditames dos direitos à verdade e a memória – que, além de reconhecidos no bojo de diversos documentos<sup>5</sup> oriundos da convergência da vontade de Estados soberanos na ordem internacional<sup>6</sup>, bem como por Cortes internacionais, de há muito são concebidos pelo direito internacional dos direitos humanos como normas de *jus cogens*<sup>7</sup>, e que, por isto, merecem albergada pelos sistemas jurídicos regionais e domésticos. Neste sentido, preliminarmente, buscar-se-á apresentar os traços conceituais fundamentais dos direitos à memória e à verdade, trazendo-se à baila, em adição, as disposições normativas coligidas dos direitos internacional e nacional a respeito do tema.

Após análise do delineamento teórico-dogmático assumido pelos direitos à verdade e à memória, buscar-se-á demonstrar, já na seara da Justiça de Transição, ao mesmo tempo em que são apresentados seus contornos teóricos, a relação simbiótica entre transição para democracias e efetivação àqueles direitos. Não se poderá concluir o tema sem que se tenham considerações relativas às peculiaridades da Justiça de Transição no Brasil, notadamente em relação aos entraves opostos à sua plena efetivação, consubstanciados, principalmente, na posição do Supremo Tribunal Federal em relação à recepção da Lei nº 6.683/1979 (Lei de Anistia) pela ordem constitucional inaugurada em outubro de 1988 e na persistente negativa

---

<sup>5</sup> Neste sentido, observa Glenda Mezarobba: “Um desses deveres [impostos aos Estados] é exatamente o de revelar a verdade, implícito em distintos documentos da legislação humanitária internacional. Os arts. 82 e 33, da seção dedicada a pessoas desaparecidas e mortas, do Protocolo Adicional de 1977 às Convenções de Genebra, por exemplo, tratam do direito das famílias de conhecer o destino de seus entes queridos, ao término de períodos marcados por hostilidades, bem como a obrigação, de envolvidos em conflitos, de localizar as vítimas, ou os despojos das vítimas, cujo paradeiro permanece ignorado.” (*In A verdade e o processo de acerto de contas do Estado Brasileiro com as vítimas da ditadura e a sociedade. In PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coords.). Op. cit., p. 197*)

<sup>6</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite; LEMOS, Eduardo Loureiro. Notas sobre o Direito à memória e à verdade. *In PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coords.). Op. cit., p. 210*

<sup>7</sup> De acordo com o artigo 53 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº. 7.030/2009, *jus cogens* é norma imperativa de Direito Internacional geral, aceita pela comunidade internacional dos Estados como um todo como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza.

das Forças Armadas quanto à existência de documentos produzidos durante o período ditatorial e às violações de direitos humanos cometidas no passado.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, por fim, tendo por finalidade precípua investigar o contributo da Comissão Nacional da Verdade (CNV) para a efetivação da transição democrática no Brasil, propor-se-á, então, a uma investigação das características que aqui assumiu esta Comissão (aí incluídos, além de seu histórico, os seus contornos, finalidades e resultados), com os imprescindíveis aportes da Lei nº 12.528/2011 e do Relatório Final da CNV, trazido a público, por força de disposição legal, na data de 16 de dezembro de 2014.

## 2. OS DIREITOS À MEMÓRIA E À VERDADE

Os Estados, na condução de processos de retorno a regimes democráticos em observância aos ditames da Justiça de Transição, dotados da árdua tarefa de dissipar as escuras nuvens deixadas pelos governos autoritários sobre as práticas envolvendo graves violações de direitos humanos, vêem-se imbuídos do dever de empregar efetividade aos direitos à verdade e à memória<sup>8</sup> como forma de prover uma reparação adequada às vítimas e a seus familiares, bem como à sociedade como um todo. Como lecionam José Adércio Leite Sampaio e Eduardo Loureiro Lemos<sup>9</sup>,

“Elemento essencial da justiça de transição, o direito à memória e à verdade é tratado por cientistas políticos como um dos eixos centrais na transformação democrática de sociedades que abandonaram regimes ditatoriais. Com a pretensão de permitir a realização da justiça histórica (...), mencionado direito impõe a satisfação de diversas obrigações pelo Estado, que deve possibilitar aos indivíduos não só o conhecimento do maior número possível de documentos que retratem os fatos passados, como também permitir a atribuição de responsabilidade pelas violações aos direitos humanos praticadas pelo Estado durante um período autoritário.”

Os direitos à memória e à verdade histórica encontram-se em relação simbiótica<sup>10</sup>, não havendo cogitar-se de um adequado gozo do direito à memória sem que esta esteja impregnada da verdade coligida dos documentos que relatem os fatos ocorridos no regime antecedente. Não sendo assim, resta comprometida – mais do que a definição dos rumos da sociedade – a conformação de uma identidade nacional. A estreita relação entre memória e verdade é explanada, com agudeza, por Edgard Marcelo Rocha Torres e Luiza Diamantino Moura<sup>11</sup>, *in verbis*:

“A partir da busca da Verdade, portanto, revela-se o histórico do período e é possível construir a Memória daquele povo. De fato, de posse da Verdade é

<sup>8</sup> “(...) entende-se, por conseguinte, que um regime democrático não pode prescindir do completo esclarecimento e publicização da verdade histórica, de modo que sua ocultação, a recusa por parte do Estado de prestar informações ou esclarecer os fatos implicam negação ao próprio princípio democrático da transparência do poder.” (WOJCIECHOWSKI, Paola Bianchi. *Leis de anistia e o sistema internacional de proteção dos direitos humanos: estudo comparativo Brasil, Argentina e Chile*. Curitiba: Juruá, 2013, p. 35)

<sup>9</sup> *Op. cit.*, p. 207. No mesmo sentido é a síntese formulada por Flávia Piovesan que, ao analisar as medidas de transição no Cone Sul, assevera que “assegurar os direitos à memória, à verdade e à justiça é condição essencial para fortalecer o Estado de Direito, a democracia e o regime de direitos humanos (...)”. (*In* Temas de direitos humanos. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 469)

<sup>10</sup> Ainda conforme José Adércio Leite Sampaio *et al.*, “[é] o direito à memória que viabiliza a construção das verdades, tornando incindíveis, pelo menos pragmaticamente, os dois termos.” (*Op. cit.*, p. 207)

<sup>11</sup> TORRES, Edgard Marcelo Rocha; MOURA, Luiza Diamantino. Verdade, memória e justiça no caso “Gomes Lund e Outros”: uma análise a partir do conflito entre a sentença da CIDH e a confirmação da lei de anistia pelo STF. *In* Revista de Direito Brasileira, ano 4, vol. 7, jan./abr. 2014, p. 176.

possível impedir que os acontecimentos atrozos que marcaram a sociedade sejam anulados da Memória nacional, e a busca pela verdade pode ser dita uma efetivação do Direito à Memória ou direito à Verdade. Em resumo, a Verdade permite a construção da Memória de determinada sociedade.”

Outro grande matiz dos direitos à memória e à verdade histórica, mais do que a indispensável contribuição para a formação da memória nacional acerca de um passado de arbitrariedades e atrozidades violações de direitos humanos, reside no conhecimento e na conscientização sobre os hediondos erros anteriormente cometidos, com vistas à prevenção contra novas ocorrências no futuro e, em suma, à consolidação da democracia<sup>12</sup>.

O resgate da realidade dos fatos ocorridos no passado, por mais graves que sejam, conduz vítimas e sociedade, como um todo, ao fim da sensação de ruptura causada pelo hiato histórico que a ocultação da verdade é capaz de manter. Mostra-se imprescindível, portanto, a constituição de Comissões da Verdade, no bojo de processos transicionais em sociedades pós-graves violações de direitos humanos, uma vez que a reconstituição da memória, fundada na verdade, é o meio pelo qual se pode reconquistar o sentimento de justiça, já que ela fornece o elo de continuidade e de coerência de uma pessoa ou de um grupo.

No caso brasileiro, em particular, pode-se perceber uma acentuada lentidão no que tange à promoção da verdade e da memória, consubstanciada na adoção de medidas institucionais destinadas a obter o esclarecimento dos fatos ocorridos durante a ditadura militar, haja vista as peculiaridades que marcaram a transição do regime autoritário para o democrático, e que serão analisadas com maior vagar adiante. Como observa Paola Bianchi Wojciechowski<sup>13</sup>, “o processo de abertura do regime militar, embora almejado e debatido por toda a sociedade civil, foi completamente arquitetado, manipulado e manejado pelos militares, de modo a garantir a transição pacífica para o regime democrático (...)”.

Assim, as medidas legais e institucionais levadas a efeito para garantir a impunidade dos gestores do governo militar, mesmo após trinta anos do fim da ditadura, encontram reflexo na falta de respostas às perguntas ainda feitas envolvendo os fatos que marcaram o

---

<sup>12</sup> *In* A verdade ilumina o direito ao desenvolvimento? Uma análise da potencialidade dos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade no cenário brasileiro. *In* Revista Anistia Política e Justiça de Transição / Ministério da Justiça. – n. 6 (jul./dez. 2011). – Brasília: Ministério da Justiça, 2012. p. 56. No mesmo sentido, cf. BARBOSA, Marco Antônio Rodrigues; VANNUCHI, Paulo. Resgate da memória e da verdade: um direito de todos. *In* SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada (Coord.). Memória e verdade: a justiça de transição no Estado Democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 57.

<sup>13</sup> *Op. cit.*, p. 151-152.

período, especialmente no que toca às acusações de graves violações de direitos humanos. Ainda segundo o diagnóstico de Wojciechowski<sup>14</sup>,

“(...) o arraigamento deste ‘continuismo autoritário’ no país refletiu a inércia na adoção dos mecanismos de justiça transicional, não só por parte do governo pós-autoritário, mas dos governos democráticos que sucederam. Em razão disso, as escassas medidas implementadas até o momento, em grande parte, devem-se a iniciativas de setores da sociedade civil.”

Como se pode verificar, o Estado brasileiro ainda não se mostrou totalmente capaz de prestar os devidos esclarecimentos, não só às famílias de indivíduos mortos e perseguidos pelo regime militar, como também à própria sociedade, o que impede falar-se na consolidação plena de uma memória nacional. Paulo Vannuchi e Marco Antônio Rodrigues Barbosa<sup>15</sup>, em trabalho sobre o tema, identificam importante entrave à efetivação destes direitos:

“No Brasil, (...) passadas mais de duas décadas do término do regime militar, ainda não se restaurou por inteiro a verdade. Por exemplo, ainda não foram totalmente disponibilizados à população os arquivos da ditadura, a despeito dos esforços empreendidos pela Secretaria Especial e pela Comissão. Ainda não se mostrou, em sua integralidade, o que realmente se passou no período ditatorial. Resistências em abrir os arquivos da ditadura ainda subsistem em importantes segmentos do Estado (...).”

Em que pesem as amarras que ainda prejudicam a ação da justiça de transição no Brasil, onde se tem verificado, desde o retorno ao regime democrático, o recurso a meios precipuamente indenizatórios<sup>16</sup> como resposta ao legado de violações cometidas pelo governo ditatorial, não de ser reconhecidas as iniciativas do Estado em prol do esclarecimento dos fatos ocorridos no pretérito, a serem examinadas com maior cuidado à frente.

Neste cenário, as propostas formuladas no bojo do Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) assumem papel de proeminência para a promoção dos direitos à verdade e à memória. Por oportuno, colaciona-se a seguir trecho do Programa<sup>17</sup>, em que se encontram as justificativas para as medidas governamentais relativas à afirmação destes direitos:

<sup>14</sup> *Idem*, p. 152.

<sup>15</sup> *Op. cit.*, p. 59. No mesmo sentido, cf. GALLO, Carlos Artur. O direito à memória e à verdade no Brasil pós-ditadura civil-militar. *In* Revista Brasileira de História e Ciências Sociais: vol. 2, n. 4, dez./2010, p. 141.

<sup>16</sup> FECHER, Viviane. Busca pela verdade: reflexões sobre as iniciativas oficiais e não oficiais de esclarecimento sobre as violações de Direitos Humanos praticadas durante a ditadura instalada no Brasil com o golpe de 1964. *In* PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coords.). *Op. cit.*, p. 220. No mesmo sentido, cf. HAMBER, Brandon. Repairing the Irreparable: Dealing with double-binds of making reparations for crimes of the past. *In* Ethnicity and Health, vol. 5, n. 3 & 4, 2000, p. 220.

<sup>17</sup> BRASIL. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) / Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Ed. rev. Brasília: SEDH/PR, 2010, p. 170.

“A história que não é transmitida de geração a geração torna-se esquecida e silenciada. O silêncio e o esquecimento das barbáries geram graves lacunas na experiência coletiva de construção da identidade nacional. Resgatando a memória e a verdade, o País adquire consciência superior sobre sua própria identidade, a democracia se fortalece. As tentações totalitárias são neutralizadas e crescem as possibilidades de erradicação definitiva de alguns resquícios daquele período sombrio, como a tortura, por exemplo, ainda persistente no cotidiano brasileiro.”

Em razão da complexidade envolvida no exame dos contornos teórico-dogmáticos e das distinções entre os direitos à verdade e à memória, opta-se por examiná-los em tópicos apartados, como feito a seguir.

## 2.1. DIREITO À VERDADE

O direito a conhecer a verdade a respeito dos acontecimentos que mancharam a história de um país com a prática de graves violações de direitos humanos é, de acordo com o Alto Comissariado de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, direito inalienável e imprescritível de todos os povos, das vítimas e de suas famílias<sup>18</sup>. Neste diapasão, deve-se destacar que a invocação do direito à verdade pressupõe, a prévia ocultação de dados e fatos relacionados a violações de direitos humanos intencionalmente praticadas por agentes de governos autoritários<sup>19</sup>.

Deve-se observar, ainda, que este direito não tem apenas um titular. Anota Kai Ambos<sup>20</sup> que o direito ao esclarecimento acerca dos fatos violatórios e à identificação dos agentes de Estado direta ou indiretamente responsáveis por tais atos configura, ao mesmo tempo,

“um ‘direito de caráter coletivo que permite à sociedade ter acesso a informação essencial para o desenvolvimento dos sistemas democráticos e

<sup>18</sup> SANTOS JÚNIOR, Belisário dos. A paciência militante, a verdade e a justiça – Inclui o relato de uma experiência internacional de justiça restaurativa e um apelo em favor do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. In PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coords.). *Op. cit.*, p. 339-340. No mesmo sentido, cf. FECHER, Viviane. *Op. cit.*, p. 223.

<sup>19</sup> MEZAROBBA, Glenda. *Op. cit.*, p. 198.

<sup>20</sup> Tradução livre. No original: “un ‘derecho de carácter colectivo que permite a la sociedad tener acceso a información esencial para el desarrollo de los sistemas democráticos y (...) un derecho particular para los familiares de las víctimas, que permite una forma de reparación, en particular, en los casos de aplicación de leyes de amnistía’.” (AMBOS, Kai; MALARINO, Ezequiel; ELSNER, Gisela (Eds.). *Justicia de Transición – con informes de América Latina, Alemania, Italia y España*. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung, 2009, p. 41-42)

(...) um direito particular para os familiares das vítimas, que permite uma forma de reparação, em particular, nos casos de aplicação de leis de anistia’.”

Com isto é possível observar-se que o direito à verdade possui múltiplas dimensões<sup>21</sup>. Uma delas encontra-se voltada às vítimas de graves violações de direitos humanos e seus familiares, consubstanciado no direito a obter do Estado uma versão oficial sobre o destino de mortos e desaparecidos – incluídos ainda o direito a saber das circunstâncias em que se deram as violações perpetradas pelo Estado e à modificação de dados em documentos oficiais (tais como certidões de óbito, de forma a incluir a verdadeira causa da morte de vítimas da ditadura).

Outra dimensão do direito à verdade é aquela que, titularizada pela sociedade, impõe ao Estado a adoção de medidas com o fito de possibilitar a construção de uma memória, de uma identidade nacional. Esta noção que contempla múltiplos destinatários do direito à verdade é também esposada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos<sup>22</sup>. Confira-se, por todos, o magistério de Katya Kozicki e Bruno Meneses Lorenzetto<sup>23</sup>, *in verbis*:

“Este direito à verdade não deve ser resguardado às vítimas mas à toda a sociedade, que merece ser conhecedora de sua história. O direito à verdade e à memória possui um caráter dual e coletivo. Isto porque, por um lado, diz respeito ao direito da sociedade a ter acesso às informações necessárias para o desenvolvimento da democracia e, por outro, diz respeito ao direito das vítimas e de seus familiares de saberem quem foram os responsáveis pelas violações cometidas e uma possível reparação.”

O direito à verdade visa, em suma, a superar uma narrativa social concebida no bojo de um regime de exceção e reescrevê-la, pautando-a pelas liberdades democráticas<sup>24</sup>. Verdade e memória são, deste modo, componentes indispensáveis à formação das identidades nacionais.

Assim, pode-se afirmar ser o direito à verdade uma das molas mestras dos processos transicionais, uma vez que a partir da busca pela verdade o Estado e a sociedade logram

<sup>21</sup> De acordo com o que leciona Flávia Piovesan, “É (...) dever do Estado assegurar o direito à verdade, em sua dupla dimensão – individual e coletiva – em prol do direito da vítima e de seus familiares (o que compreende o direito ao luto) e em prol do direito da sociedade à construção da memória e identidade coletivas.” (*In Lei de anistia, direito à verdade e à justiça: o caso brasileiro. In Revista Interesse Nacional*, abr./jun. 2012, p. 21)

<sup>22</sup> NAQVI, Yasmin. The right to the truth in international law: fact or fiction? *International Review of the Red Cross*. Vol. 88, n. 862, jun. / 2006, p. 257. No mesmo sentido, cf. SANTOS JÚNIOR, Belisário dos. *Op. cit.*, p. 339.

<sup>23</sup> *In Entre o passado e o futuro: a não acabada transição no Brasil. In PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado. Op. cit.*, p. 139. No mesmo sentido, cf. LEÃO, Anna Mariani Carneiro. La Comisión de la Verdad en la trayectoria de la justicia transicional en Brasil (*In Revista Derecho del Estado*, n. 30, enero-junio de 2013, p. 84)

<sup>24</sup> FECHER, Viviane. *Op. cit.*, p. 224-225.

libertar-se, pouco a pouco, das amarras que os prendem aos erros do passado, lançando luzes sobre o histórico (que, no Brasil, permanece parcialmente oculto) de graves violações de direitos humanos e atingindo, ao fim, a almejada reconciliação nacional.

Falar-se em reconciliação sem que tenha havido a abertura dos arquivos e o esclarecimento dos fatos ocorridos no período autoritário é, portanto, falar-se em supressão de direitos fundamentais. A reconciliação nacional, em verdade, não pode ser um entrave à revelação da verdade; antes, é somente a partir da verdade que se atingirá a reconciliação<sup>25</sup>. E, além disto, é apenas a partir do fenômeno da reconciliação nacional que será lícito cogitar-se da legítima formação de uma identidade.

A revelação dos fatos ocorridos no passado é relevante não apenas para que a sociedade, ciente das barbaridades pretéritas, se reconcilie com seu passado e forme sua própria identidade de forma plena; é também imprescindível à prevenção contra o retorno a um regime autoritário, destinada, sobretudo, às gerações que não vivenciaram os terrores praticados no âmbito de um governo ditatorial. Colhe-se, por oportuno, a lição de Bruno Barbosa Borges<sup>26</sup>:

“(...) o real conhecimento do que ocorreu possibilita a construção da história e permite o reconhecimento das injustiças cometidas por parte do Estado e de seus agentes. O estabelecimento de uma verdade oficial sobre um passado autoritário pode ajudar as gerações futuras a reconhecer e resistir a um retorno às práticas abusivas.”

Afigura-se de todo relevante tecer alguns comentários relativos a outra face do direito à verdade que guarda com a transição brasileira relação da mais alta pertinência: revelar a realidade acerca dos fatos envolvendo graves violações de direitos humanos, bem como sobre a identidade daqueles que, em nome do Estado autoritário, submeteram opositores do regime a um excepcional grau de crueldade moral e física, abre caminhos para a discussão em torno da responsabilização judicial dos agentes da ditadura. Revelar a autoria das graves violações de direitos humanos é, também, consectário lógico da efetivação do direito à verdade<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> “O reconhecimento de que a verdade deve ser revelada à população de maneira ampla, cabal e minuciosa, consolida o entendimento de que nem mesmo parcela majoritária da população possui legitimidade para afirmar às vítimas dos regimes ditatoriais que os delitos e outras arbitrariedades por elas sofridos serão esquecidos, ainda que em prol de um ‘bem maior’ – a reconciliação nacional.” (WOJCIECHOWSKI, Paola Bianchi. *Op. cit.*, p. 33)

<sup>26</sup> BORGES, Bruno Barbosa. *Justiça de transição: a transição inconclusa e suas conseqüências na democracia brasileira*. Curitiba: Juruá, 2012, p. 158.

<sup>27</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite; ALMEIDA, Alex Luciano Valadares de. *Op. cit.*, p. 207

No Brasil, como será estudado com maior detalhamento adiante, a Lei de Anistia (Lei Federal nº 6.683/1979) é um marco representativo da transição brasileira para o regime democrático, controlada pelos militares que não deixaram o poder senão através de uma distensão, nos termos da expressão cunhada pelo General Ernesto Geisel, “lenta, gradual e segura”.

A anistia bilateral concedida pela Lei nº 6.683/1979 configura um entrave à efetivação do direito à verdade no Brasil, na medida em que coloca sob o manto da impunidade os perpetradores de graves violações de direitos humanos do regime militar. Assim, não se vislumbra, no caso do Brasil e demais Estados que adotaram leis bilaterais de anistia, a possibilidade de revelação da verdade através da investigação e do julgamento de violadores de direitos humanos – o que não obsta a adoção de mecanismos extrajudiciais para a obtenção da verdade.

É oportuno registrar ainda algumas outras anotações a respeito do direito à verdade. Isto porque, em que pese o grande número de precedentes submetidos a cortes nacionais e internacionais<sup>28</sup> relacionados à revelação das circunstâncias em que ocorreram graves violações de direitos humanos, o direito em exame não conta com uma definição conceitual uníssona. É o que nota Yasmin Naqvi<sup>29</sup>, a cujo magistério novamente se recorre:

“(…) a definição de um ‘direito à verdade’ mais geral parece incerta. E, ainda assim, o direito à verdade tem sido reconhecido sem questionamento por um número de órgãos internacionais, bem como por um número de cortes a nível internacional e nacional, e tem sido erigido a princípio norteador em numerosos instrumentos para o estabelecimento de comissões de verdade e reconciliação, bem como na legislação nacional.”

Identifica-se, em doutrina, a existência de perspectivas amplas e restritas do direito à verdade<sup>30</sup>. De acordo com aquelas, o direito à verdade é definido como um instrumento para a

---

<sup>28</sup> Neste sentido, pondera a Comissão Nacional da Verdade, no bojo de seu relatório final: “Ao longo de quase três décadas, a Corte IDH tem contribuído decisivamente para a compreensão de que o direito à verdade é de titularidade seja das vítimas e familiares, seja da sociedade como um todo, ressaltando o papel das comissões da verdade no cumprimento da obrigação de garantir o direito a conhecer a verdade, na medida em que contribuem para a construção e a preservação da verdade histórica.” (BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório. Brasília: CNV, 2014, p. 36). No mesmo sentido, cf. WOJCIECHOWSKI, Paola Bianchi. *Op. cit.*, p. 32.

<sup>29</sup> Tradução livre. No original: “(…) the definition of a more general ‘right to the truth’ appears uncertain. And yet the right to the truth has been recognized without question both by a number of international organs and by a number of courts at the international and national level, and has been enshrined as a guiding principle in numerous instruments setting up truth and reconciliation commissions, as well as in national legislation.” (NAQVI, Yasmin. *Op. cit.*, p. 255)

<sup>30</sup> Neste sentido, cf. GALLO, Carlos Artur. *Op. cit.*, p. 138.

não repetição de violações maciças e sistemáticas de direitos humanos<sup>31</sup>. A definição subjetiva de direito à verdade, a seu turno, centra-se em sua dimensão individual ou particular<sup>32</sup>, voltada à formação do conhecimento dos indivíduos e grupos sociais acerca de sua própria história.

Registra-se, ainda, haver dissensões doutrinárias no que concerne às fontes do direito à verdade. Isto porque, ao contrário de diversos direitos humanos assegurados pela ordem internacional, o direito à verdade não foi objeto específico de algum tratado ou convenção, sendo inferido a partir das disposições encontradas em convenções sobre temas correlatos ou que tangenciam o dever do Estado de garantir a revelação da verdade aos familiares de mortos e desaparecidos, como também à sociedade, de forma geral. É o que ponderam González e Varney<sup>33</sup>:

“O direito à verdade ainda não foi objeto de uma convenção internacional específica. Alguns defendem que o direito deriva de outros direitos estabelecidos no direito internacional dos direitos humanos, tal como o direito (...) a receber e transmitir informações, e o direito ao devido processo. Outros dizem que é um direito autônomo, independente ou em adição a estes outros direitos. Todavia, os elementos centrais do direito são bem aceitos.”

Assim, no que toca à natureza jurídica do direito à verdade, alguns autores, como Kai Ambos<sup>34</sup>, defendem que o direito à verdade é, além de um princípio geral de direito, um direito extraído dos costumes. Já outros doutrinadores, como o fazem Yasmin Naqvi, opõem-

<sup>31</sup> Segundo o relatório final da Comissão Nacional da Verdade, o direito à verdade é “o direito inalienável de conhecer as circunstâncias e as razões que levaram, mediante violações maciças e sistemáticas, à perpetração de crimes, sendo o exercício pleno e efetivo de tal direito uma salvaguarda fundamental contra a repetição de tais violações”. (BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório. Brasília: CNV, 2014, p. 35)

<sup>32</sup> De acordo com Sampaio e Almeida, o direito à verdade é “aquele que possibilita aos indivíduos e grupos a formação de sua própria noção de verdade em torno das coisas e dos fatos da vida a partir das experiências próprias e das informações que devem estar disponíveis de modo completo e fácil (...)”. (*In Verdade e história: por um direito fundamental à verdade. In SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada (Coord.). Op. cit., p. 265*)

<sup>33</sup> Tradução livre. No original: “The right to the truth has not yet been the object of a specific international convention. Some argue that the right derives from other well-established rights in international human rights law, such as the right to a remedy, the right to receive and impart information, and the right to due process. Others say it is an autonomous right, independent of or in addition to these other rights. Nevertheless, the core elements of the right are well accepted.” (GONZÁLEZ, Eduardo; VARNEY, Howard. (eds.). *Truth seeking: Elements of Creating an Effective Truth Commission*. Brasília: Amnesty Commission of the Ministry of Justice of Brazil; New York: International Center for Transitional Justice, 2013, p. 4)

<sup>34</sup> O direito à verdade pode ser reconduzido aos artigos 32 e 33 do Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra I a IV de 1949; posteriormente, foi reconhecido, em particular com respeito ao destino dos desaparecidos, pela jurisprudência (nacional e internacional), por instrumentos de direitos humanos e pela prática dos Estados, a última, evidenciada em particular pelo estabelecimento de comissões da verdade e reconciliação. Sobre este panorama, pode concluir-se com segurança que o direito à verdade é uma norma consuetudinária emergente e um princípio geral de direito.” (AMBOS, Kai; MALARINO, Ezequiel; ELSNER, Gisela (Eds.). *Op. cit.*, p. 42- 43)

se à opinião que qualifica como consuetudinário o direito à verdade, com fundamento na construção jurisprudencial dada pelos organismos internacionais de direitos humanos:

“Assim, em conclusão à proposição segundo a qual o direito à verdade é consuetudinário, pode-se argumentar que por mais que não haja disposição específica deste direito em nenhum instrumento de direitos humanos, exceto pelo Conjunto Atualizado de Princípios sobre a Impunidade, houve repetidas inferências deste direito em relação a outros direitos humanos fundamentais por órgãos e cortes de direitos humanos.”<sup>35</sup>

No caso brasileiro – isto é, no bojo da ordem jurídica inaugurada com a Constituição da República de 1988 –, não houve menção expressa ao direito à verdade em nossa Lei Maior. A referência só é encontrada, no ordenamento jurídico brasileiro, no artigo 1º da Lei Federal nº 12.528/2011, que criou a Comissão Nacional da Verdade.

Não obstante, é de se observar que diversos outros princípios – estes, sim, expressamente positivados na Carta Magna de 1988 – representam reflexos do direito à verdade na ordem constitucional brasileira. A Carta Política de outubro de 1988, em que pese não ter positivado os direitos fundamentais em apreço visivelmente concebeu a sua existência, o que se colhe da análise de dispositivos como o da transparência na Administração Pública (art. 37, *caput*), e o art. 1º da CRFB/88, que torna imperativo o respeito à democracia e à dignidade da pessoa humana, além da cidadania (art. 1º, II) e da solidariedade (art. 3º, I).

Registre-se haver autores que se utilizam de outros dispositivos constantes do texto constitucional para refutar a tese da necessidade da adoção e da divulgação de uma verdade oficial pelo Estado. Neste sentido, Dimitri Dimoulis e Ana Lucia Sabadell<sup>36</sup> aduzem que

“Exigir que o Estado adote e divulgue certas verdades históricas viola o imperativo da neutralidade estatal diante de crenças e posições dos indivíduos. Esse imperativo decorre do dever estatal de respeitar a liberdade de opinião (art. 5.º, IV, da CF/1988), de preservar o pluralismo político (art. 1.º, V, da CF/1988), assim como da proibição de criar preferências entre brasileiros, enquanto especificação do princípio da igualdade (art. 19, III, da CF/1988). Eventual direito à verdade a ser satisfeito mediante prestação estatal contraria o princípio democrático que tem como componente central o pluralismo e a tolerância. Dito de maneira simples, o objetivo da verdade oficial garantida pelo Estado corresponde muito mais a ditaduras do que a democracias.”

<sup>35</sup> Tradução livre. No original: “Thus, in conclusion to the proposition that the right to the truth is a customary right, it can be argued that although there is no explicit statement of the right in any human rights instrument, save for the Updated Principles on Impunity, there have been repeated inferences of this right in relation to other fundamental human rights by human rights bodies and courts.” (NAQVI, Yasmin. *Op. cit.*, p. 267) No mesmo sentido, cf. MARCON, Glafira A. Does Brazil Have the Right to Truth? *In The Macalester Review*, vol. 3: iss. 2, article 8, 2013, p. 1-2.

<sup>36</sup> In Considerações de história e política do direito, p. 265

Todavia, em que pese o posicionamento acima apresentado, parece assistir maior razão à proposição de que o direito à verdade, primacialmente estruturado, na ordem jurídica brasileira, pelo direito à informação<sup>37</sup> (CRFB/88, art. 5º, XIV e XXXIII), encontra guarida em nosso ordenamento jurídico, merecendo tutela por se tratar de direito fundamental decorrente do regime adotado por nossa Carta Magna<sup>38</sup> - devendo-se relembrar a disposição constante do art. 5º, §2º, da CRFB/88, segundo a qual “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

## 2.2. DIREITO À MEMÓRIA

A memória pode ser conceituada a partir de uma perspectiva individual ou coletiva<sup>39</sup>. Sendo individual, refere-se ao conjunto de informações, recordações e experiências vividas pelo sujeito e que compõem sua identidade – isto é, a forma como se enxerga e como se apresenta no meio social. Já a memória coletiva, a seu turno, reporta-se a fatos históricos que guardem relevância para a formação de um imaginário e uma identidade coletiva, em suas manifestações sociais, culturais e políticas.

A adoção de medidas que busquem empregar efetividade ao direito à memória em sociedades em transição para regimes democráticos se afigura tarefa imprescindível, haja vista que a memória dos fatos ocorridos no passado desempenha papel fundamental na consolidação da democracia<sup>40</sup>, evitando que o medo e a incerteza permaneçam a pairar sobre a sociedade, a qual, sem memória, além de ser incapaz de sustentar qualquer regime democrático<sup>41</sup>, não estará munida de todos os componentes necessários à não repetição de

<sup>37</sup> Cf. SAMPAIO, José Adércio Leite; ALMEIDA, Alex Luciano Valadares de. *Idem, ibidem*.

<sup>38</sup> Neste sentido é o magistério de Glenda Mezarobba: “Afora o compromisso com a normativa internacional, estabelecido a partir de declarações, tratados e convenções às quais o país está vinculado, no caos do Brasil, ainda que não explicitamente reconhecido, o direito à verdade transparece em diversos artigos da Constituição federal que tratam do compromisso com a democracia, com a liberdade, com a justiça e a solidariedade.” (*Op. cit.*, p. 198)

<sup>39</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite; ALMEIDA, Alex Luciano Valadares de. *Op. cit.*, p. 206.

<sup>40</sup> “O segredo de Estado, sobrevivência do ‘arcana imperii’, deve ter uma exceção devidamente justificada e restrita em seu objeto e duração. Não deve prevalecer sobre o direito à memória e à verdade nem ao tempo de realização adequada da justiça de transição. Essa justiça projeta-se contra o esquecimento do passado, a impunidade e a propagação de mentiras sobre fatos público-políticos. Sua efetivação é elemento essencial para construção de uma democracia pluralista saída dos traumas de um regime de exceção.” (SAMPAIO, José Adércio Leite; ALMEIDA, Alex Luciano Valadares de. *Op. cit.*, p. 216)

<sup>41</sup> Cf. BRITO, Alexandra Barahona de. *Op. cit.*, p. 83.

graves violações de direitos humanos. Confira-se, a propósito, o magistério de Walber de Moura Agra e André Ramos Tavares<sup>42</sup>, *in litteris*:

“[A conservação da memória] apresenta sua imprescindibilidade para evitar que os martírios provocados possam ser repetidos no futuro. O conhecimento dos erros praticados é imprescindível na formação de uma consciência de defesa da dignidade da pessoa humana, tornando esse conceito basilar na sociedade, o que faz com que a vedação à tortura possa ser concebida como um dos poucos direitos considerados como absolutos no ordenamento jurídico. A exaltação da memória dos crimes ocorridos contribui para que a sociedade não se esqueça de que o gênero humano pode cometer atos torpes, daí a necessidade de uma constante vigilância para que esses fatos não voltem a ocorrer.”

Além de promover a conscientização – sobretudo das novas gerações, já concebidas no contexto de um regime democrático<sup>43</sup> – e a prevenção dos riscos do retorno a uma forma de governo autoritária, a memória, como já mencionado, mostra-se imprescindível à formação da identidade nacional<sup>44</sup>. Neste sentido é que, como se verá, as Comissões da Verdade desempenham papel de destacada relevância, já que, ao mesmo tempo em que olham para o passado, buscando revelar a verdade sobre os fatos ocorridos, formulam, ao fim de seus trabalhos, recomendações para que, no futuro, o Estado logre atingir a reconciliação, não retornando a uma forma autoritária de governo.

Segundo Brito<sup>45</sup>, “[a] memória é uma luta sobre o poder e sobre quem decide o futuro, já que aquilo que as sociedades lembram e esquecem determina suas opções futuras”. Neste contexto, assegurar o direito à memória mostra-se particularmente imperativo, sobretudo no Estado brasileiro, onde a transição para o regime democrático se deu de forma controlada

<sup>42</sup> *In* Justiça Reparadora no Brasil. *In* SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada. *Op. cit.*, p. 70. No mesmo sentido, cf. VITAL BRASIL, Vera. *Dano e reparação no contexto da Comissão da Verdade: a questão do testemunho*. Revista Anistia Política e Justiça de Transição / Ministério da Justiça. – n. 6 (jul./dez. 2011). – Brasília: Ministério da Justiça, 2012, p. 255; Cf.. BORGES, Bruno Barbosa. *Op. cit.*, p. 160.

<sup>43</sup> De acordo com Paul van Zyl, “[é] importante não somente dar amplo conhecimento ao fato de que ocorreram violações dos direitos humanos, mas também que os governos, os cidadãos e os perpetradores reconheçam a injustiça de tais abusos. O estabelecimento de uma verdade oficial sobre um passado brutal pode ajudar a sensibilizar as futuras gerações contra o revisionismo e dar poder aos cidadãos para que reconheçam e oponham resistência a um retorno às práticas abusivas”. (*In* Promovendo a justiça transicional em sociedades pós-conflito. *In* REÁTEGUI, Félix (coord.). *Justiça de transição: manual para a América Latina*. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011, p. 51) No mesmo sentido, cf. COSTA, Cezar Augusto Rodrigues. *Justiça de transição: breves anotações sobre a posição do STF brasileiro acerca da Lei de Anistia*. *In* SABADELL, Ana Lucia; SIMON, Jan-Michael; DIMOULIS, Dimitri. *Justiça de transição: das Anistias às Comissões da Verdade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 290.

<sup>44</sup> Neste sentido, prelecionam Edgard Marcelo Rocha Torres *et al.*: “(...) a preocupação com a Memória procede da sua capacidade de constituição e manutenção da coesão de um grupo social. Na dinâmica social a lembrança e esquecimento levam à construção da memória e à construção da própria identidade do grupo. Assim, enquanto seleção e identidade a Memória compreende a escolha do tipo de sociedade – ou pessoa – que se pretende ser.” (*Op. cit.*, p. 176)

<sup>45</sup> *Op. cit.*, p. 72.

pelos militares, que, em detrimento da formação da memória nacional, suprimiram-na, através de pactos de silêncio e de concessões de perdões bilaterais que, em alguma medida, atendiam aos anseios dos sobreviventes do regime e, por outro lado, garantiam a impunidade e a ignorância acerca dos fatos ocorridos no passado<sup>46</sup>.

Ainda sobre o caso brasileiro, aonde até os dias atuais se percebe uma proeminência das noções de perdão e reconciliação nacional em detrimento das medidas destinadas à revelação dos fatos ocorridos no passado, é importante notar que o direito à memória não prejudica a opção política por manter afastados da persecução criminal os agentes da ditadura militar – sobretudo no Brasil, aonde os torturadores de outrora se encontram amparados pela anistia “ampla, geral e irrestrita” concedida pela Lei nº 6.683/1979. A relevância da efetivação do direito à memória transcende o dever de punir, atendendo a desideratos mais amplos, como observa Rogério Gesta Leal<sup>47</sup>:

“A memória, assim, tem por finalidade romper as tendências de vingança intergeracional, substituir vícios e crescente risco da violência pela virtuosidade do respeito mútuo. Sem a recordação emancipadora (...), o passado não volta ao seu posto paradigmático de diretriz e experiência para todos, mantendo-se como um fantasma insepulto que mais fomenta a discórdia do que a reconciliação.”

O direito à memória, observado a partir do conjunto de transformações institucionais concebidas no bojo da justiça de transição, pode ser garantido não apenas através da criação de Comissões da Verdade, como também pela adoção de ações visando a promover a conscientização e a prevenção em relação a abusos massivos de direitos humanos – através, por exemplo, da instituição de datas comemorativas, da criação de centros de referência e memória, e da (re)nomeação de logradouros públicos. Tais medidas, de cunho simbólico, encontravam-se dentre as ações previstas no bojo do Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos<sup>48</sup>, mostrando-se oportuna, para fins de conclusão, a transcrição excerto a seguir:

“O trabalho de reconstituir a memória exige revisitar o passado e compartilhar experiências de dor, violência e mortes. Somente depois de lembrá-las e fazer seu luto, será possível superar o trauma histórico e seguir adiante. A vivência do sofrimento e das perdas não pode ser reduzida a

<sup>46</sup> BARBOSA, Marco Antonio Rodrigues; VANNUCHI, Paulo. *Op. cit.*, p. 58

<sup>47</sup> *In Verdade, Memória e Justiça: um debate necessário*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2012, p. 18. No mesmo sentido, TORRES, Edgard Marcelo Rocha; MOURA, Luiza Diamantino. *Op. cit.*, p. 177.

<sup>48</sup> Dentre as ações programáticas que compuseram a Diretriz 24 (“Preservação da memória histórica e a construção pública da verdade”) do Eixo Orientador VI (“Direito à Memória e à Verdade”) do PNDH-3, encontram-se: “a) Disponibilizar linhas de financiamento para a criação de centros de memória sobre a repressão política, em todos os estados (...)”; “d) Criar e manter museus, memoriais e centros de documentação sobre a resistência à ditadura”. (BRASIL. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) / Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Ed. rev. Brasília: SEDH/PR, 2010, p. 175-176)

conflito privado e subjetivo, uma vez que se inscreveu num contexto social, e não individual.”<sup>49</sup>

Assentadas as premissas teóricas a respeito da conformação dogmática dos direitos à verdade e à memória, elementos basilares do desenvolvimento da justiça transicional, passar-se-á adiante, especificamente, a analisar o fenômeno da justiça de transição, com a apresentação dos mecanismos<sup>50</sup> mais comumente identificados na doutrina nacional e estrangeira como formas de consolidação de regimes democráticos em Estados egressos de governos autoritários, identificados com a prática de graves violações de direitos humanos.

---

<sup>49</sup> *Idem*, p. 170.

<sup>50</sup> De acordo com Soares e Kishi, “[a] apuração da verdade sobre os acontecimentos e atos de violência praticados, a reparação dos danos causados às vítimas e à sociedade brasileira, a prevenção contra novas violações aos direitos humanos, a responsabilização e os limites para concessão de perdão aos agressores (principalmente por leis de anistia) são temas típicos da justiça de transição, que integram as agendas de direitos humanos de diversos países, inclusive do Brasil.” (*Op. cit.*, p. 51)

### 3. JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO: CONTORNOS TEÓRICOS

A necessidade de se promover, com justiça<sup>51</sup>, alterações institucionais, políticas e sociais, num contexto de mudança de regimes – de um regime de exceção, marcado pela falta de representatividade e legitimidade democrática, para um governo em que se assegurem as liberdades e garantias individuais, pautado pelo Estado de Direito –, como se sabe, remonta à antiguidade clássica. Em diversos períodos da história, governos autoritários e repressivos sucumbiram, cedendo espaço à restauração das democracias<sup>52</sup>.

O estudo moderno da justiça de transição, consubstanciada neste conjunto de alterações estruturais em um dado território à luz do direito<sup>53</sup>, com vistas, dentre outros objetivos, à manutenção da paz, à reparação das vítimas do regime antecedente, e a evitar que o mesmo episódio torne a ocorrer, iniciou-se ao final da primeira metade do século XX, no pós Segunda Guerra Mundial, quando do julgamento dos bárbaros crimes cometidos durante o regime nazista na Alemanha, acompanhado de programas de desnazificação e da elaboração de leis voltadas à reparação de vítimas do regime.

A justiça de transição, a partir de então, assumiu características diversas, conforme as várias oportunidades em que ganhou aplicabilidade – tendo, por isso, na análise de Ruti Teitel, apresentado, até o momento, três fases distintas, cada uma configurada a partir dos contextos políticos e sociais em constante mutação ao redor do globo – isto é, de acordo com imperativos de otimismo (relacionado aos acelerados processos de democratização ao final da

---

<sup>51</sup> De acordo com Melina Girardi Fachin, “(...) foi a partir da sistematização feita pela Corte Interamericana no *leading case* Velásquez Rodríguez *versus* Honduras que se delinearam noções mínimas implicadas dentro dos muitos outros sentidos que a transição justa pode carregar consigo.” (*In* Direito humano ao desenvolvimento e justiça de transição: olhar para o passado, compreender o presente e projetar o futuro. *In* PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coords.). *Op. cit.*, p. 149)

<sup>52</sup> “(...) as transições políticas sempre existiram historicamente, o que foi objeto de alteração ao longo das últimas décadas foi o fato de que, ao se definirem parâmetros internacionais de atuação, estas transições já não podem se limitar a acordos de paz ou pactos políticos realizados entre determinados setores da população e/ou do governo.” (WOJCIECHOWSKI, Paola Bianchi. *Op. cit.*, p. 351)

<sup>53</sup> De acordo com Pierre Hazan, “[a]o unir-se o conceito de justiça com aquele de transição, a justiça de transição torna-se paradigma da nova era: a tensão entre civilização e barbárie e sua solução; a metamorfose das sociedades, isto é, a passagem da ditadura à democracia. A justiça de transição elaborará soluções concretas, estabelecendo um compromisso entre o ideal de justiça e o realismo político.” (Tradução livre. No original: “[i]n uniting the concept of justice with that of transition, transitional justice becomes the new era’s paradigm: the tension between civilization and barbarity and its solution; the metamorphosis of societies, that is, the passage from dictatorship to democracy. Transitional justice will elaborate concrete solutions, establishing a compromise between the ideal of justice and political realism.”) *Op. cit.*, p. 31-32.

década de oitenta) ou de pessimismo (marcado, por exemplo, pela multiplicação de conflitos relacionados à limpeza étnica, como ocorrido em Ruanda e em Srebrenica<sup>54</sup>):

"(...) a justiça transicional torna-se entendida como extraordinária e internacional no período pós-guerra após 1945. A Guerra Fria acaba com o internacionalismo desta primeira (...) fase da justiça de transição. A segunda fase, ou pós Guerra Fria, está associada com a onda de transições democráticas e de modernização que começou em 1989. Em direção ao final do século XX, a política global foi caracterizada por uma aceleração na resolução de conflitos e por um discurso persistente sobre a justiça através da lei e da sociedade. A terceira fase, ou de Estado estável, da justiça de transição, é associada às condições contemporâneas de conflito persistente que ensejam a criação de uma legislação normalizada sobre a violência."<sup>55</sup>

A justiça de transição teve, em diversos países da América Latina, campo fértil à sua aplicabilidade, já que a região, no contexto da bipolarização criada pela Guerra Fria na segunda metade do século XX, foi marcada por governos autoritários comandados por juntas militares, cujo objetivo principal era extirpar a “ameaça comunista”, mantendo o alinhamento com o bloco ocidental pautado pelo modelo de livre mercado.

Deste modo, partir da década de oitenta, como visto, o campo da justiça de transição tem recebido incrementos importantes<sup>56</sup>, sobretudo em função da ampliação das operações da Organização das Nações Unidas e do reconhecimento da relação entre direitos humanos, desenvolvimento e pacificação<sup>57</sup>. Os Estados vêm, desde então, adotando diversos mecanismos da justiça de transição para buscar a efetivação dos direitos da sociedade e das vítimas, punir os agentes do Estado que praticaram graves violações de direitos humanos, esclarecer os fatos ocorridos no passado e prevenir-se contra o retorno ao modelo de Estado

<sup>54</sup> HAZAN, Pierre. *Op. cit.*, p. 55.

<sup>55</sup> Tradução livre. No original: “(...) transitional justice becomes understood as both extraordinary and international in the postwar period after 1945. The Cold War ends the internationalism of this first (...) phase of transitional justice. The second, or post-Cold War, phase is associated with the wave of democratic transitions and modernization that began in 1989. Toward the end of the twentieth century, global politics was characterized by an acceleration in conflict resolution and a persistent discourse of justice throughout law and society. The third, or steady-state, phase of transitional justice is associated with contemporary conditions of persistent conflict with lay the foundation for a normalized law of violence.” (*In Transitional Justice Genealogy. In Harvard Human Rights Journal*, n. 69, vol. 16, 2003, p. 70)

<sup>56</sup> Paul Van Zyl identifica, no decorrer da última década, dois importantes avanços no campo da justiça de transição: “Em primeiro lugar, os elementos da justiça transicional passaram de uma aspiração do imaginário à expressão de obrigações legais vinculantes. (...) Em segundo lugar, o fortalecimento da democracia em muitos lugares do mundo, em especial na América Latina, Ásia e África e o surgimento de organizações cada vez mais sofisticadas da sociedade civil têm contribuído para fundar as instituições e a vontade política necessária para confrontar um legado de violações dos direitos humanos e conseguir que as políticas se traduzam em ações.” (*Op. cit.*, p. 47-48) No mesmo sentido, cf. WOJCIECHOWSKI, Paola Bianchi. *In O impacto do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e dos ditames da justiça transicional na interpretação e aplicação da Lei de Anistia Brasileira: a fragilização do Estado Democrático de Direito frente à denegação do direito à justiça. In PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coords.). Op. cit.*, p. 350.

<sup>57</sup> BATISTA, Vanessa Oliveira; BOITEUX, Luciana; HOLLANDA, Cristina Buarque de. *Op. cit.*, p. 57. No mesmo sentido, cf. FACHIN, Melina Girardi. *Op. cit.*, p. 157.

autoritário. Esta é a análise empreendida por Kathryn Sikkink e Carrie Booth Walling<sup>58</sup>, in verbis:

“Mesmo após os regimes autoritários terem transitado em direção à democracia, os arquitetos das atrocidades comandadas pelo Estado tipicamente não enfrentaram processos judiciais por seus crimes. Em vez disso, para o bem da estabilidade ou da reconciliação, os líderes das transições preferiram oferecer anistias aos abusadores de direitos humanos de regimes passados. Desde os anos 1980, contudo, os Estados estão cada vez mais utilizando diversos mecanismos da justiça de transição, incluindo julgamentos, comissões da verdade, reparações, (...), museus e outros ‘lugares de memória’, arquivos e projetos de história oral, para dirigirem-se às violações passadas de direitos humanos.”

Na linha do que foi elucidado pelas autoras acima referidas, pode-se verificar que a justiça de transição é um grande projeto de refundação constitucional de um Estado saído do obscurantismo autoritário, representado por um conjunto de mecanismos e métodos de construção da paz social<sup>59</sup>, caracterizados pela aplicabilidade restrita a períodos posteriores a períodos de conflitos envolvendo graves violações de direitos humanos.

Através destes mecanismos, objetiva-se atribuir reparações (pecuniárias ou não) às vítimas sobreviventes e aos familiares de mortos ou desaparecidos; investigar, processar e julgar os agentes do Estado responsáveis por aquelas violações; revelar a verdade sobre os acontecimentos que marcaram o período autoritário (através das Comissões da Verdade); reformar as instituições identificadas com o abuso a direitos humanos; adotar outras medidas de cunho simbólico para marcar o respeito às vítimas do regime antecedente e o repúdio às práticas então adotadas; e, por derradeiro, promover a construção de uma identidade nacional e alcançar a reconciliação. Todos estes objetivos destinam-se, em suma à reconstrução ética e moral da sociedade traumatizada<sup>60</sup>.

Sendo a justiça de transição o conjunto destes mecanismos, os quais devem ser adotados conforme a realidade e a necessidade de cada país<sup>61</sup>, haverá, portanto, objetivos

---

<sup>58</sup> Tradução livre. No original: “Historically, government officials who abused the human rights of their populations were able to do so with impunity. Even after authoritarian regimes transitioned toward democracy, the architects of state-led atrocities typically did not face judicial proceedings for their crimes. Instead, for the sake of stability or reconciliation, transitional leaders preferred to offer amnesties to the human rights abusers of previous regimes. Since the 1980s, however, states are increasingly using multiple transitional justice mechanisms, including trials, truth commissions, reparations, (...), museums and other ‘memory sites’, archives, and oral history projects, to address past human rights violations.” (*In The impact of Human Rights Trials in Latin America. In Journal of Peace Research*, v. 44, n. 4, 2007, p. 427)

<sup>59</sup> ZYL, Paul Van. *Op. cit.*, p. 47; GALLO, Carlos Artur. *Op. cit.*, p. 135.

<sup>60</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite; LEMOS, Eduardo Loureiro. *Op. cit.*, p. 204.

<sup>61</sup> “(...) no desenvolvimento de um processo de justiça de transição é preciso considerar, entre outros aspectos, a natureza da violência e dos abusos de direitos humanos, a natureza da transição política e a extensão do poder dos criminosos, após a passagem para o novo regime.” (MEZAROBBA, Glenda. *Op. cit.*, p. 41)

diversos, verificados a partir dos “modelos de transição” expostos por Anna Mariani Carneiro Leão<sup>62</sup>:

“A justiça transicional pode ter distintas finalidades: compensar as vítimas da atuação arbitrária e violenta do Estado, pacificar a sociedade ou evitar que a experiência do passado se repita. A cada uma destas finalidades se pode associar um modelo. A satisfação das vítimas pressupõe a responsabilização dos agressores (modelo da punição). A pacificação da sociedade implica tomar medidas como a anistia, admitindo a ideia de que o perdão facilita a reconciliação (modelo da anistia). E, por último, a prevenção contra a repetição dos fatos inclui o esclarecimento da verdade e a preservação da memória (modelo da verdade).”

Resta claro, desta forma, que a escolha dos instrumentos postos à disposição dos Estados que atravessam períodos transicionais é feita levando-se em conta, dentre outros fatores históricos e políticos, as peculiaridades do regime antecedente e as aspirações dos novos atores políticos e sociais<sup>63</sup>. Assim, pode-se verificar, com base em experiências históricas recentes, que mudanças de regime empreendidas através de ruptura abrem um campo mais fértil à atuação dos mecanismos transicionais, enquanto aquelas pactuadas, em geral, restringem as possibilidades de promover a transição em sua integralidade. Como se verá melhor adiante, o caso da transição brasileira centrou-se no “modelo da anistia”, justificando-se no perdão e na reconciliação nacional, para os quais o esquecimento dos abusos do passado mostrava-se um requisito necessário<sup>64</sup>.

Deve-se recordar que a todas estas medidas a serem adotadas pelos governos “recém-democráticos” correspondem direitos das vítimas, de forma particular, e da sociedade, de forma geral, quais sejam: o direito à justiça, o direito à verdade, o direito à compensação e o direito à existência de instituições reorganizadas, nas quais não mais haja pessoas ligadas ao

---

<sup>62</sup> Tradução livre. No original: "La justicia transicional puede tener distintas finalidades: compensar a las víctimas de la actuación arbitraria y violenta del Estado, pacificar la sociedad o evitar que la experiencia del pasado se repita. A cada una de esas finalidades se puede asociar un modelo. La satisfacción de las víctimas presupone la responsabilización de los agresores (modelo de la punición). La pacificación de la sociedad implica tomar medidas como la amnistía, admitiendo la idea de que el perdón facilita la reconciliación (modelo de la amnistía). Y, por último, la prevención contra la repetición de los hechos incluye la clarificación de la verdad y la preservación de la memoria (modelo de la verdad)." (*Op. cit.*, p. 83)

<sup>63</sup> BRITO, Alexandra Barahona de. *Op. cit.*, p. 66. No mesmo sentido, cf. SABADELL, Ana Lucia; DIMOULIS, Dimitri. *Op. cit.*, p. 251.

<sup>64</sup> Acerca do contexto brasileiro, anote-se a relevante observação de Carlos Eduardo A. Japiassú e Marcela S. Miguens: “(...) não é simples imaginar a possibilidade de reconstrução de uma sociedade destruída a partir da composição de duas idéias opostas: a possibilidade de identificação e punição dos autores dos crimes e a hipótese de esquecimento, perdão e de estímulo à reconciliação entre vítimas e algozes.” (*Op. cit.*, p. 224-225)

antigo regime de governo<sup>65</sup>. São estes, no dizer de Melina Girardi Fachin<sup>66</sup>, os “*core terms*” da justiça de transição.

Uma vez identificados os direitos que norteiam a justiça de transição, oportuno se mostra fazer menção às suas características, quais sejam, a *complementaridade*, a *circularidade* e a *contextualidade* dos seus mecanismos:

“*Complementaridade* significa que verdade, memória, justiça e reparação são elementos que se entrecruzam, suas funções são superpostas e interdependentes (...). *Circularidade* significa que os resultados de uns destes mecanismos remetem a necessidade de aplicação dos outros. (...). *Contextualidade*, por sua vez, implica que os mecanismos são aplicados conforme as características históricas, políticas e de cada transição local.”<sup>67</sup>

Outro traço marcante das transições reside em que, em geral, durante o seu transcurso, “as regras e procedimentos estão nas mãos dos governantes autoritários, os quais conservam um poder discricionário maior ou menor sobre o ordenamento jurídico e conseqüentemente sobre os direitos, consoante o caso ou a etapa em que se encontra a transição”<sup>68</sup>.

Contudo, modernamente, já não é mais possível falar-se em retorno a modelos de governo democrático sem que o Estado esteja compelido a adotar mecanismos da justiça de transição<sup>69</sup>, mesmo porque, nesta sua “terceira fase”, em que se vivencia um novo paradigma de Estado de Direito, ela emerge como uma reflexão primordial para a comunidade internacional. Como aduzem Sampaio e Lemos<sup>70</sup>, em Estados saídos do autoritarismo, “torna-se obrigação pública a discussão dos (mal)ditos e das inverdades, da versão oficial do que aconteceu e, principalmente, do que se disse que não sucedeu”.

Sobretudo com o crescente processo de afirmação dos direitos humanos na ordem internacional, não se pode retornar a um regime democrático sem a prestação de contas acerca dos erros pretéritos. Isto porque, de acordo com Vanessa Oliveira Batista *et al.*<sup>71</sup>, o enfrentamento do passado é “mecanismo essencial para se superar os conflitos e desafios,

<sup>65</sup> Cf. MEZAROBBA, Glenda. *Op. cit.*, p. 44-45.

<sup>66</sup> *Op. cit.*, p. 148.

<sup>67</sup> ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo. Mutações do conceito de anistia na justiça de transição brasileira: a terceira fase da luta pela anistia. In PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coords.). *Op. cit.*, p. 122.

<sup>68</sup> BORGES, Bruno Barbosa. *Op. cit.*, p. 23.

<sup>69</sup> Anote-se que, de acordo com Agra e Tavares, “[a] tentativa de construção de uma justiça retificadora é uma necessidade inarredável para a estabilização de um real Estado de Direito, não aquele entendido em uma concepção formal, vazia de conteúdo, mas como um regime baseado em normas jurídicas, contando com legitimidade popular consciente, o que envolve o conhecimento e o perdão, jamais a ocultação e o silêncio”. (*Op. cit.*, p. 73)

<sup>70</sup> *Op. cit.*, p. 208.

<sup>71</sup> *Op. cit.*, p. 57.

prevenir futuras vitimizações e alcançar a verdadeira reconciliação e o respeito aos direitos humanos”.

Não se cogite, a partir do exposto, que a justiça de transição, pelo fato de se prestar a esclarecer violações pretéritas e a prover justiça e reparação aos indivíduos que vivenciaram amargas e dolorosas experiências provocadas pelo “terror de Estado”<sup>72</sup>, seja um conjunto de mecanismos voltado somente para o passado<sup>73</sup>. Como é cediço, um dos grandes escopos da justiça de transição é a prevenção contra o retorno à forma autoritária de governo<sup>74</sup>. Este objetivo se reveste de especial importância em países de transição tardia – tais como o Brasil, em cuja história as páginas infelizes escritas pela ditadura militar são, como no dizer de Francisco Buarque de Hollanda, “passagem desbotada na memória das nossas novas gerações”. Assim lecionam Marcelo Cattoni Oliveira *et al.*<sup>75</sup>:

“Mas não é apenas aos mortos que a justiça de transição fala, sendo esse um erro corriqueiro relativo ao tema. Se é tanto de memória quanto de projeto que se trata, a justiça de transição tem como uma outra dimensão seu olhar ao futuro, seu olhar para as gerações vindouras, para aquelas e aqueles que não estão presentes não por não estarem mais, mas por não estarem ainda. A elas e eles, a justiça não é feita em memória, mas em projeto, em projeto de um país mais livre e mais igualitário, em condições de assegurar que os eventos de um passado de barbárie não se repitam.”

Por fim, ressalte-se que o fenômeno da justiça de transição, uma vez aplicado com vistas ao atingimento da plenitude do regime democrático<sup>76</sup>, no qual haja um processo constante de aprimoramento das instituições com o objetivo de assegurar, sempre na maior medida possível, o amplo exercício das liberdades constitucionais e democráticas, não deve

<sup>72</sup> De acordo com Lucia Elena Arantes Ferreira Bastos, o terror de Estado é “a organização sistemática e institucionalizada de um conjunto de instituições repressivas por meio de leis, prisões, execuções e julgamentos, que é utilizada como fórmula para criar um sentimento generalizado de angústia e atemorização nos indivíduos, a fim de que estes se mantenham consoante com os desígnios do governante e abstenham-se de questionamentos quanto às suas tomadas de decisões.” (*In As leis de anistia face ao direito internacional e à justiça transicional. In SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada. Op. cit., p. 171*). No mesmo sentido, cf. VITAL BRASIL, Vera. *Op. cit., p. 251*.

<sup>73</sup> “A transição justa volta-se para trás a fim de apurar a verdade, reparar os danos causados às vítimas e também com isso responsabilizar os agressores; mas também se inclina ao futuro a fim de pavimentar um caminho sólido para que as instituições democráticas se consolidem e não abram mais brechas para a conveniência de práticas autoritárias.” (FACHIN, Melina Girardi. *Op. cit., p. 150*)

<sup>74</sup> De acordo com Vera Vital Brasil, “[e]studos feitos por equipes clínicas latino-americanas (...) dão provas evidentes de que os danos causados pela violência do Estado tendem a se manter – se não forem reconhecidos como tal – e a se propagar para as gerações posteriores.” (*Op. cit., p. 252*)

<sup>75</sup> OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni; GOMES, David Francisco Lopes. A história, a memória, os soberanos: a justiça de transição e o projeto constituinte do Estado Democrático de Direito. *In PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coords.). Op. cit., p. 9*.

<sup>76</sup> De acordo com Paola Bianchi Wojciechowski, “[a] Justiça de Transição tem, portanto, o objetivo de rescindir definitivamente com o regime autoritário e viabilizar a solidificação de uma democracia madura, na qual se observe o respeito e a tutela ampla aos direitos humanos, com o cumprimento de obrigações definidas que emanam do sistema internacional de proteção a estes direitos.” (*Op. cit., p. 352*)

ser visto como um processo finito. Ou seja, a justiça de transição “vai se adaptando às condições do momento e às mudanças que vão evoluindo ao longo do tempo”<sup>77</sup>, para alcançar um modelo de democracia pensado como um “processo infundável de construção e como abertura infinita à pluralidade, uma transição que sempre já começou e que sempre nunca termina”<sup>78</sup>.

Para um exame um pouco mais aprofundado a respeito dos quatro pilares sobre os quais se assenta o fenômeno transicional, passar-se-á ao exame em separado de cada um deles, buscando-se examinar os contornos que a doutrina nacional e estrangeira lhes tem conferido atualmente.

### 3.1. RESPONSABILIZAÇÃO JUDICIAL

Submeter os fatos que envolveram graves violações de direitos humanos, associados à política de repressão<sup>79</sup> dos governos autoritários, à cognição judicial, é atender ao direito à justiça. A responsabilização judicial dos perpetradores de abusos contra direitos humanos desempenha, dentre outros, o relevante papel de fazer restaurar a confiança nas instituições do Poder Público<sup>80</sup>, fortalecer a sociedade e garantir a paz social<sup>81</sup>, desafio este que se põe à frente da justiça de transição uma vez consolidado o regime democrático. Veja-se o magistério de Soares *et al.*<sup>82</sup>:

“Depois de enfrentar desafios inéditos, como reconhecer as vítimas, honrar a memória, recontar a história, impedir a guerra e reconstruir uma comunidade jurídica, novos objetivos surgem a partir do momento da consolidação da democracia. Com a transição para democracia, nota-se que uma grande parte da violência praticada não é traduzida em atos nefastos e criminosos contra vítimas que podem ser individualizadas. A quebra de confiança nas instituições, o medo, a associação do silêncio com a segurança pessoal e familiar são alguns dos exemplos da necessidade de responsabilizar publicamente outros atores por atos graves, que são violações massivas contra outros direitos humanos, geralmente ligados à liberdade (de expressão, de associação etc).”

<sup>77</sup> BRITO, Alexandra Barahona de. *Op. cit.*, p. 71.

<sup>78</sup> OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni; GOMES, David Francisco Lopes. *Op. cit.*, p. 10.

<sup>79</sup> De acordo com Inês Virgínia Prado Soares e Sandra Akemi Shimada Kishi, a repressão, “frequentemente, se traduziu na prática de crimes, os quais foram executados como uma política de Estado e contaram, muitas vezes, com a colaboração de toda uma sociedade ou de uma classe social e com a cumplicidade de um Direito delinqüente.” (*Op. cit.*, p. 46)

<sup>80</sup> “Os processos também podem auxiliar a restabelecer a confiança entre os cidadãos e o Estado demonstrando àqueles cujos direitos foram violados que as instituições estatais buscam proteger e não violar seus direitos. Isso pode ajudar a reerguer a dignidade das vítimas e diminuir seus sentimentos de raiva, marginalização e afronta.” (VAN ZYL, Paul. *Op. cit.*, p. 51)

<sup>81</sup> COSTA, Cezar Augusto Rodrigues. *Op. cit.*, p. 290.

<sup>82</sup> *Op. cit.*, p. 51.

Os julgamentos de violadores de direitos humanos são elementos-chave no combate à criação de meios para que não haja novas atrocidades e aos revisionismos que negam e justificam a barbárie do passado<sup>83</sup>. A discussão em torno do dever de responsabilização judicial nos Estados nos quais a transição para o governo democrático se deu a partir de “modelos de anistia” é candente, revestindo-se de especial importância, haja vista as advertências formuladas por parcela amplamente majoritária da doutrina<sup>84</sup> sobre os riscos que a impunidade dos agentes do regime ditatorial proporciona à sociedade de forma generalizada.

Com efeito, deve-se notar a posição de autores que defendem que, em países que apresentam lentidão no que toca à efetivação dos ditames da justiça de transição, em especial à responsabilização de agentes que cometeram graves violações de direitos humanos, os argumentos favoráveis à persecução criminal vão se mostrando cada vez mais enfraquecidos. No caso brasileiro, por exemplo, passados mais de cinquenta anos do início do regime militar, o processo judicial criminal movido contra indivíduos porventura acometidos de moléstias incapacitantes, ou de idade provectora, prestar-se-á muito mais à realização de vingança do que à concretização das finalidades legais da pena<sup>85</sup>.

Porém, cabe salientar que a noção de que os agentes de Estado criminosos serão sempre encobertos pelo manto da impunidade – o que dissolve, de forma generalizada, o respeito e a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas – é também um sinal que aponta claramente para uma transição inconclusa. Promover a responsabilização judicial de agentes dos regimes autoritários é, portanto, imperativo para se romper com o legado de atrocidades<sup>86</sup> que, principalmente em países que optaram pelo “modelo da anistia” para promover suas transições, ainda exercem grande influência sobre as relações entre Estado e sociedade.

Todavia, é bem de ver que nestes países em que a alternância de regime se deu de forma negociada, nos quais se firmou um suposto pacto entre a sociedade e os dirigentes do governo autoritário, não se podem depositar no reconhecimento judicial todas as esperanças para a promoção da transição. O caso brasileiro, por exemplo, é emblemático: afora exceções verificadas recentemente, as quais serão apresentadas mais adiante, as tentativas de persecução criminal têm encontrado na Lei de Anistia obstáculo intransponível. Neste

---

<sup>83</sup> BRITO, Alexandra Barahona de. *Op. cit.*, p. 77.

<sup>84</sup> ZYL, Paul Van. *Op. cit.*, p. 64.

<sup>85</sup> DIMOULIS, Dimitri; SABADELL, Ana Lucia. *Op. cit.*, p. 271.

<sup>86</sup> “Julgar os perpetradores que cometeram graves violações dos direitos humanos é uma parte crítica de qualquer esforço para confrontar um legado de abuso. Os julgamentos podem servir para evitar futuros crimes, dar consolo às vítimas, pensar um novo grupo de normas e dar impulso ao processo de reformar as instituições governamentais, agregando-lhes confiança.” (VAN ZYL, Paul. *Op. cit.*, p. 49-50) No mesmo sentido, cf. BASTOS, Lucia Elena Arantes Ferreira. *Op. cit.*, p. 188-189.

diapasão, é recomendável cogitar-se do recurso a meios alternativos à judicialização para o esclarecimento da verdade e para a afirmação do rechaço às práticas violadoras de direitos humanos.

Deve-se lembrar, por fim, que a responsabilização judicial dos autores de graves violações de direitos humanos é, ainda, dever dos Estados perante a ordem internacional<sup>87</sup>. Na América do Sul, diversos precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos têm reafirmado a obrigação dos Estados de processar e julgar perpetradores de violações a direitos humanos, como medida de reparação às vítimas e à sociedade como um todo, uma vez tenham retornado a um regime de governo democrático<sup>88</sup>.

### 3.2. REFORMAS INSTITUCIONAIS

A (re)construção democrática, como resposta às atrocidades cometidas no passado, também se pode dar através da extinção ou mesmo da restauração de instituições que se associaram, durante o regime ditatorial, à prática de supressão de direitos e garantias fundamentais.

Tenham elas sido criadas pelo aparato governamental autoritário para a operacionalização das práticas necessárias à subsistência do regime – tais como o Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) e o Destacamento de Operações de Informações do Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI), no caso brasileiro –, ou, em se tratando de instituições já existentes antes da instalação do regime repressivo, tenham elas sofrido reformas em sua organização interna, sobretudo com a inserção de agentes do regime para o comando e o controle das diretrizes institucionais, impõem-se, no âmbito da transição para o regime democrático, alterações substanciais.

Estas reformas institucionais são necessárias não só à reafirmação da cisão com o regime anterior e suas práticas espúrias, como também à recuperação de sua legitimidade e integridade e da confiança dos indivíduos<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup> Segundo Lucia Elena Arantes Ferreira Bastos, “O dever de trazer os perpetradores de crimes contra a humanidade à justiça pode ser deduzido por meio dos tratados de proteção dos direitos humanos. Segundo o artigo 2º (3) do Pacto de Direitos Civis e Políticos, os Estados-partes obrigaram-se a assegurar que as vítimas de violações dos direitos humanos devem ter um remédio efetivo, mesmo que as violações tenham sido cometidas por pessoas que agiam em capacidade oficial ou estatal.” (*Op. cit.*, p. 171-172)

<sup>88</sup> SANTOS JÚNIOR, Belisário dos. *Op. cit.*, p. 335.

<sup>89</sup> Neste sentido, Paul Van Zyl: “A remoção das pessoas que violaram os direitos humanos de cargos que implicam confiança e responsabilidade constitui uma parte importante do processo para estabelecer ou restaurar a integridade das instituições estatais.” (*Op. cit.*, p. 54)

As modificações no âmbito das instituições governamentais são consectário lógico da efetivação dos direitos associados aos processos transicionais. Uma vez revelada a verdade, impõe-se a depuração das instituições, com seu realinhamento às novas políticas de Estado e a desvinculação de pessoas ligadas ao regime antecedente. Como se viu, a justiça de transição, com a atenção voltada também para o futuro, tem o dever de promover “direitos efetivos de cidadania e para a promoção presente e futura de medidas de prestação de conta dos atos estatais”<sup>90</sup>.

### 3.3. PROGRAMAS DE REPARAÇÃO

Traço característico dos regimes autoritários, como se sabe, é a repressão. O aparato repressor do Estado, voltado à supressão das liberdades democráticas, historicamente utilizou-se dos mais atrozes e hediondos recursos para impor, através do medo, do sofrimento – e até mesmo da morte –, o respeito à cartilha de governo e a obediência às suas diretrizes ideológicas.

É dever inarredável do Estado, no âmbito de uma justiça transicional voltada para o atendimento dos direitos e garantias fundamentais, e à reafirmação dos direitos humanos e do Estado de Direito, promover reparações justas às vítimas sobreviventes do terror de Estado ou aos familiares de mortos e desaparecidos. Sobretudo nos casos de países em que, como o Brasil, ainda não se pode falar em um amplo acesso aos meios de obtenção da verdade, a adoção de políticas de reparação ganham especial realce, já que “o melhor que poderá ser feito será estabelecer estruturas de suporte suficientes (...) para ajudar os indivíduos a pessoalmente adaptarem-se à sua realidade desconfortável”<sup>91</sup>.

Reparação é uma palavra que envolve uma complexidade de sentidos, envolvendo diversas dimensões<sup>92</sup> e, assim, estas reparações podem se dar por diversas formas, incluindo as pecuniárias, médicas, sociais, psicológicas e mesmo simbólicas. Nesta linha de ideias, observa Brandon Hamber:

“Psicologicamente falando, contudo, os assim chamados atos simbólicos de reparação (...) e os atos materiais de reparação (...) servem ao mesmo fim. Ambas estas formas de reparação podem, mesmo que não necessariamente, desempenhar um papel relevante em qualquer processo de cura, perda e abordagem do trauma. Eles podem simbolicamente admitir e reconhecer o

---

<sup>90</sup> BRITO, Alexandra Barahona de. *Op. cit.*, p. 82.

<sup>91</sup> Tradução livre. No original: “the best that can be done is to set up sufficient support structures (...) to help individuals personally come to terms with their uncomfortable reality.” (HAMBER, Brandon. *Op. cit.*, p. 220)

<sup>92</sup> VITAL BRASIL, Vera. *Op. cit.*, p. 258.

sofrimento do indivíduo. Estas representações simbólicas do trauma, particularmente se os símbolos são personalizados e culturalmente relevantes, podem ajudar a concretizar um evento traumático, ajudar um indivíduo a adaptar-se e auxiliar a qualificar a responsabilidade.”<sup>93</sup>

Em que pese o recurso mais frequente às reparações meramente indenizatórias<sup>94</sup>, deve-se ressaltar que as reparações simbólicas desempenham papel de grande relevância e atinge não só as vítimas, como também a sociedade como um todo. Medidas como o reconhecimento dos erros do passado por meios formais (como, no Brasil, ocorreu através da sanção da Lei Federal nº 9.140, de 4 de dezembro de 1995), o pedido público de desculpas, em nome do Estado, pelas atrocidades do passado, a criação de centros de memória, o tombamento de bens imóveis que marcaram a repressão e a resistência no período ditatorial, a construção de monumentos em logradouros de grande movimentação, a renomeação de ruas e próprios públicos, dentre tantas outras, efetivam o direito à memória e fomentam constantemente o debate acerca dos erros do passado.

Como intuitivo, cada governo, dentro de seu plano de reinserção democrática, buscará prover reparação aos vitimados pelo regime da forma mais ampla possível<sup>95</sup>. As reparações, sejam elas pecuniárias ou simbólicas, estão relacionadas ao luto, à *transição pessoal*<sup>96</sup> (isto é, a possibilitar que o indivíduo dê por encerrada uma fase da sua vida e que tenha a garantia de que jamais passará novamente por determinadas experiências traumáticas) e à preservação da saúde (física e mental) das vítimas sobreviventes.

Em suma, no dizer de Hamber<sup>97</sup>, “apenas a contínua combinação de verdade, justiça e suporte ao sobrevivente poderá um dia ser suficiente para fazê-lo sentir-se confortável com a ideia de aceitar reparações como uma substituição simbólica pelo que foi perdido”.

<sup>93</sup> Tradução livre. No original: “Psychologically speaking, however, the so-called symbolic acts of reparation (...) and material acts of reparation (...) serve the same end. Both these forms of reparation can, although not necessarily, play an important role in any process of healing, bereavement and addressing trauma. They can symbolically acknowledge and recognise the individual's suffering. These symbolic representations of the trauma, particularly if the symbols are personalised and culturally relevant, can help concretise a traumatic event, aid an individual to come to terms with it and help label responsibility.” (*Op. cit.*, p. 217)

<sup>94</sup> É o que nota, em relação ao caso brasileiro, Flávia Piovesan: “Constata-se na experiência de transição brasileira um processo aberto e incompleto, na medida em que tão somente foi contemplado o direito à reparação, com o pagamento de indenização aos familiares dos desaparecidos no regime militar, nos termos da Lei n. 9.140/95.” (*Op. cit.*, p. 468)

<sup>95</sup> Como se verá melhor em tópico específico, no Brasil, “(...) o sistema reparatório para os atos dos regimes de exceção do século XX (...) é integrado por duas comissões de reparação: a Comissão Especial para Mortos e Desaparecidos Políticos (...) e a Comissão de Anistia.” (ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. Justiça de transição no Brasil: a dimensão da reparação. *In* Revista Anistia Política e Justiça de Transição / Ministério da Justiça. – n. 3 (jan./jun. 2010). – Brasília : Ministério da Justiça , 2010, p. 121-122)

<sup>96</sup> HAMBER, Brandon. *Op. cit.*, p. 218.

<sup>97</sup> *Op. cit.*, p. 225.

### 3.4. COMISSÕES DA VERDADE

A efetivação dos direitos à verdade e à memória – que, como visto, são cruciais na consolidação de democracias renovadas – dialoga diretamente com a instituição de uma Comissão da Verdade<sup>98</sup>. Esta Comissão, que visa à prestação de contas com o passado (isto é, à apuração e ao esclarecimento dos fatos ocorridos durante regimes autoritários), são definidas por Eric Wiebelhaus-Brahm como

“(…) uma comissão *ad hoc*, autônoma e centrada nas vítimas, estabelecida e autorizada por um Estado para os propósitos primários de (1) investigar e relatar acerca das principais causas e consequências de amplos e relativamente recentes padrões de violência severa ou repressão que ocorreu no Estado durante determinados períodos de leis abusivas ou conflito, e (2) formular recomendações para a sua reparação e futura prevenção.”<sup>99</sup>

Desponta, num primeiro momento, a noção de que as Comissões da Verdade são mecanismos da justiça transicional voltados a revelar e a esclarecer os fatos ocorridos durante o período em que vigorou o governo autoritário. Para tanto, as Comissões são, em geral, dotadas dos poderes de efetuar diligências *in loco*, intimar pessoas que possam contribuir com seus testemunhos à elucidação de episódios ocorridos no pretérito e solicitar às autoridades públicas documentos e abertura de arquivos, muito embora as recomendações por elas formuladas, geralmente na forma de relatório final, não sejam dotadas de força coercitiva – o que fomenta discussões em torno da efetividade dos trabalhos de uma Comissão da Verdade<sup>100</sup>.

<sup>98</sup> “A comissão da verdade é uma forma em que o direito à verdade conceitual é materializado. África do Sul, Sri Lanka, Argentina, Chile, Peru, Uruguai e outros países têm encorajado o surgimento de comissões da verdade como um modo pelo qual países tentam adaptar-se ao passado, investigando violações de direitos humanos em larga escala e incentivando perpetradores a se apresentarem e dizerem o que realmente ocorreu.” (Tradução livre. No original: “The truth commission is one way that the conceptual right to truth has materialized. South Africa, Sri Lanka, Argentina, Chile, Peru, Uruguay and other countries have encouraged the emergence of truth commissions as one way through which countries attempt to come to terms with the past, by investigating large-scale human rights violations and incentivizing perpetrators to come forward and tell what really happened.”) MARCON, Glafira. *Op. cit.*, p 2

<sup>99</sup> Tradução livre. No original: “(...) an *ad hoc*, autonomous, and victim-centered commission of inquiry set up in and authorized by a state for the primary purposes of (1) investigating and reporting on the principal causes and consequences of broad and relatively recent patterns of severe violence or repression that occurred in the state during determinate periods of abusive rule or conflict, and (2) making recommendations for their redress and future prevention.” (In *Truth commissions and transitional societies: The impact on human rights and democracy*. New York: Routledge, 2009, p. 3-4). No mesmo sentido, cf. TEITEL, Ruti. *Op. cit.*, p. 78; Cf. SIKKINK, Kathryn; WALLING, Carrie Booth. *Op. cit.*, p. 429.

<sup>100</sup> “Em verdade, porém, muitas recomendações das comissões não foram completamente implementadas e, em alguns Estados, elas nunca foram seriamente consideradas pelos agentes políticos. Fica claro que a implementação das recomendações das comissões tem sido um dos aspectos mais enfraquecidos destas. Sem

A atuação da Comissão da Verdade, como visto, não é orientada apenas para o passado. Seus trabalhos também são dotados de forte viés prospectivo, ao formular recomendações para que, uma vez atendidos os ditames da justiça transicional, o país logre quebrar os grilhões que o prendem a seu passado autoritário. Assim, isto se dá com base na identificação das

“(...) falhas institucionais que podem ter contribuído com as graves violações de direitos humanos, fazendo recomendações para impossibilitar que estas violações ocorram novamente, fomentando um espírito de direitos humanos e reforçando a importância de instituições governamentais transparentes.”<sup>101</sup>

Todavia, o papel e a utilidade da instituição das Comissões da Verdade transcende o esclarecimento dos acontecimentos do passado<sup>102</sup>. Transformam-se também, muitas vezes, em espaço de catarse das vítimas dos horrores da ditadura, no qual recebem a atenção de representantes do Poder Público e seu testemunho – por vezes mantido oculto durante décadas – é levado em consideração para a desconstrução de mentiras oficiais e mitos relacionados às violações de direitos humanos e para a construção da memória e da identidade nacional. Através das Comissões, a justiça de transição possibilita uma espécie de diálogo entre as vítimas e seus torturadores<sup>103</sup>.

As transformações causadas através da atuação das Comissões da Verdade são sistêmicas. Dentre outros efeitos identificados pela doutrina<sup>104</sup>, através da busca pela elucidação dos fatos ocorridos no pretérito, a Comissão auxilia no processo de reparação moral das vítimas do regime (associando-se à *justiça restaurativa*); reacende e oxigena a discussão em torno da importância de políticas governamentais de preservação da memória (estimulando a sua adoção) e da necessidade de ruptura e superação de eventuais resquícios

---

poder de coerção e, normalmente, sem um corpo oficial para fazer acompanhamentos e para promover tais recomendações depois que os trabalhos da comissão se encerram, muitos países têm visto uma refinada lista de recomendações receber pouca atenção governamental” (SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada. *Op. cit.*, p. 66)

<sup>101</sup> Tradução livre. No original: “(...) institutional failures that might have contributed to the gross violations of human rights, making recommendations to preclude these violations from occurring again, fostering a spirit of human rights, and reinforcing the importance of transparent governmental institutions.” (p. 48) (COELHO FILHO, Paulo. Truth Commission in Brazil: Individualizing Amnesty, Revealing the Truth. *In The Yale Review of International Studies*. Feb/2012. p. 48) No mesmo sentido, cf. WIEBELHAUS-BRAHM, Eric. *Op. cit.*, p. 10-11.

<sup>102</sup> “Se bem conduzida, dado o tempo histórico de sua realização e devido às especificidades do processo nacional de acerto de contas, uma comissão da verdade poderá ter efeitos não observados em iniciativas similares e lançar luz, por exemplo, sobre a insistência em se manter tal processo atrelado à noção de impunidade e esquecimento, decorrentes da permanência da ideia de anistia, sobre quanto sofrimento isso pode causar à grande maioria das vítimas (...) e sobre o desserviço que a manutenção da lógica do arbítrio presta à prática social e ao desenvolvimento de importantes instituições, como o Judiciário (...) e as forças de segurança.” (MEZAROBBA, Glenda. *Op. cit.*, p. 201)

<sup>103</sup> TEITEL, Ruti. *Op. cit.*, p. 80.

<sup>104</sup> MEZAROBBA, Glenda. *Op. cit.*, p. 57.

do passado autoritário; contribui para a discussão acerca da reforma das instituições republicanas e democráticas, de sorte a adequá-las a modelos potencialmente mais desenvolvidos e sustentáveis; reforça o compromisso do Estado com práticas voltadas à efetivação de direitos humanos e, assim, fomentam a restauração da confiança nas instituições governamentais; propõem reformas institucionais com vistas à não repetição; facilitam o processo de reconciliação social e contribuem para a formação da identidade nacional. É pertinente recorrer-se, enfim, à acurada síntese formulada por Bastos<sup>105</sup>:

“As vantagens dessas comissões de verdade e reconciliação, como uma forma de reação às atrocidades, são evidentes, pois elas proporcionam: (i) a compreensão do ocorrido ao invés de vingança. A reparação em lugar da retaliação e a reconciliação em substituição à vitimização; (ii) a promoção de uma catarse histórica, por meio da exposição pública dos crimes; (iii) o aprofundamento das raízes do crime no âmbito histórico, social e político; (iv) a elaboração de um relato histórico sobre as atrocidades que foram cometidas; e (v) evitam a ocorrência de julgamentos desnecessários e demorados.”

Resta evidente que a instituição das Comissões da Verdade propicia benefícios muito maiores – tanto aos indivíduos que a elas recorrem quanto à sociedade como um todo – do que a investigação e a persecução criminal na esfera do Poder Judiciário, marcadas por um relativo hermetismo, donde a participação na construção do discurso e da verdade depende invariavelmente da estrita observância dos requisitos expostos pelas leis processuais. As Comissões da Verdade, em que pese o fato de suas recomendações não serem vinculantes para os órgãos do Poder Público<sup>106</sup>, têm escopo muito mais amplo, não se restringindo a apenas um ou alguns casos de violações de direitos humanos, mas sim à identificação dos padrões em que estes ocorriam, fornecendo uma visão sistêmica das falhas institucionais que levaram à ascensão do regime autoritário. Neste toar, recorre-se à abalizada observação de Paula Maria Nasser Cury<sup>107</sup>:

“Se é certo que a criação de uma Comissão da Verdade é uma das formas (alternativas à persecução penal) de atribuição de responsabilização histórica a torturadores e demais perpetradores de violações graves aos direitos humanos no contexto de guerras, conflitos e estados de exceção, isso decorre do fato de que o principal alvo da justiça transicional não é culpar

<sup>105</sup> *Op. cit.*, p. 189.

<sup>106</sup> “Embora lhes falte o poder de compelir ações acerca das recomendações, as comissões da verdade e seus relatórios fornecem ‘um ponto de pressão em torno do qual a sociedade civil e a comunidade internacional podem buscar influenciar mudanças no futuro.’” (Tradução livre. No original: Although they lack the power to compel action on recommendations, truth commissions and their reports provide ‘a pressure point around which civilian society and the international community can lobby for change in the future.’”) WIEBELHAUS-BRAHM, Eric. *Op. cit.*, p. 26.

<sup>107</sup> *In* Comissão da Verdade: análise do caso brasileiro. *In* Revista Anistia Política e Justiça de Transição / Ministério da Justiça – n. 7 (jan./jun. 2012). – Brasília: Ministério da Justiça, 2012. p. 301. No mesmo sentido, WIEBELHAUS-BRAHM, Eric. *Op. cit.*, p. 14.

individualmente os repressores. Mas, sim, ultrapassar *objetivamente* o estado de exceção e promover a transição para o novo regime, ao mesmo tempo em que estabelece a verdade dos fatos ocorridos justamente para que sejam a memória de um estado de coisas ao qual não se deve voltar.”

As Comissões da Verdade, como se vê, não são dotadas de caráter persecutório ou jurisdicional, havendo quatro elementos centrais que as separam dos demais mecanismos de investigação<sup>108</sup>: o foco em eventos passados; a investigação não de fatos isolados, mas de um padrão de abusos em geral com larga duração no tempo; a temporariedade; e, por fim, a condição de órgão público, criado através de ato do Estado.

A ausência de atributos persecutórios ou jurisdicionais reveste-se de especial relevância para a consecução dos objetivos das Comissões da Verdade, pois, caso assim não fosse, poderiam ser vistas pelos responsáveis pelas graves violações como ‘contrária’ a eles, inibindo sua participação; ademais, caso fossem investidas de jurisdição, seus integrantes estariam jungidos à observância dos ditames do devido processo legal, que caracteriza os atos de natureza judicial<sup>109</sup>.

Outra relevante característica das Comissões da Verdade, brevemente mencionada acima, é a sua temporariedade. Ao fim de determinado lapso temporal, torna-se extinta, o que geralmente acompanha a divulgação do relatório fruto dos trabalhos desenvolvidos ao longo do tempo de sua existência. A busca pela revelação dos fatos passados demanda esforço perene do Estado, não podendo ser restringido ao curto período de tempo em que uma Comissão da Verdade desenvolve seus trabalhos. Torna-se necessária, como adverte Rodolfo Mattarollo<sup>110</sup>, a criação de órgãos e instrumentos encarregados de prosseguir com os esforços na busca pela verdade:

“Com efeito, dever-se-ia ter em conta que a busca da verdade não se esgota ao término do mandato de uma Comissão da Verdade. As informações genéricas não são uma resposta suficiente para os familiares e os parentes das vítimas, tal como foi ilustrado dramaticamente pelas desapareções

<sup>108</sup> WIEBELHAUS-BRAHM, Eric. *Op. cit.*, p. 4.

<sup>109</sup> TORELLY, Marcelo D. *In* Das Comissões de Reparação à Comissão da Verdade: contribuições da Comissão sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (1995) e da Comissão de Anistia (2001) para a Comissão Nacional da Verdade. *In* TOSI, Giuseppe; FERREIRA, Lúcia de Fátima Guerra; TORELLY, Marcelo D.; ABRÃO, Paulo (Orgs.). *Justiça de Transição: Direito à Justiça, à Memória e à Verdade*. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014, p. 216-217.

<sup>110</sup> Tradução livre. No original: “En efecto, habría que tener en cuenta que la búsqueda de la verdad no se agota al término Del mandato de una Comisión de la Verdad. Las informaciones generales no son una respuesta suficiente para los familiares y los allegados de las víctimas, tal como ha sido ilustrado dramáticamente por las desapariciones forzadas de personas, que en su mayoría continúan sin ser esclarecidas en distintas regiones del mundo. Esto permite plantear desde ahora la necesidad de establecer algún tipo de seguimiento de los informes de una Comisión de la Verdad, al término de su mandato” (*In* Las comisiones de la verdad. *In* MÉNDEZ, Juan E.; ABREGÚ, Martín; MARIEZCURRENA, Javier (eds.). *Verdad y justicia: Homenaje a Emilio F. Mignone*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José: IIDH, 2001, p. 138)

forçadas de pessoas, que em sua maioria continuam sem ser esclarecidas em distintas regiões do mundo. Isto permite propor desde agora a necessidade de estabelecer algum tipo de seguimento dos informes de uma Comissão da Verdade, ao término do seu mandato.”

Uma reflexão ainda se faz necessária. Se, por um lado, o atendimento e a concretização das recomendações efetuadas por uma Comissão da Verdade ficam condicionados à vontade política dos detentores de mandatos eletivos, por outro, em países que aprovaram leis de anistia como forma de promover a transição para o regime democrático, haverá um potencial risco sobre a efetividade de seus trabalhos, uma vez que, de acordo com parcela da doutrina, “no contexto de uma anistia ampla, uma comissão da verdade teria poder investigativo limitado, já que os perpetradores não se dispõem a oferecer sua versão da história”<sup>111</sup>.

Neste sentido, deixando-se de lado a discussão a propósito da incidência do princípio *nemo tenetur se detegere*, de estatura constitucional, sobre a questão do testemunho dos algozes da ditadura no âmbito de uma Comissão da Verdade, tem-se que a adoção de uma lei de anistia poderia ser um segundo entrave à apresentação de declarações, já que isto causaria uma exposição pública desnecessária destes agentes – ou porque, já encobertos pelo manto do perdão oficial, não haveria qualquer razão ou motivo para ir a público confessar as atrocidades cometidas no período de exceção.

Todavia, como observam Soares e Kishi<sup>112</sup>, por mais que as Comissões da Verdade não tenham caráter jurisdicional, sendo incapazes de promover a responsabilização judicial pelos crimes do passado (o que, noutra perspectiva, pode servir de estímulo ao comparecimento e ao fornecimento de declarações), elas podem permitir a responsabilização e a reprovabilidade pública daqueles que praticaram violações contra direitos humanos ou que contribuíram para a manutenção do regime. Em países que optaram pela anistia, contrapõem-se os direitos à verdade e à justiça, revelando-se a opção pelo primeiro<sup>113</sup>.

Deve-se notar, por fim, que em alguns países – como no caso emblemático da Comissão de Verdade e Reconciliação da África do Sul<sup>114</sup>, instaurada após o fim do regime de

<sup>111</sup> COELHO FILHO, Paulo. *Op. cit.*, p. 52.

<sup>112</sup> SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada. *Op. cit.*, p. 52.

<sup>113</sup> “Algumas vezes, as Comissões de Verdade são controversas quando aparecem como substitutas dos mecanismos tradicionais de justiça, numa troca de verdade por justiça. Defende-se que, em certos casos, elas são preferíveis quando procedimentos penais são impossíveis devido às exigências políticas, de forma que as Comissões de Verdade respondem ao vazio deixado por uma justiça comprometida, constituindo-se em uma segunda melhor opção.” (SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada. *Op. cit.*, p. 54)

<sup>114</sup> “A essa comissão foi conferido o poder de conceder anistia aqueles que revelassem a ‘verdade integral’ sobre os crimes praticados, ainda que não houvesse manifestação de grau algum de arrependimento. Tratou-se da

*apartheid* – a concessão do perdão foi condicionada ao comparecimento e à confissão dos fatos delituosos praticados durante o regime de exceção. Este mecanismo, contudo, é questionado em sede doutrinária, como mostra Yasmin Naqvi<sup>115</sup>:

“O problema acerca da aplicabilidade do mecanismo de “usar a imunidade para o testemunho” em relação aos procedimentos da comissão da verdade permanece sem solução. Em outras palavras, deveriam as testemunhas que dão relatos perante uma comissão da verdade ser capazes de requerer que tais informações não sejam usadas para processá-las? Se se levar em conta que o direito à verdade é devido à sociedade ou às vítimas, os argumentos para tal princípio ser aplicado aos procedimentos da comissão da verdade podem ser fortalecidos.”

Apresentado este panorama dos contornos e dos mecanismos proporcionados pela justiça de transição aos Estados rumo à (re)democratização de suas instituições, premissas teóricas para o desenvolvimento deste Trabalho, passar-se-á, portanto, à análise do fenômeno transicional no Brasil, com a análise de suas características, avanços e entraves verificados até os dias de hoje.

---

única comissão da verdade com poderes para conceder anistias individuais.” BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório *Op. cit.*, p. 32.

<sup>115</sup> “The problem of whether the ‘use immunity for testimony’ mechanism can be applied to truth commission procedures also remains unresolved. In other words, should witnesses who give testimony before a truth commission be able to request that such information not be used to prosecute them? If one takes into account a right to truth owed to society or to victims, the arguments for such a principle to be applied to truth commission procedures may well be strengthened.” (*Op. cit.*, p. 270-271)

#### 4. A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO BRASIL: ALGUMAS ANOTAÇÕES

A justiça de transição no Brasil é um fenômeno ainda incompleto<sup>116</sup>. Até o advento da redemocratização, pautou-se em negociações<sup>117</sup> entre a oposição e o governo militar, que, ao mesmo tempo em que abria concessões correspondentes aos anseios da sociedade civil, adotava medidas que assegurassem a não responsabilização dos agentes da ditadura.

Assim, inicialmente controlada pelos militares<sup>118</sup>, a transição brasileira teve sua gênese com a promulgação da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979, e se encontra ainda em progressão no âmbito do território nacional. No contexto da redemocratização, como se verá, o Brasil tardou<sup>119</sup> a estabelecer medidas que efetivassem os direitos correlacionados à justiça de transição (verdade, memória, justiça), para o que o papel exercido por familiares de mortos e desaparecidos prestou fundamental colaboração.

No presente tópico, portanto, buscar-se-á apresentar e comentar as principais inovações legislativas e institucionais relacionadas à justiça de transição no Estado brasileiro, observadas desde a promulgação da Lei de Anistia. Mais do que isto, será necessário abordar-se os maiores entraves à plena efetivação da justiça de transição no Brasil, apresentando-se, de igual modo, as novas perspectivas abertas por diplomas legislativos recentemente promulgados, afetos à promoção dos direitos de transição no território brasileiro.

---

<sup>116</sup> “Trata-se de uma agenda incompleta e restam pendentes algumas reformas institucionais – como a necessária reforma das forças armadas e da justiça militar –, os arquivos oficiais militares são negados, restos mortais dos desaparecidos políticos não foram localizados e o poder judiciário nega o reconhecimento da proteção judicial às vítimas, gerando uma grande expectativa no funcionamento do sistema interamericano de direitos humanos.” (In ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. *Op. cit.*, p. 139)

<sup>117</sup> Na lição de Bruno Barbosa Borges, o modelo brasileiro de transição pautou-se na negociação. Este modelo, denominado “transição negociada”, de acordo com o autor, envolve “uma negociação geralmente implícita entre as elites do regime autoritário e a oposição democrática. Mas essa negociação não ocorre entre iguais; o regime autoritário toma a iniciativa de iniciar a liberalização e durante a maior parte do processo permanece em uma posição que lhe permite exercer uma significativa influência sobre o curso da mudança política.” (*Op. cit.*, p. 26) No mesmo sentido, AGRA, Walber de Moura; TAVARES, André Ramos. *Op. cit.*, p. 70.

<sup>118</sup> “No Brasil, ocorreu uma ‘*transição sob controle*’, na qual os militares apenas aceitaram a ‘*transição lenta, gradual e segura*’ a partir de uma posição de retaguarda no regime, delegando aos políticos que os defendiam a legitimação da transição em aliança com a elite burocrática e política que emergiu do regime e orientou a conciliação com a maior parte da oposição legal.” (ABRÃO, Paulo. Verdade e justiça na transição política brasileira. In SABADELL, Ana Lucia; SIMON, Jan-Michael; DIMOULIS, Dimitri. *Op. cit.*, p. 392)

<sup>119</sup> “A explicação radica em que, no Brasil, a questão dos delitos cometidos durante a Ditadura permaneceu, durante este grande intervalo, como um tabu, sem poder sair à luz, por medo (incluindo por parte da sociedade civil) de que qualquer debate sobre esse tema reabrisse feridas e colocasse em risco a frágil institucionalidade do Brasil.” (LEÃO, Anna Mariani Carneiro. *Op. cit.*, p. 63) Tradução livre. No original: “La explicación radica en que, en Brasil, la cuestión de los delitos cometidos durante la Dictadura permaneció, durante ese largo intervalo, como un tabú, sin poder salir a la luz, por miedo (incluso por parte de la sociedad civil) a que cualquier debate sobre ese tema reabriera heridas y pusiera en riesgo la fragil institucionalidad de Brasil.”

Neste passo, proceder-se-á, preliminarmente, a uma breve apresentação do cenário político vigente à época, acompanhado de um panorama geral da transição brasileira, que possibilite uma melhor compreensão do contexto em que concebidas as inovações legislativas destinadas à efetivação da justiça de transição no Brasil, cujo capítulo mais recente consubstanciou-se na promulgação da Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011, que instituiu a Comissão Nacional da Verdade.

#### **4.1. PANORAMA DA EVOLUÇÃO DA TRANSIÇÃO NO BRASIL: DE 1985 A 2015**

Em breve análise do turbulento cenário político que se apresentava ao final da década de setenta, quando o governo capitaneado pelos militares já demonstrava sinais de desgaste – após passada a fase do “milagre econômico” brasileiro –, verificava-se a intensificação dos movimentos sociais desejosos pelo retorno das liberdades individuais e democráticas restringidas pelo regime autoritário, através dos quais se exigia, igualmente, a volta dos exilados e a soltura dos presos políticos.

Outrossim, mesmo com o agravamento crescente das pressões exercidas sobre os militares, o país ainda não acenava claramente para o retorno à democracia. Apenas após os “anos de chumbo”, inaugurados com a edição do Ato Institucional nº 5<sup>120</sup>, prolongando-se até o término do governo do General Médici (isto é, de 1968 a 1974), destacou-se a política de opção pelo retorno ao governo democrático com uma abertura “lenta, gradual e segura”<sup>121</sup> no governo Geisel.

Em 1979, já na gestão do general Figueiredo, sancionava-se a Lei nº 6.683/1979 (Lei de Anistia), que longe de promover a reconciliação nacional, suscita, até hoje, intensas discussões entre partidários e opositores da bilateralidade legalmente instituída, tornando

<sup>120</sup> Como narra Anna Mariani Carneiro Leão, “(...) o novo Governo Militar decretou um ‘ato institucional’ que fez caso omissivo da existência da Constituição, desmantelou o aparato estatal dos simpatizantes do governo anterior, começou a perseguir os supostos comunistas e deu início a uma ditadura que foi se tornando cada vez mais repressiva nos anos seguintes.” (Tradução livre. No original: “(...) el nuevo Gobierno Militar decretó un ‘acto institucional’ que hizo caso omiso de la existencia de la Constitución, desmanteló el aparato estatal de los simpatizantes del gobierno anterior, comenzó a perseguir a los supuestos comunistas y dio inicio a una dictadura que se fue habiendo cada vez más represiva em los años siguientes.”) *Op. cit.*, p. 57.

<sup>121</sup> “Cuidadosamente articulada, a transição brasileira rumo à consolidação democrática foi lenta e gradual conforme a vontade dos militares, iniciando-se lentamente em 1974, sendo que nem mesmo o primeiro governo civil pós-regime, iniciado em 1985, pode ser apontado como o termo final deste processo, o qual somente se completou, em verdade, em 1990, com a primeira eleição direta à presidência em trinta anos. Durante o longo período de transição, os militares sempre tiveram grande influência e poder em todas as decisões políticas importantes no país.” (MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis; ZILLI, Marcos Alexandre Coelho; GHIDALEVICH, Fabíola Girão Monteconrado. Brasil. In AMBOS, Kai; MALARINO, Ezequiel; ELSNER, Gisela (Eds.). *Justicia de Transición – coninformes de América Latina, Alemania, Italia y España*. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung, 2009, p. 196) No mesmo sentido, SAMPAIO, José Adércio Leite; LEMOS, Eduardo Loureiro. *Op. cit.*, p. 203.

imunes à persecução criminal tanto os membros da sociedade civil quanto os agentes públicos do regime. Elucida Anna Mariani Carneiro Leão, a propósito, que a opção pelo modelo de anistia, ao final da década de setenta, “não se deveu propriamente a uma opção, senão a uma necessidade política, já que as condições vigentes naquele momento não propiciavam nenhuma alternativa”<sup>122</sup>.

A redemocratização do Estado brasileiro, em meados da década de oitenta, foi marcada sobretudo pela pressão política exercida pelas marchas a favor das “Diretas Já” e pela propositura da Emenda Dante de Oliveira que, apesar de não aprovada, buscava reinstaurar o direito a voto direto para Presidente da República. Ao cabo deste processo, a eleição, mesmo que ainda indireta, de Tancredo Neves, através do voto de colégio eleitoral, parecia marcar a iminência de uma nítida ruptura com o governo militar instaurado em 1964. Contudo, sua doença e posterior óbito fizeram com que o vice, José Sarney, ex-líder da ARENA no Congresso Nacional, assumisse a Presidência.

Esta reviravolta no cenário político, somada à necessidade de se debelar a crise econômica instaurada ainda durante o final do regime militar, revelou-se decisiva para a definição dos rumos da justiça de transição no Brasil pós-ditadura militar. A necessidade de concentrar esforços na tentativa de solucionar problemas em outras dimensões da vida do país acabou “por deslocar para um plano inferior as necessárias medidas para confrontar o passado”<sup>123</sup>.

Além disso, ocupavam papel central no plano político as discussões em torno da formação e instalação da Assembleia Nacional Constituinte, formada a partir da Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985, encarregada de conduzir os trabalhos que, ao cabo, trouxeram a lume a atual “Constituição Cidadã” (na expressão do deputado Ulysses Guimarães), de 5 de outubro de 1988, responsável pela “reconstrução de instituições democráticas e a formação de um sistema de direitos e garantias que possam proteger os cidadãos”<sup>124</sup>. A promulgação da Constituição de 1988 ocasionou também, em certa medida, uma modificação nas pautas de reivindicações dos movimentos sociais, como elucida Paulo Abrão<sup>125</sup>:

<sup>122</sup> Tradução livre. No original: “(...) no se debió propiamente a una opción, sino a una necesidad política, ya que las condiciones vigentes en aquel momento no propiciaban ninguna alternativa (...)” (*Op. cit.*, p. 85)

<sup>123</sup> MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis; ZILLI, Marcos Alexandre Coelho; GHIDALEVICH, Fabíola Girão Monteconrado. *Op. cit.*, p. 196. Prosseguem, ainda, os autores, notando uma clara demora “na tomada das providências de elucidação dos crimes praticados contra civis, bem como a devida reparação das vítimas do regime militar e de seus familiares.” (*Idem*, p. 197)

<sup>124</sup> KOZICKI, Katya; LORENZETTO, Bruno Meneses. *Op. cit.*, p. 138.

<sup>125</sup> *Op. cit.*, p. 397.

“(...) especialmente após a aprovação da Constituição, as pautas tradicionais dos movimentos de direitos humanos, relacionados à luta por liberdade política, são substituídas pelos ‘movimentos sociais de novo tipo’, caracterizados mais por criticar déficits estruturais dos arranjos institucionais e menos por propor alternativas de natureza política global. (...). A luta por justiça de transição no Brasil não constou da pauta desses novos movimentos sociais, ficando adstrita ao movimento dos familiares de mortos e desaparecidos políticos, sempre atuante e relevante, porém restrito a um pequeno número de famílias, e também ao movimento por reparação, capitaneado sobremaneira pelo movimento dos trabalhadores demitidos ou impedidos de trabalhar durante a ditadura em função do exercício de seu direito de associação ou de livre manifestação.”

No período posterior à promulgação da CRFB/88, poucos avanços se fizeram verificar em termos de efetivação dos direitos à memória, verdade e justiça. Toda esta conjuntura política, peculiar ao Estado brasileiro, muito contribuiu para a impunidade dos agentes do regime, bem como para a falta de esclarecimentos sobre os fatos do passado. Como se observa pela doutrina, “a transição negociada entre as classes políticas no poder, para o fim do regime militar e a transferência de poder para um presidente civil eleito indiretamente, possibilitou um silenciamento institucional sobre os casos de tortura e desaparecimento político”<sup>126</sup>. Neste mesmo contexto, ainda, é que se identifica nos esforços atuais para o esclarecimento dos fatos do passado não mais a promoção da justiça de *transição*, mas sim de uma justiça de *revisão*:

“Dadas as inúmeras mudanças governamentais, somadas ao longo período de mutismo estatal acerca das discricionariedades praticadas durante o regime autoritário e à negociada impunidade àqueles que as cometeram, poder-se-ia falar, que atualmente está em curso uma *justiça de revisão*. Para se falar em uma justiça de transição que primasse pela *consolidação democrática*, dever-se-ia buscar caminhos para a responsabilização penal dos que cometeram arbitrariedades durante o regime militar.”<sup>127</sup>

Neste ponto, revela-se crucial tecer comentários sobre os efeitos da redemocratização “à brasileira”, feita de forma negociada, na conformação das atuais instituições democráticas. O arraigamento<sup>128</sup> do autoritarismo vivenciado e reforçado durante o período militar marca a manutenção do silêncio e garante a impunidade dos agentes do regime pretérito. Esta impunidade, de acordo com Paola Bianchi Wojciechowski, “reflete sobre a sociedade brasileira, fragilizando a democracia e arraigando mazelas sociais, instrumentos de dominação

<sup>126</sup> SILVA, Angela Moreira Domingues da. *In* Perspectiva histórica sobre Justiça de transição no Brasil: das certidões de “paradeiro ignorado” à criação da Comissão da Verdade. *In* PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coords.). *Op. cit.*, p. 159.

<sup>127</sup> *Idem*, p. 169.

<sup>128</sup> “Pelos peculiaridades inerentes à realidade brasileira, não se assistiu a uma ruptura com aqueles que colaboraram com a ditadura; muito pelo contrário, o que houve foi quase uma continuação política, onde seus principais líderes permaneceram a exercer postos importantes com a redemocratização.” (AGRA, Walber de Moura; TAVARES, André Ramos. *Op. cit.*, p. 69-70)

social e, principalmente, a violência policial”<sup>129</sup>. Corroborando tal posicionamento, Kathryn Sikkink e Carrie Booth Walling<sup>130</sup> observam que, comparados os períodos anterior e posterior à redemocratização, verifica-se um declínio em práticas ligadas à preservação e promoção dos direitos humanos no Brasil:

“O Brasil experimentou um maior declínio em suas práticas de direitos humanos do que qualquer outro país em transição na região. O caso brasileiro sugere que a transição para a democracia, por si só, não garante uma melhora em práticas básicas de direitos humanos.”

Assim, pode-se verificar, como o faz Vera Vital Brasil, que a opção política pelo silenciamento acerca dos fatos do passado “foi uma estratégia de Estado, uma potente operação política que envolveu medidas de ordem variadas, jurídicas, de comunicação, educativas, que promoveram a invisibilidade da experiência brutal experimentada”<sup>131</sup>. O delicado panorama político e social inerente à retomada do regime democrático, na visão dos agentes de poder de então, não suportaria as consequências advindas da revelação dos crimes praticados pelo governo militar.

Dos governos José Sarney a Itamar Franco, pouco se avançou em termos de efetivação da justiça de transição no Brasil<sup>132</sup>. Neste ínterim, coube, sobretudo a organizações não-governamentais institucionalmente vinculadas à promoção e à proteção dos direitos humanos, bem como aos familiares, a busca pela verdade envolvendo o paradeiro das vítimas do regime, além da reparação pelos danos causados pelo Estado. Exemplo marcante verificado neste período é a publicação do livro *Brasil: Nunca Mais*, resultado de trabalho realizado entre os anos de 1979 e 1985 pela Arquidiocese de São Paulo e pelo Conselho Mundial de Igrejas<sup>133</sup>. Formado a partir da catalogação de dados constantes de processos políticos que tramitavam perante o Superior Tribunal Militar<sup>134</sup> entre 1964 e 1979, a obra, representativa de

<sup>129</sup> *Op. cit.*, p. 366.

<sup>130</sup> Tradução livre. No original: “Brazil experienced a greater decline in its human rights practices than any other transitional country in the region. The Brazil case suggests that transition to democracy, in and of itself, does not guarantee an improvement in basic human rights practices.” (*Op. cit.*, p. 437) No mesmo sentido, BATISTA, Vanessa Oliveira *et al.* *Op. cit.*, p. 62.

<sup>131</sup> *Op. cit.*, p. 248.

<sup>132</sup> “Depois da entrada em vigor da Constituição cidadã diversas vezes se levantaram pleiteando indenização às vítimas da ditadura e punição aos crimes cometidos. Contudo, com a posse do governo Collor, tais vezes foram abafadas em razão das ligações desse Presidente com o regime de exceção. Durante o governo de Itamar Franco houve poucos progressos relevantes, ficando a temática na penumbra.” (AGRA, Walber de Moura; TAVARES, André Ramos. *Op. cit.*, p. 81)

<sup>133</sup> “(...) o *Brasil: nunca mais* é considerado a maior iniciativa da sociedade brasileira na denúncia das graves violações de direitos humanos praticadas durante a ditadura militar e se tornou obra de referência quando se debate o papel das organizações não governamentais na agenda da Justiça de Transição.” (BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório. *Op. cit.*, p. 24)

<sup>134</sup> MEZAROBBA, Glenda. *Op. cit.*, p. 47.

um esforço para a descoberta da verdade acerca do antigo regime, foi também publicada fora do país, em virtude dos receios quanto ao risco de censura<sup>135</sup>.

Apenas a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) é que foram concebidas as primeiras medidas voltadas à reparação dos graves danos causados pelo Estado brasileiro durante o período de exceção. Do período datam dois importantes diplomas legislativos relacionados à justiça de transição, que serão melhor analisados adiante: a Lei n° 9.140/1995 (Lei dos Desaparecidos) e a Lei n° 10.559/2002, que regulamentou o art. 8° do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988. Os trabalhos das Comissões instituídas por estes dois diplomas legislativos, como informado no Relatório Final da CNV,

“(...) tem possibilitado um espaço privilegiado para a busca da verdade. O deferimento dos pedidos elaborados com base na Lei n° 9.140/1995 e na Lei n° 10.559/2001 significa conferir *status* público a uma versão constantemente negada por setores militares. Ainda que as duas comissões sejam consideradas comissões de reparação, ambas têm contribuído para a luta por memória, verdade e justiça no país.”<sup>136</sup>

Assim, no que concerne ao papel desempenhado pelo Estado, verifica-se que a transição no Brasil assumiu caráter preponderantemente indenizatório<sup>137</sup>, através de leis que fixaram valores a serem pagos aos sobreviventes ou aos familiares de vítimas do regime. Não houve, inicialmente, uma preocupação acerca da revelação e preservação da verdade e da memória nacionais – perspectiva esta que, felizmente, vem apresentando sensíveis modificações. Como elucida Anna Mariani Carneiro Leão<sup>138</sup>,

“(...) esta mudança não foi endógena, nem se produziu como resultado de mobilizações populares. Se derivou em boa medida da evolução do marco exterior. Juridicamente, a comunidade internacional começou, por um lado, a considerar imprescritíveis os delitos de violação dos direitos humanos, e, por outro lado, a questionar nos foros internacionais, a legalidade das chamadas

<sup>135</sup> FECHER, Viviane. *Op. cit.*, p. 229.

<sup>136</sup> BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório. *Op. cit.*, p. 28.

<sup>137</sup> “Vê-se, pois, que é marca do modelo de justiça de transição brasileira o enfoque preponderante sobre as reparações. Isso, entretanto, ainda que não represente o ideal, tem, de certo modo, auxiliado na divulgação da verdade histórica.” (SAMPAIO, José Adércio Leite; LEMOS, Eduardo Loureiro. *Op. cit.*, p. 213) No mesmo sentido, LEÃO, Anna Mariani Carneiro. *Op. cit.*, p. 85.

<sup>138</sup> Tradução livre. No original: “(...) ese cambio no fue endógeno, ni se produjo como resultado de movilizaciones populares. Se ha derivado en buena medida de la evolución del marco exterior. Jurídicamente, la comunidad internacional comenzó, por un lado, a considerar imprescriptibles los delitos de violación de los derechos humanos, y, por otro lado, a cuestionar, en los foros internacionales, la legalidad de las llamadas 'leyes de autoamnistía'. Políticamente, por las expectativas generadas por este nuevo entorno jurídico externo y por las presiones de nuevas instituciones (...), a partir de lo cual las exigencias de las víctimas y sus familias fueron ganando legitimidad y haciéndose eco en la sociedad, para exigir, paso a paso, la reorientación del modelo inicialmente adoptado por Brasil.” (*Op. cit.*, p. 88)

‘leis de autoanistia’. Politicamente, pelas expectativas geradas por este novo entorno jurídico externo e pelas pressões de novas instituições (...), a partir do qual as exigências das vítimas e suas famílias foram ganhando legitimidade e fazendo eco na sociedade, para exigir, passo a passo, a reorientação do modelo inicialmente adotado pelo Brasil.”

O perfil do processo transicional brasileiro, a partir do advento das duas leis acima mencionadas, passa a apresentar três particularidades: em primeiro lugar, as Comissões de Reparação têm revelado histórias de violações pouco conhecidas até então, contribuindo com a promoção do direito à verdade. Em segundo lugar, as Comissões têm documentado, de forma oficial, violações graves aos direitos humanos, o que tem permitido a judicialização das questões – promovendo, assim, o direito à justiça. Por último, os processos de reparação representam um importante avanço na política de memória brasileira, representado tanto pela edição de obras basilares, como o livro *Direito à Verdade e à Memória*, quanto por iniciativas como as Caravanas da Anistia, que serão analisadas à frente<sup>139</sup>.

Cumprir fazer menção, ainda que breve, às duas inovações legislativas mais recentes no âmbito da justiça transicional brasileira, consubstanciadas nas Leis n.ºs 12.527 (Lei de Acesso à Informação<sup>140</sup>) e 12.528 (Comissão Nacional da Verdade<sup>141</sup>), ambas de 18 de novembro de 2011. Este dois diplomas legislativos representaram grandes avanços na promoção dos direitos à verdade e à memória – apesar dos entraves ainda opostos pela vigência da Lei de Anistia, confirmada pelo Supremo Tribunal Federal, e pela sistemática negativa das Forças Armadas quanto à existência de registros que ainda não tenham sido revelados, que merecerão análise mais detida em tópicos separados.

Apresentado o panorama político concernente à efetivação da justiça de transição no Brasil, do qual decorreram as peculiaridades que marcam este processo no território brasileiro, passar-se-á, portanto, à análise dos principais instrumentos adotados pelo Estado para a promoção da ruptura com seu legado de graves violações de direitos humanos.

---

<sup>139</sup> Cf. ABRÃO, Paulo. *Op. cit.*, p. 386-388.

<sup>140</sup> “A nova Lei de Acesso à Informação, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pela Presidenta em 2011, está em consonância com os ditames do direito internacional dos direitos humanos, melhorando substancialmente o acesso aos documentos necessários ao esclarecimento de violações de direitos humanos, mas requer esforço político para a sua implementação, principalmente quanto à desclassificação do sigilo.” (FECHER, Viviane. *Op. cit.*, p. 244)

<sup>141</sup> De acordo com o Relatório Final da CNV, “[a] sanção da Lei n.º 12.528/2011 conferiu um marco normativo abrangente para os trabalhos da CNV, em sintonia com as experiências mais bem-sucedidas de comissões da verdade no mundo”. (BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório. *Op. cit.*, p. 22)

#### 4.1.1. A LEI FEDERAL Nº 9.140/1995 (LEI DOS DESAPARECIDOS) E A COMISSÃO ESPECIAL SOBRE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS (CEMDP)

A temática atinente aos direitos humanos, então relegada a segundo plano nos governos antecedentes, ganhou reforço a partir do governo do ex-exilado Fernando Henrique Cardoso<sup>142</sup>. O Ministério da Justiça, através de consultas e negociações a familiares de vítimas e organizações não-governamentais vinculadas à defesa de direitos humanos, trouxe a lume o projeto de lei<sup>143</sup> que se tornaria a Lei nº 9.140, de 4 de dezembro de 1995, ou Lei dos Desaparecidos.

Este diploma legislativo representou o primeiro esforço do governo brasileiro, após a promulgação da Constituição de 1988, para enfrentar o problema da tutela insuficiente conferida pela Lei de Anistia, trazendo para o Estado a responsabilidade pelos graves crimes cometidos no período da ditadura. Veja-se, a propósito, a lição de Anna Mariani Carneiro Leão<sup>144</sup> a respeito das razões esposadas pelo Executivo ao enviar o projeto ao Congresso:

“(...) o que se pretendia era ‘preencher um antigo vazio na história recente do Brasil que busca traduzir a consolidação de sua plena democracia, o fundamento maior do Estado de Direito, e se orienta pela ideia da reconciliação e da pacificação nacional, desenvolvida a partir da Lei de Anistia’; sua aprovação traduziria ‘o estabelecimento de direitos fundamentais’ e estabeleceria ‘uma forma de reparação que, sem sentimentos de retaliação, alcance a justiça que o Estado brasileiro deve a quem seus agentes tenham causado algum dano’. O texto assinalava também que ‘as paixões devem dar lugar a sentimentos edificantes’.”

<sup>142</sup> “O novo presidente determinou ao Ministério da Justiça que a questão dos Direitos Humanos fosse tratada como política específica a partir de então. Contribuiu para esses avanços a divulgação pela imprensa de matérias como o artigo de Marcelo Rubens Paiva, filho do ex-deputado Rubens Paiva, desaparecido político, que publicou na revista *Veja* o texto ‘Nós não esquecemos’, bem como a intervenção do secretário-geral da Anistia Internacional, Pierre Sane, na imprensa gaúcha, declarando: ‘O presidente talvez não entenda que o crime de desaparecimento é imprescritível, é um crime contra a humanidade’.” (BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. *Op. cit.*, p. 32)

<sup>143</sup> “Na elaboração do projeto de lei foram estabelecidos três pontos básicos: o Estado admitiria sua responsabilidade pelas mortes; reconheceria oficialmente os mortos e desaparecidos; pagaria as indenizações devidas, desde que a família assim o desejasse. Foi organizada uma lista individualizando as pessoas e as incorporando à lei sob a forma de anexo.” (BRASIL. *Idem*, p. 34)

<sup>144</sup> Tradução livre. No original: “(...) lo que se pretendía era ‘llenar un antiguo vacío en la historia reciente de Brasil que busca traducir la consolidación de su plena democracia, el fundamento mayor del Estado de derecho, y se orienta por la idea de la reconciliación y la pacificación nacional, desarrollada a partir de la Ley de Amnistía’; su aprobación traduciría ‘el establecimiento de derechos fundamentales’ y establecería ‘una forma de reparación que, sin sentimientos de retaliación, alcance la justicia que el Estado brasileño debe a quienes sus agentes les hayan causado algún daño’. El texto señalaba también que ‘las pasiones deben dejar paso a sentimientos edificantes’.” (*Op. cit.*, p. 64)

O principal escopo da Lei nº 9.140/1995 foi reconhecer como mortas as pessoas desaparecidas no período que se estendeu dos anos de 1961 a 1979, listando, em seu Anexo I, os nomes de 136 (cento e trinta e seis) pessoas desaparecidas, junto ao ano de seu desaparecimento. Como aduz Glenda Mezarobba<sup>145</sup>, ao realizar esse reconhecimento, “o Estado brasileiro assumiu a responsabilidade geral pelas violações de direitos humanos praticadas durante o regime militar como sequestros, prisões, torturas, desaparecimentos forçados e assassinatos (...)”.

O mencionado diploma legislativo sofreu duas importantes alterações. A primeira se deu através da Lei nº 10.536, de 14 de agosto de 2002, que estendeu o reconhecimento oficial dos desaparecimentos ocorridos até a data da promulgação da Constituição de outubro de 1988, reabrindo, pelo período de cento e vinte dias, os prazos conferidos pela Lei dos Desaparecidos para fins de apresentação de requerimentos de reconhecimento de desaparecidos não constantes de seu Anexo, bem como de indenizações previstas pela Lei.

A segunda modificação, feita pela Lei nº 10.875, de 1º de junho de 2004, estendeu as reparações aos familiares de vítimas mortas também em dependências policiais ou assemelhadas, em virtude de repressão policial sofrida em manifestações públicas ou em conflitos armados, ou mesmo em decorrência de suicídio praticado na iminência de serem presas ou em razão de sequelas psicológicas advindas de atos de tortura praticados por agentes da ditadura.

É relevante notar-se, ainda, a preocupação do legislador em afirmar que o reconhecimento oficial do Estado brasileiro pelas mortes e desaparecimentos ocorridos no período mencionado pela lei não contradiz o disposto pela Lei de Anistia. Neste sentido, logo em seu art. 2º, dispõe-se que a aplicação das disposições da Lei dos Desaparecidos e todos os seus efeitos “orientar-se-ão pelo princípio de reconciliação e de pacificação nacional”, expresso na própria Lei de Anistia. Na análise de Walber de Moura Agra e André Ramos Tavares<sup>146</sup>, este dispositivo legal pressupõe, “em nível dogmático, que não seria admitido o julgamento direto dos envolvidos em atos de atrocidades contra os direitos fundamentais”. Desta forma, as concessões de reparações pecuniárias não implicariam eventual reconhecimento da responsabilidade pessoal de agentes da ditadura.

---

<sup>145</sup> *Op. cit.*, p. 191. Ainda de acordo com a autora, “a lei resultou de diversas necessidades. Afora a pressão exercida há anos pelos familiares das vítimas e o fato de tratar-se de uma questão de direitos humanos, também era preciso, na visão do governo, complementar a Lei da Anistia”. (*Idem*, p. 190)

<sup>146</sup> *Op. cit.*, p. 85.

O diploma legislativo em comento criou, também, a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP), com as finalidades de reconhecer casos de desaparecimento e morte nos moldes das alíneas *a* a *d* do inciso I do art. 4º (não constantes do Anexo I da lei; falecidas em dependências policiais; em decorrência de repressão em manifestações e de suicídio), de buscar localizar corpos de desaparecidos<sup>147</sup> e de emitir parecer sobre requerimentos de indenização a ela dirigidos. Para tanto, a CEMDP é dotada de poderes para solicitar documentos de qualquer órgão público, realizar perícias, receber a colaboração de testemunhas e obter informações junto a governos e entidades estrangeiras, por intermediação do Ministério das Relações Exteriores, além de poder empreender esforços na localização de restos mortais de pessoas desaparecidas (art. 9º).

A CEMDP estava, portanto, institucionalmente vinculada a dar continuidade ao reconhecimento feito pela Lei dos Desaparecidos, ampliando o rol de casos reconhecidos oficialmente pelo Estado brasileiro e concedendo reparações pecuniárias<sup>148</sup> pelos danos suportados durante o regime.

Em decorrência da escassez de documentação relativa aos fatos ocorridos durante o regime ditatorial (graças à não abertura dos arquivos oficiais, reforçada pela legislação que, à época, impunha o sigilo sobre esta categoria de documentos), o lastro documental em que se baseou a CEMDP para desenvolver seus trabalhos consubstanciou-se em informações colhidas pelos próprios familiares das vítimas e por seus advogados, “com base em depoimentos de ex-presos e pessoas envolvidas de alguma forma no processo de repressão”<sup>149</sup>. Como notam Maria Thereza Moura *et al.*<sup>150</sup>, a formação deste acervo também se baseou em “alguns arquivos estaduais abertos, (...) livros dos cemitérios clandestinos, (...) documentos do STM e também (...) prova testemunhal”.

---

<sup>147</sup> De acordo com Glafira A. Marcon, o Brasil “pagou reparações pelas violações às famílias das vítimas, mas ao sancionar a Lei nº 9.140 em 1995, também foi tido como responsável por investigar as circunstâncias e locais das mortes. O Brasil respondeu que só seria possível localizar os corpos e investigar as circunstâncias das mortes das guerrilhas se houvesse evidências para serem investigadas, mas alegou que não havia tais evidências”. Tradução livre. No original: “Brazil paid reparations for the violations to the victims' families, but in enacting Law Nº 9.140 in 1995, it was also held responsible for investigating the circumstances and places of the deaths. Brazil responded that it was only possible to locate the bodies and investigate the circumstances of the guerrillas' deaths if evidence was available to investigate, but claimed it lacked such evidence.” (*Op. cit.*, p. 6)

<sup>148</sup> “Em 1995, o Governo federal deu sinais de mudança parcial da atitude oficial, decidindo indenizar as vítimas da ditadura. Segundo cálculos governamentais foram concedidas 9 mil reparações econômicas. (...). Recentemente, o Tribunal de Contas da União determinou a revisão de milhares de processos de reparações econômicas, considerando que não há fundamentação satisfatória para os valores pagos.” (SABADELL, Ana Lucia; DIMOULIS, Dimitri. *Op. cit.*, p. 254)

<sup>149</sup> FECHER, Viviane. *Op. cit.*, p. 232.

<sup>150</sup> *Op. cit.*, p. 186.

A atuação da CEMDP contribuiu com a desconstrução de versões falsas sobre fatos ocorridos na ditadura, bem como com a revelação de fatos novos. Além disso, a CEMDP foi um primeiro espaço em que se promoveu a oitiva oficial das vítimas e a impulsão da agenda relativa aos direitos humanos e à justiça de transição no Brasil após o período ditatorial<sup>151</sup>.

É relevante ainda mencionar que os trabalhos desempenhados pela CEMDP deram ensejo à elaboração do livro “Direito à Memória e à Verdade”, publicado em 2007, e que é composto por relatos atinentes a casos de morte ou desaparecimento de aproximadamente quinhentas pessoas<sup>152</sup>. A obra reconstitui narrativas acerca de episódios envolvendo graves violações de direitos humanos, substituindo equivocadas versões anteriores, até então divulgadas como verdadeiras. A CEMDP, atualmente, segue em seu mister de investigar, ao mesmo tempo em que sistematiza diversas fontes documentais e testemunhais, a verdade sobre a localização de restos mortais de vítimas da ditadura, contribuindo ativamente para a efetivação dos direitos à verdade e à memória.

#### **4.1.2. COMISSÃO DE ANISTIA – LEI FEDERAL Nº 10.559/2002**

Regulamentando o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CRFB/88, a Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002 (que revogou a Medida Provisória nº 65, de 28 de agosto de 2002<sup>153</sup>), estabeleceu o regime jurídico dos anistiados políticos, com o objetivo de promover uma reparação econômica aos indivíduos atingidos por ações adotadas pelo governo militar, sem que houvesse possibilidade de punição ou qualquer outra sanção penal ou cível<sup>154</sup>. Assim como a Lei nº 9.140/1995, a Lei nº 10.559/2002 reforçou a relevância da pauta de direitos humanos para o Brasil, que há menos de vinte anos rompia

---

<sup>151</sup> TORELLY, Marcelo D. *Op. cit.*, p. 216.

<sup>152</sup> “Em *Direito à memória e à verdade*, pela primeira vez um documento oficial do Estado brasileiro atribuiu a integrantes das forças de segurança crimes como tortura, estupro, esquartejamento, decapitação, ocultação de cadáveres e assassinato de opositores do regime militar que já estavam presos e, portanto, impossibilitados de reagir.” (MEZAROBBA, Glenda. *Op. cit.*, p. 47-48) No mesmo sentido, TORELLY, Marcelo D. *Op. cit.*, p. 221.

<sup>153</sup> Referindo-se à Medida Provisória nº 2.151-3, de 24 de agosto de 2001, revogada pela Medida Provisória nº 65, Angela Moreira Domingues da Silva elucida que, para além do reconhecimento oficial da responsabilidade do Estado pelas graves violações de direitos humanos, o “governo Fernando Henrique Cardoso promoveu um canal de reparação àqueles que haviam sofrido algum tipo de cerceamento ao exercício profissional, típico do movimento de expurgo observado nos primeiros anos do regime militar. Em medida provisória publicada em 2001, estava prevista uma reparação econômica de caráter indenizatório aos perseguidos políticos”. (*Op. cit.*, p. 166)

<sup>154</sup> AGRA, Walber de Moura; TAVARES, André Ramos. *Op. cit.*, p. 86.

com um regime autoritário<sup>155</sup>. Porém, ampliando o escopo de atuação em relação àquele imposto à CEMDP, a ação da Comissão da Anistia alcançou

“(...) toda e qualquer violação de direito levada a cabo em nome do regime de exceção: direitos e liberdades fundamentais gerais; direito a um projeto de vida; direitos civis e políticos; culturais e religiosos; direito à integridade física e psicológica; à liberdade; ao devido processo legal; à liberdade de trabalho; liberdade de pensamento; direito de associação sindical; estabilidade e liberdade laboral; à remuneração pelo trabalho e direito de isonomia; garantias constitucionais ao trabalho; ao convívio familiar; à nacionalidade; à intimidade e aos direitos fundamentais políticos em geral.”<sup>156</sup>

Além de conferir às vítimas do regime a reparação pecuniária, a Comissão de Anistia, vinculada ao Ministério da Justiça<sup>157</sup>, tem, na forma dos incisos do art. 1º, após o processamento e julgamento dos requerimentos administrativos, o condão de atribuir ao postulante a qualidade de anistiado político; a estabelecer a contagem, para todos os efeitos, do tempo em que o anistiado foi forçado a se afastar de suas atividades laborativas; a conceder ao anistiado a conclusão do curso a partir do período letivo interrompido, ou o registro do diploma (no caso dos que concluíram curso superior fora do Brasil); e a reintegrar os servidores públicos civis e os empregados públicos punidos por motivos políticos, pela interrupção de atividade profissional em decorrência de decisão dos trabalhadores e por adesão à greve em atividades essenciais.

No bojo dos processos que tramitam perante a Comissão de Anistia, muitas vezes são revelados dados inéditos e relevantes relativos a fatos ocorridos durante o governo ditatorial, não raro com amparo em documentos oficiais<sup>158</sup>. O processamento dos requerimentos se dá em duas fases indissociáveis, para que ao cabo se atribuam as reparações devidas aos requerentes: a primeira consiste no reconhecimento e posterior declaração da condição de anistiado político, feitos através do julgamento pelos membros da Comissão<sup>159</sup>, que se verifica

---

<sup>155</sup> “Além de significar um comprometimento com a norma violada, tanto a Lei n. 9.140 quanto a Lei n. 10.559 acabaram por renovar compromissos como o da continuidade do Estado, segundo o qual novos governantes herdaram a responsabilidade legal de seus antecessores desde a época em que determinada violação aconteceu e até que seja declarada ilegal.” (MEZAROBBA, Glenda. *Op. cit.*, p. 192-193)

<sup>156</sup> FECHER, Viviane. *Op. cit.*, p. 233-234.

<sup>157</sup> SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. A ambiguidade da anistia no Brasil: memória e esquecimento na transição inacabada. In PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coords.). *Op. cit.*, p. 29.

<sup>158</sup> MEZAROBBA, Glenda. *Op. cit.*, p. 195.

<sup>159</sup> “Oficialmente, a Comissão de Anistia do Ministério da Justiça é o órgão com a finalidade de auxiliar o ministro da Justiça nas decisões sobre as demandas dos ‘anistiados’; na prática, é uma instância deliberativa, já que, ela mesma, por meio dos pareceres e votos de seus conselheiros, analisa os processos de reparação econômica por perseguição política, defere ou não os pedidos e determina o valor a ser pago aos ex-perseguidos políticos.” (ROSITO, João Baptista Alvares. A justiça fora dos palácios de mármore de Brasília: a construção de

quando o postulante se enquadre em alguma das dezessete hipóteses expostas pelo rol do art. 2º da Lei nº 10.559/2002. Nesta primeira etapa, é relevante esclarecer que o julgamento ocorre em forma de colegiado, em turmas compostas por no mínimo três conselheiros, nomeados pelo Ministro da Justiça. De acordo com Paulo Abrão e Marcelo Torelly, a declaração de anistiado “é a materialização legal do reconhecimento de uma dimensão reparatória moral, que, inclusive, é condição de possibilidade para o estabelecimento do próprio direito à reparação econômica, quando cabível”<sup>160</sup>.

A segunda fase consiste na atribuição da reparação econômica ou na adoção das demais medidas expostas pela lei, de acordo com as peculiaridades do caso examinado. Para além do reconhecimento e da reparação – “tanto porque acreditam que o dinheiro não cumpriria a finalidade de reparação, quanto como forma de valorizar a trajetória política de ex-perseguidos políticos”<sup>161</sup> –, os conselheiros passaram a formular um pedido formal de desculpas em nome do Estado brasileiro, pelos crimes cometidos no passado. Com este incremento, alia-se à questão da anistia, geralmente centrada nas discussões acerca da punibilidade e da reparação, uma nova perspectiva: a do reconhecimento, com o objetivo de contribuir para a construção da reconciliação e da identidade nacionais, em consonância com as principais agendas internacionais afetas à justiça de transição.

Relevante se notar, ainda, que a Comissão da Anistia, de forma salutar, buscou não se limitar à mera concessão de reparações pecuniárias concedidas administrativamente às vítimas do regime militar, desenvolvendo projetos que contribuam de forma eficaz para a construção e o fortalecimento da memória nacional, com o objetivo de construir um acervo documental e promover a conscientização a respeito das barbaridades cometidas por agentes do Estado no passado. Neste sentido, como informa o próprio Relatório Final da CNV,

“(...) a Comissão de Anistia tem realizado esforços, na área da educação para os direitos humanos, em dois projetos principais: o Memorial da Anistia Política no Brasil, (...) que pretende resguardar a memória dos perseguidos políticos; e as sessões públicas itinerantes de apreciação dos requerimentos de anistia política – chamadas Caravanas de Anistia –, iniciadas em abril de 2008, que tem tornado possível apreciar os casos no local em que ocorreu a perseguição política.”<sup>162</sup>

---

um ritual político nas Caravanas da Anistia. *In* Revista Anistia Política e Justiça de Transição/Ministério da Justiça. – n. 3 (jan./jun. 2010). – Brasília: Ministério da Justiça, 2010, p. 312)

<sup>160</sup> *Op. cit.*, p. 126.

<sup>161</sup> ROSITO, João Baptista Alvares. *Op. cit.*, p. 315.

<sup>162</sup> BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório. *Op. cit.*, p. 27.

À guisa de conclusão, impõe-se fazer referência a dois importantes dados estatísticos: até o ano de 2007, como anotam Japiassú e Miguens<sup>163</sup>, o Estado “teria gasto mais de 80 milhões de reais em indenizações, que ocorreram em pagamentos únicos, na hipótese de danos morais e em pagamentos mensais, quando se comprovou a demissão em decorrência de perseguição política”. E, até o mês de setembro de 2014, como consta do Relatório Final da CNV<sup>164</sup>, a Comissão “havia apreciado cerca de 62 mil requerimentos: destes, cerca de 35 mil foram deferidos”.

#### 4.1.2.1. AS CARAVANAS DA ANISTIA

De iniciativa da Comissão da Anistia, as Caravanas da Anistia consistem em um importante mecanismo de interseção entre reparação, reconhecimento, e formação da memória e da identidade nacionais. Os julgamentos de processos administrativos formulados à Comissão, com a finalidade – já analisada acima – de obter de órgão oficial do Estado brasileiro a declaração de anistiado político e de receber a reparação pecuniária correspondente aos danos suportados durante o período de exceção, até então apreciados no espaço fechado de uma repartição pública, passam a ser julgados em espaços abertos, amplos, públicos – e, não raro, que guardam relação com graves violações de direitos humanos.

Outrossim, levando a realização dos julgamentos administrativos a universidades e outros foros de discussão, fomenta-se a pluralização do debate, a conscientização e o fortalecimento da memória sobretudo em relação às novas gerações que sequer eram nascidas quando o governo militar detinha as rédeas do país. Neste diapasão, oportuno colacionar a lição de Paulo Abrão e Marcelo Torelly<sup>165</sup>, que elucidam os fatores que levaram à instituição das Caravanas da Anistia:

“(i) graves violações praticadas em público e tornadas de conhecimento notório por jornais e televisão foram praticadas, mas sua reparação era levada a cabo num espaço restrito, quase sem deixar rastros. (...); e (ii) o processo de reparação, ao dar-se em pequenos auditórios no Palácio da Justiça em Brasília, sinalizava o esquecimento, pois as gerações mais jovens, que não conheceram o horror do arbítrio e ainda leem em seus livros que os generais-militares foram *presidentes*, e não *ditadores*, rapidamente

---

<sup>163</sup> *Op. cit.*, p. 243.

<sup>164</sup> BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório. *Op. cit.*, p. 27.

<sup>165</sup> *Op. cit.*, p. 132.

perderiam de vista a infâmia ocorrida em sua pátria e, ainda mais, jamais viriam a saber o valor que tem a democracia e a importância de a preservar e manter viva, num processo de constante aperfeiçoamento. Para sanar esses déficits, foram instituídas as *Caravanas da Anistia*.”

O caráter itinerante das Caravanas da Anistia favorece, também, a ampla visibilidade dos processos de concessão de anistia a vítimas da ditadura militar ao redor do país<sup>166</sup>. Relevantes os dados apresentados por Viviane Fecher<sup>167</sup>, ao relatar que “(...) em 47 edições realizadas até 2010 fora do Palácio da Justiça”, as Caravanas da Anistia “permitiram um amplo registro de escutas públicas, com o relato de aproximadamente 1000 (mil) histórias de violações de direitos humanos”.

Além da apreciação e julgamento dos requerimentos administrativos dos anistiandos, as sessões conduzidas pelas Caravanas da Anistia aliam um outro elemento simbólico, consubstanciado em homenagem prestada às vítimas do regime militar – que, não raro, se encontram presentes no momento do julgamento –, com um pedido simbólico de desculpas feito por representantes oficiais do governo federal. Outras medidas são apresentadas por João Baptista Alvares Rosito<sup>168</sup>:

“A essas etapas, as caravanas agregam uma sessão de homenagem a ex-perseguidos políticos (...), um ato de recebimento de doações de documentos para compor o acervo do Memorial da Anistia Política e as manifestações de representantes das entidades que sediam a sessão de julgamento.”

Em suma, com todas as características de que são revestidas, as Caravanas da Anistia consistem em um importante instrumento da realização da justiça de transição no Brasil, uma vez que, ao mesmo tempo em que efetivam o direito à reparação das vítimas do regime, representam espaço de democratização do acesso à justiça, contribuindo para a realização de uma justiça restaurativa, para o incremento da mobilização social em torno da necessidade de se promover a justiça de transição no Brasil e para uma educação e cultura em torno dos direitos humanos<sup>169</sup>.

---

<sup>166</sup> “(...) para além da compensação indenizatória, destaca-se a compensação moral que vem sendo promovida pela Caravana da Anistia, a qual percorre todos os estados brasileiros e divulga o conhecimento histórico sobre o período, mobilizando a sociedade sobre o tema.” (BORGES, Bruno Barbosa. *Op. cit.*, p. 137)

<sup>167</sup> *Op. cit.*, p. 234-235.

<sup>168</sup> *Op. cit.*, p. 319-320.

<sup>169</sup> ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. *Op. cit.*, p. 136-137.

#### 4.1.2.2. AS CLÍNICAS DO TESTEMUNHO

Outra relevante – e recente – iniciativa adotada no âmbito da Comissão de Anistia foi a instituição do projeto Clínicas do Testemunho. No contexto do dever amplo de reparação titularizado pelo Estado, que contempla não só a indenização, como também o atendimento médico, social e psicológico das vítimas do regime e de seus familiares, as Clínicas do Testemunho buscam reparar as sequelas psicológicas deixadas pelos atos de barbárie praticados pelos agentes do regime repressivo.

Ao mesmo tempo em que reafirmam o reconhecimento e o compromisso com o Estado de solucionar os erros do passado que até hoje se fazem manifestar, as Clínicas do Testemunho, na qualidade de iniciativas oficiais do Estado brasileiro, reforçam o direito à memória em sua expressão particular e coletiva<sup>170</sup>, sendo espaço privilegiado de construção de conhecimento<sup>171</sup>.

Elaborado através de convênio com instituições especializadas, presentes em quatro estados da federação (Rio de Janeiro, São Paulo, Pernambuco e Rio Grande do Sul), as Clínicas do Testemunho dão aos vitimados pelo regime uma nova oportunidade de externalizar suas experiências traumáticas, sendo ouvidas por profissionais ligados ao campo da saúde mental (psicólogos, psicanalistas). Desta forma, o projeto

“(…) inscreve-se como um tempo-outro que, a partir da ação do Estado, oferece escuta psicanalítica ao sujeito em sofrimento e reconhecimento coletivo das histórias de resistência daqueles que viveram durante longos anos os efeitos do silenciamento imposto pelo efeito traumático e pela autoanistia concebida em 1979 pela Lei nº 6.683/1979.”<sup>172</sup>

A relevância do projeto Clínicas do Testemunho insere-se no contexto da dimensão reparatória da justiça de transição: o espaço de escuta fornecido pelas Clínicas do Testemunho propicia atenção especial aos efeitos subjetivos dos crimes da ditadura, fazendo “parte dos esforços que devemos empreender na tentativa de construir um país cujas instituições deixem

<sup>170</sup> “As práticas instituídas de tortura, prisões arbitrárias, mortes e desaparecimentos forçados permanecem produzindo efeitos em nossa sociedade enquanto permanecerem ocultadas, desconhecidas e impunes e, por isso, o projeto se estende ao âmbito do individual ao social.” (SIGMUND FREUD ASSOCIAÇÃO PSICANALÍTICA (Org.). Clínicas do Testemunho: Reparação Psíquica e Construção de Memórias. Porto Alegre: Criação Humana, 2014, p. 24)

<sup>171</sup> “Ao lado da atenção psíquica, a capacitação profissional e a geração de insumos de referência para aproveitamento profissional no tratamento a vítimas de violência do Estado constituem o tripé das Clínicas do Testemunho. Trata-se de um projeto, portanto, que ultrapassa os limites do trabalho terapêutico, constituindo-se como espaço privilegiado de produção de conhecimento (...).” (*Idem*, p. 19)

<sup>172</sup> *Idem*, p. 24.

de ser o principal violador para se tornar o efetivo garantidor dos direitos de seus cidadãos<sup>173</sup>.

#### 4.2. DESAFIOS DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO BRASIL

Desde a redemocratização, o desenvolvimento da justiça de transição no Estado brasileiro não deixou de encontrar obstáculos de naturezas diversas. Nos tópicos a seguir, buscar-se-á apresentar os principais entraves ao desenvolvimento pleno da justiça de transição no Brasil, em suas variadas expressões (associadas aos direitos à verdade, memória e justiça), anteriormente analisadas.

Dois grandes entraves são comumente identificados pela doutrina<sup>174</sup>: a tese, esposada pelo Supremo Tribunal Federal a partir de 2010, de que a Lei nº 6.683/1979 concedeu anistia recíproca (isto é, tanto aos torturadores quanto aos opositores do regime); por outro lado, as dificuldades em se obter acesso aos arquivos da repressão, cuja ocultação transfere a familiares e organizações da sociedade civil a responsabilidade pela realização de esforços para que se obtenham provas acerca do destino e da morte de pessoas vitimadas pelo regime militar.

A arquitetura da distensão “lenta, gradual e segura” apregoada pelos militares já ao final da década de setenta consistiu num conjunto de medidas levadas a cabo para assegurar a contenção dos ânimos da população insatisfeita com o regime, que passava a apresentar suas mazelas, bem como para garantir a impunidade dos agentes da repressão. Estas medidas compreenderam a aprovação de um modelo bilateral de anistia, eleições indiretas, para assegurar uma lógica de continuidade – e, por fim, uma ampla destruição de arquivos públicos, na intenção de se apagar elementos que pudessem conduzir à responsabilização individual de torturadores e seus superiores hierárquicos.

A Lei de Anistia, de 1979, foi o pilar sobre o qual se assentaram as bases da transição brasileira. Objeto de amplas críticas no bojo das doutrinas nacional e estrangeira, teve sua recepção pela ordem jurídica inaugurada em outubro de 1988 declarada pelo Supremo

---

<sup>173</sup> *Idem*, p. 20.

<sup>174</sup> Cf. por exemplo, GALLO, Carlos Arthur. *Op. cit.*, p. 141. No mesmo sentido, ABRÃO, Paulo. *Op. cit.*, p. 403.

Tribunal Federal, no julgamento da ADPF n° 153/DF, como se verá mais adiante. Outro importante espectro dos efeitos causados pela lei de anistia brasileira, além da perpetuação da impunidade de agentes que praticaram crimes de lesa-humanidade, reside na falta de esclarecimentos dos fatos ocorridos no passado.

#### 4.2.1. LEI DE ANISTIA (LEI FEDERAL N° 6.683/1979)

Como visto, a anistia foi a primeira das medidas oficialmente adotadas pelo Estado brasileiro para “lidar com os legados da repressão autoritária”<sup>175</sup>, no contexto de sua transição para o regime democrático. Expressa através da Lei n° 6.683, de 28 de agosto de 1979, a opção política anistiantes brasileira recebeu contornos que ainda impedem o pleno desenvolvimento de outras medidas mais amplas de transição<sup>176</sup>, fazendo com que, no Brasil, como visto, sejam até hoje predominantes as medidas pautadas na reparação<sup>177</sup>.

Como também verificado em outros Estados latino-americanos, a anistia aqui se dirigiu não só aos opositores políticos do regime militar (torturados), como também aos agentes de Estado (torturadores), responsáveis pela prática de hediondas violações contra direitos humanos dos cidadãos mantidos sob sua custódia.

Característica dos regimes militares vigentes na América do Sul nas décadas de sessenta a oitenta, as anistias bilaterais (ou *blanket amnesties*) eram uma forma recorrentemente adotada pelos próprios dirigentes dos governos autoritários para assegurar

---

<sup>175</sup> Cf. BRITO, Alexandra Barahona de. *Op. cit.*, p. 56.

<sup>176</sup> “O principal obstáculo à consecução da regularização das funções da justiça pós-autoritarismo é produto da persistência histórica de uma interpretação dada pela própria ditadura à Lei de Anistia de 1979, pretensamente vista como uma ‘anistia bilateral’, que camufla uma autoanistia, e pela omissão judicial em promover sua adequada, íntegra e coerente interpretação, sob a luz dos princípios constitucionais democráticos e dos tratados e convenções internacionais em matéria de direitos humanos.” (ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. *Op. cit.*, p. 117) No mesmo sentido, WOJCIECHOWSKI, Paola Bianchi. *Op. cit.*, p. 352.

<sup>177</sup> “A principal característica do processo de justiça de transição no Brasil é o de que as medidas de reparação têm sido o eixo estruturador da agenda que procura tratar do legado de violência da ditadura militar de 1964-1985. (...) A reparação aos perseguidos políticos é uma conquista jurídica presente desde a promulgação da Lei de Anistia brasileira (...) – marco legal fundante da transição política brasileira – que previu, para além do perdão aos crimes políticos e conexos, medidas de reparação como, por exemplo, a restituição de direitos políticos e o direito de reintegração ao trabalho para servidores públicos afastados arbitrariamente.” (ABRÃO, Paulo. *Op. cit.*, p. 384)

sua impunidade<sup>178</sup>, evitando a responsabilização criminal e garantindo sua manutenção em setores estratégicos para a defesa de seus interesses mesmo após declarado o fim do regime<sup>179</sup>.

Desta forma, a um mesmo tempo, leis de anistia bilaterais apõem pesados entraves à efetivação dos direitos à memória, à verdade<sup>180</sup> e à justiça: o perdão estendido aos agentes de Estado, muitas vezes mediante leis aprovadas através de mecanismos antidemocráticos que assegurem a prevalência final dos interesses dos membros do governo (como ocorreu no Brasil), lança as bases do esquecimento, travestido de uma falsa reconciliação nacional, obstando o esclarecimento dos fatos do passado e perpetuando, além do sofrimento de milhares de famílias, o legado de violações de direitos humanos praticadas pelo Estado. Pertinente trazer-se à colação a contundente crítica de Glenda Mezarobba<sup>181</sup>:

“Instrumento político adotado desde tempos imemoriais, uma anistia (...) é reconhecidamente uma forma de assegurar impunidade. Se em seu sentido amplo remete ao esquecimento, na versão nacional, como não poderia deixar de ser, em se tratando de um regime autoritário, a anistia foi pensada para evitar *accountability*. E foi concedida antes que se conhecesse a verdade, com a qual não tinha nenhum compromisso. Para que não restem dúvidas, a verdade não só estava ausente da anistia, como a lei foi elaborada de maneira a ocultar a realidade. Prova disso é o texto legal, redigido de maneira elíptica, sem menção à tortura, por exemplo, mas interpretado, desde então, de forma a incluir agentes do Estado que violaram direitos humanos. Compreensível naquele contexto, a lógica de impunidade, que a interpretação dada à anistia, pelos militares, insistia em impor, poderia fazer algum sentido até o término da ditadura. Jamais em um regime democrático.”

<sup>178</sup> “Pensada para encerrar a questão das punições e inserida em um processo de liberalização do regime de arbítrio, com a sanção, em 1979, da Lei nº 6.683 os militares atenderam principalmente aos anseios de impunidade dos próprios integrantes do aparato de repressão, negando por completo os direitos de perseguidos políticos e da sociedade.” (MEZAROBBA, Glenda. *Op. cit.*, p. 46)

<sup>179</sup> “Ao se autoanistiar, os dirigentes e agentes do regime predecessor garantiram o retorno à democracia, isentos de punição e, muitas vezes, inclusive mantiveram-se no exercício de suas funções, perpetuando estruturas autoritárias de poder.” (WOJCIECHOWSKI, Paola Bianchi. *Op. cit.*, p. 349)

<sup>180</sup> “Uma outra área em que vemos prática contrária a um possível direito à verdade está no uso de anistias. Onde as anistias excluem a possibilidade de trazer a julgamento os perpetradores de sérias violações de direitos humanos, um dos meios mais comumente implementados de descobrir a verdade resta frustrado. (...). Na verdade, as anistias tem sido julgadas por alguns órgãos como inválidas sob o direito internacional porque elas impedem que a verdade seja revelada bloqueando as investigações e impedindo que aqueles responsáveis pelas violações sejam identificados e processados.” (NAQVI, Yasmin. *Op. cit.*, p. 266-267) Tradução livre. No original: “Another area where we see contrary practice to a possible right to the truth is in the use of amnesties. Where amnesties exclude the possibility of bringing to trial the perpetrators of serious violations of human rights, one of the most commonly implemented means of finding out the truth is frustrated. (...). In fact, amnesties have been ruled by some bodies to be invalid under international law because they prevent the truth from coming out by blocking investigations and preventing those responsible for violations from being identified and prosecuted.”

<sup>181</sup> *Op. cit.*, p. 196. No mesmo sentido, KOZICKI, Katya; LORENZETTO, Bruno Meneses. *Op. cit.*, p. 139.

Ainda em âmbito preambular, é relevante mencionar que tal modalidade de anistia foi reputada ilegal pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) no bojo de diversos precedentes<sup>182</sup>, como se verá de forma mais detalhada em tópico adiante. Por ora, insta ressaltar que, para a Corte IDH, as leis de anistia bilaterais consistem em ilícito internacional, uma vez que “perpetuam a impunidade, propiciam uma injustiça continuada, impedem às vítimas e aos seus familiares o acesso à justiça e o direito de conhecer a verdade e de receber a reparação correspondente”<sup>183</sup>. A revogação de tais leis seria, destarte, uma forma de reparação não pecuniária às vítimas do regime.

O próprio contexto de aprovação da lei brasileira de anistia revela que a intenção do governo militar não era atender aos anseios dos amplos setores da sociedade civil que clamavam por uma anistia “ampla, geral e irrestrita”, mas sim assegurar a própria impunidade após o fim do regime. Ademais, como esclarece Paulo Abrão<sup>184</sup>, “ampla, geral e irrestrita” era a anistia que beneficiasse a “todos os presos políticos, inclusive os envolvidos na luta armada e crimes de sangue” – e, evidentemente, não um modelo que acobertasse também os torturadores<sup>185</sup>. Contudo, tendo o governo logrado subverter a lógica expressa pelo *slogan*, a partir da aprovação da lei, passou-se a defender a ideia de uma reconciliação nacional expressa através de um perdão recíproco. É o que esclarece Glenda Mezarobba<sup>186</sup>:

“Obviamente não foi para reivindicar legislação desse tipo que os Comitês Brasileiros de Anistia (CBAs) foram constituídos, nem foi com esse objetivo que milhares de pessoas saíram às ruas, nas principais cidades do país, nos meses que antecederam sua entrada em vigor. A anistia exigida era ‘ampla, geral e irrestrita’ e foi reclamada em um contexto de retomada da democracia, da volta ao Estado de Direito e de reconhecimento e defesa dos direitos humanos, o que incluía o fim das torturas, o esclarecimento dos crimes do período, a localização das vítimas e a responsabilização dos criminosos. Mas não foi isso o que ocorreu.”

---

<sup>182</sup> “É interessante observar ser bastante usual a interação das esferas jurídicas nacional e internacional com a esfera política, quando se trata dos tribunais, o que atinge especialmente os países que adotaram leis de anistia pois, por bloquearem o acesso à justiça em caso de violações de direitos humanos no passado, têm provocado a busca de tribunais estrangeiros para reparação, como nos casos Pinochet e Scilingo, envolvendo Argentina e Espanha nos anos 2003-2005.” (BATISTA, Vanessa Oliveira; BOITEUX, Luciana; HOLLANDA, Cristina Buarque de. *Op. cit.*, p. 59)

<sup>183</sup> PIOVESAN, Flávia. *Op. cit.*, p. 459.

<sup>184</sup> *Op. cit.*, p. 393.

<sup>185</sup> “É preciso ressaltar que a deturpação da Lei de Anistia de 1979 para abranger a tortura perpetrada pelos agentes de Estado jamais fez parte dos horizontes de possibilidades da sociedade civil atuante à época, até mesmo porque a tortura não era uma prática reconhecida oficialmente e seu cometimento não era visível publicamente em razão da censura aos meios de comunicação.” (ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. *Op. cit.*, p. 113)

<sup>186</sup> *Op. cit.*, p. 188. No mesmo sentido, LEÃO, Anna Mariani Carneiro. *Op. cit.*, p. 61.

Mais do que isso, verificou-se ainda um revés no processo de afirmação da anistia na forma propugnada por amplos setores da sociedade civil, “na medida em que foram excetuados dos benefícios da anistia os condenados ‘pela prática de crimes de terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal’ (...)”<sup>187</sup>.

O processo de aprovação da Lei nº 6.683/1979 foi largamente controlado pelo Poder Executivo<sup>188</sup>. Cumpre lembrar, à guisa de exemplo, que um terço do Congresso Nacional à época era composto por senadores biônicos – mecanismo que, como se sabe, garantia ao governo militar a maioria de representantes no Poder Legislativo, oriundo do *Pacote de Abril* – que asseguraram a aprovação da lei de anistia na forma desejada pelos militares. Por ocasião da votação da Lei de Anistia, o Senado contava com 41 senadores da ARENA (dos quais 21 eram biônicos) e 25 senadores do MDB<sup>189</sup>. Vejam-se, a respeito, as considerações de José Carlos Moreira da Silva Filho<sup>190</sup>:

“Não havia possibilidade de qualquer tipo de barganha ou jogo de influências que conseguisse afastar a intenção do governo de se autoanistiar ou de restringir a Anistia aos perseguidos políticos. Caso ocorresse a improvável conversão de um número maior de deputados arenistas, das duas uma: ou o senado biônico reverteria o resultado ou o ditador Figueiredo simplesmente vetaria o resultado na sua totalidade. Afinal, que acordo foi este?”

Neste panorama, resta claro que bilateralidade da Lei de Anistia foi condição essencial à saída dos governantes militares do poder. Todavia, o legado deixado pela anistia, ainda hoje em vigor, reforça a amnésia<sup>191</sup> social sobre os crimes cometidos na ditadura, situando o Brasil na condição de único país da América do Sul que, tendo aprovado uma anistia, não julgou os agentes do regime por violações de direitos humanos<sup>192</sup>.

A redemocratização do Estado brasileiro tampouco logrou modificar o modelo adotado em agosto de 1979. O art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988 indicava o regime de reparações que se daria em relação aos ex-

<sup>187</sup> BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório. *Op. cit.*, p. 24.

<sup>188</sup> “(...) inobstante o amplo debate em torno da Lei de Anistia, a população ficou à margem do seu processo de elaboração e concretização, o qual foi monopolizado pelos militares. Evidencia-se, desta forma, a ilegitimidade deste instrumento legislativo desde a sua concepção, eis que ditada por um governo manietado pelo domínio militar.” (WOJCIECHOWSKI, Paola Bianchi. *Op. cit.*, p. 359)

<sup>189</sup> Cf. WOJCIECHOWSKI, Paola Bianchi. *Idem, ibidem*.

<sup>190</sup> *Op. cit.*, p. 25.

<sup>191</sup> “A ideia de amnésia social imposta potencializa a ofensa moral ao perseguido, ampliando ainda mais a negação ao direito de ser humano e de ter ideias políticas divergentes que a perseguição original gerou, prolongando no tempo a perseguição política sofrida, uma vez que nessa visão o final da ditadura e a abertura democrática não têm a força de, prontamente, re-legitimar as lutas e defesas políticas que foram interrompidas pelo regime autoritário.” (ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. *Op. cit.*, p. 130)

<sup>192</sup> Cf. MARCON, Glafira A. *Op. cit.*, p. 9.

perseguidos políticos – porém, a lei regulamentadora do referido dispositivo só seria aprovada mais de uma década após a promulgação da nova Carta Política<sup>193</sup>. O aludido dispositivo transitório, na opinião de vozes abalizadas da doutrina<sup>194</sup>, rompe com o regime de bilateralidade de 1979.

Contudo, em que pese a leitura acima apresentada, consentânea com os compromissos internacionais firmados pelo Brasil, a Suprema Corte brasileira, ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 153, entendeu que a ordem constitucional vigente recepcionou a Lei de Anistia de 1979 – decisão esta que sofreu críticas por ampla parcela da doutrina nacional, e que se discutirá, por oportuno, no tópico a seguir.

#### **4.2.1.1. O JULGAMENTO DA ADPF Nº 153/DF E A POSIÇÃO DA CORTE IDH NO CASO GOMES LUND E OUTROS VERSUS BRASIL (“GUERRILHA DO ARAGUAIA”)**

A Suprema Corte brasileira teve, no ano de 2010, a oportunidade de apreciar o controverso dispositivo que, na Lei nº 6.683/1979, estendeu os efeitos da anistia aos agentes do governo militar. As discussões se deram no bojo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 153/DF.

Ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, a propositura da ADPF nº 153/DF resultou de debates concebidos em sede de audiência pública promovida pela Comissão de Anistia, em 2008, para que se discutissem as possibilidades jurídicas de julgamento dos antigos torturadores do regime. Presente à audiência o então presidente do Conselho Federal da OAB, Cezar Britto, mobilizou-se o Conselho Federal no sentido de promover a Arguição<sup>195</sup>.

Nos termos do pedido formulado ao Supremo Tribunal Federal, o Conselho Federal da OAB pugnava por uma interpretação conforme à Constituição da Lei nº 6.683/1979, de modo

---

<sup>193</sup> Neste sentido, SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. *Op. cit.*, p. 29.

<sup>194</sup> TORELLY, Marcelo; ABRÃO, Paulo. *Op. cit.*, p. 125.

<sup>195</sup> “Ressalte-se que a controvérsia jurídica debatida pelo Ministério da Justiça e levada ao STF pela OAB advinha, inclusive, do trabalho exemplar do Ministério Público Federal de São Paulo ao ajuizar ações civis públicas em favor da responsabilização jurídica dos agentes torturadores do DOI-CODI.” (ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. *Op. cit.*, p. 118)

a que a Corte declarasse, à luz dos seus preceitos fundamentais, que a anistia concedida pela lei aos crimes políticos ou conexos não se estende aos crimes comuns praticados pelos agentes da repressão contra opositores políticos, durante o regime militar. Ajuizada em outubro de 2008, foi julgada pelo Plenário da Corte nos dias 28 e 29 de abril de 2010, daí resultando uma das decisões mais controvertidas<sup>196</sup> já emanadas pelo Supremo Tribunal Federal.

De relatoria do Ministro Eros Grau, a decisão se deu por maioria, uma vez que vencidos os Ministros Ayres Britto (que dava parcial provimento) e Ricardo Lewandowski, que julgava procedente a ADPF. Nos termos do voto do relator, a decisão do STF fundava-se em três pontos principais: em primeiro lugar, a anistia brasileira, por ter sido concedida tanto a agentes do regime militar quanto a seus opositores, não poderia ser considerada uma “autoanistia”; em segundo lugar, não haveria que se falar em crimes contra a humanidade, não se aplicando esta tipologia à anistia brasileira; por fim, sendo a Lei nº 6.683/1979 fruto de um acordo, pelo qual se teria atingido a reconciliação, entre sociedade e governo, apenas o Poder Legislativo, investido de representatividade democrática, estaria autorizado a modificar os seus termos<sup>197</sup>.

Neste sentido, no entender de maioria dos Ministros da Suprema Corte brasileira, a Lei de Anistia consistiu num acordo<sup>198</sup> celebrado entre a sociedade brasileira e os agentes do regime, por meio do qual estariam perdoados os crimes políticos (e os comuns que guardassem conexão com os políticos) praticados por ambos os lados (tanto pela resistência armada quanto pelos torturadores), sendo este acordo, em nome da reconciliação nacional, um primeiro e importante requisito à transição pacífica para o regime democrático.

Ainda de acordo com o voto do Ministro relator, a Lei de Anistia teria traduzido uma opção política assumida em 1979, quando se optou por iniciar o processo de transição no Brasil. E, sendo a Lei nº 6.683/1979 expressão de um acordo feito entre o povo e seus governantes, não caberia ao Poder Judiciário revisitá-lo, o que somente seria possível fazer-se

---

<sup>196</sup> Cf. por todos, Inês Virgínia Prado Soares: “As respostas do Supremo Tribunal Federal indicam um modelo inusitado e contraditório para lidar com as violações de direitos humanos cometidas pela ditadura, que é a combinação entre a não responsabilização criminal e a efetividade do direito à verdade.” (*Op. cit.*, p. 569)

<sup>197</sup> TORELLY, Marcelo; ABRÃO, Paulo. *Op. cit.*, p. 124.

<sup>198</sup> “O argumento central é o de que a lei de anistia teria sido expressão de um acordo político, de uma conciliação nacional, envolvendo ‘diversos atores sociais, anseios de diversas classes e instituições políticas.’” (PIOVESAN, Flávia. *Op. cit.*, p. 465)

no âmbito do Legislativo<sup>199</sup>. Ou seja, ao focar suas atenções no suposto acordo traduzido pela Lei de Anistia, seria lícito inferir-se que a Corte Suprema brasileira a concebeu como espécie de ato jurídico originário, instituidor de uma nova ordem, para cuja manutenção impunha-se o esquecimento em relação a certos fatos mantidos no passado<sup>200</sup>.

Os efeitos advindos da decisão proferida pelo Plenário da Suprema Corte são, portanto, diversos: admitindo como legítimo o acordo político<sup>201</sup> firmado em 1979, do qual teria sido expressão a Lei de Anistia – e, mais, considerando que este acordo firmou as bases sobre as quais se reergueu a democracia e o Estado de Direito no Brasil, o STF reconheceu no regime militar os elementos essenciais de um Estado de Direito; considerou que a opção política pela anistia teria o condão de subtrair da apreciação do Poder Judiciário milhares de casos de violações a direitos humanos; e, por último, negou proteção judicial aos cidadãos atingidos pelo regime militar<sup>202</sup>. Neste contexto, como aduz Flávia Piovesan<sup>203</sup>, a decisão proferida no bojo da ADPF n° 153/DF “não apenas denegou o direito à justiça, como também reescreveu a história brasileira mediante uma lente específica, ao atribuir legitimidade político-social à lei de anistia em nome de um acordo político e de uma reconciliação nacional”.

O *decisum*, como intuitivo, não ficou infenso à crítica da doutrina nacional e estrangeira. Considerada um retrocesso<sup>204</sup> no processo de afirmação dos direitos humanos no Brasil e no mundo, bem como um passo para trás no caminho da efetivação dos mecanismos da justiça de transição<sup>205</sup> – já que denegou, de forma peremptória, o acesso das vítimas de

<sup>199</sup> Como observa Inês Virgínia Prado Soares, esse argumento “também foi o fio condutor do parecer do Ministério Público Federal, que atuou como *custos legis* nesta ação. Ou seja, o STF entendeu que não tinha poderes para visitar o passado e analisar se a lei baseada no tal ‘acordo histórico’ era compatível com a atual Constituição”. (*Op. cit.*, p. 568)

<sup>200</sup> LEÃO, Anna Mariani Carneiro. *Op. cit.*, p. 72

<sup>201</sup> Na opinião de Paulo Sergio Pinheiro, a decisão da Corte Suprema fez com que prevalecesse uma contrafação histórica, uma vez que “a lei de anistia não foi produto de acordo, pacto, negociação alguma, pois o projeto não correspondia àquele pelo qual a sociedade civil, o movimento de anistia, a OAB e a heroica oposição parlamentar haviam lutado. Houve o Dia Nacional de Repúdio ao projeto de Anistia do governo e manifestações e atos públicos contrários à lei – que, ao final, foi aprovada por 206 votos da Arena (partido da ditadura) contra 201 votos do MDB (oposição)”. (*Apud PIOVESAN, Flávia. Op. cit.*, p. 458)

<sup>202</sup> Cf. ABRÃO, Paulo. *Op. cit.*, p. 402.

<sup>203</sup> *Op. cit.*, p. 466.

<sup>204</sup> “(...) vislumbra-se que além de representar um óbice à instrumentalização da Justiça de Transição, conforme parâmetros definidos pelo Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos, o julgamento anacrônico proferido pelo Supremo Tribunal Federal destoa também das obrigações assumidas por meio da assinatura e ratificação dos mais diversos diplomas legislativos internacionais de direitos humanos.” (WOJCIECHOWSKI, Paola Bianchi. *Op. cit.*, p. 363)

<sup>205</sup> “A interpretação concedida à Lei de Anistia até o momento, corroborada na mencionada decisão do STF, representa um entrave determinante à consolidação, no país, dos ditames da Justiça de Transição.” (WOJCIECHOWSKI, Paola Bianchi. *Idem*, p. 362)

graves violações de direitos humanos à justiça<sup>206</sup> –, a decisão fez tábula rasa da pauta defendida por amplos setores da sociedade civil, subvertendo o lema da anistia, uma vez que se considerou que as reivindicações que marcaram a década de setenta abarcavam também os torturadores do regime militar. Ademais, assentou-se na falsa premissa de um acordo celebrado entre a sociedade, por seus representantes, e o governo militar. Limitou-se, ainda, a independência do legislador constituinte originário à redação contida na Emenda Constitucional nº 26/1985, estipulando limitações materiais à sua atividade. Por fim, cabe notar que a Corte, ressalvados os dois votos em contrário, não observou a atecnia da conexão mencionada no §1º do art. 1º da Lei de Anistia, declarando a compatibilidade do dispositivo mencionado com a ordem constitucional vigente.

Cabe a alusão ao posicionamento divergente de Dimitri Dimoulis e Ana Lucia Sabadell<sup>207</sup>, para os quais

“o posicionamento jurídico tradicional, endossado pela maioria dos Ministros na mencionada decisão do STF é correto. Do ponto de vista histórico e político, a Lei da Anistia não foi um ato unilateral e oportunista dos protagonistas da ditadura. Tampouco foi uma autoanistia. Constituiu o pressuposto político para a transição no atual regime constitucional, havendo consenso geral em anistiar também agentes do Estado (...).”

Em sentido diverso, como brevemente apontado acima, foram os votos dos Ministros Ayres Britto e Ricardo Lewandowski. Nos termos do voto do primeiro, adotou-se a tese de que os militares descumpriram o ordenamento jurídico vigente àquele momento: mesmo que a ordem jurídica não fosse calcada em princípios democráticos, ainda assim era uma ordem jurídica. Como anota Anna Mariani Carneiro Leão, “as Forças Armadas não estavam em conivência com aqueles atos de delinquência e, por fim, os torturadores, não cometeram delitos políticos, senão delitos comuns”<sup>208</sup>.

Já no voto proferido pelo Ministro Ricardo Lewandowski, consignou-se que a legislação brasileira não prevê nenhum tipo de conexão entre crimes políticos e comuns. A Lei de Anistia teria utilizado o termo conexão de forma atécnica, sendo que a mera referência

---

<sup>206</sup> “Até a decisão da Corte Suprema, poder-se-ia tratar a Lei de Anistia como um entulho autoritário ilegítimo e pendente de uma interpretação conforme a Constituição (...) para deixar de ser um obstáculo jurídico a se superar para a obtenção de responsabilização penal de graves delitos. Da decisão em diante, a lei foi legitimada pela ordem democrática e a possibilidade de responsabilização criminal restou muito restrita, a despeito da omissão da referida decisão em matéria de tipificação da categoria dos crimes de lesa-humanidade e do tratamento consoante os precedentes do próprio tribunal em sede da imprescritibilidade dos crimes de desaparecimento forçado.” (ABRÃO, Paulo. *Op. cit.*, p. 403)

<sup>207</sup> *Op. cit.*, p. 260.

<sup>208</sup> Tradução livre. No original: “las Fuerzas Armadas no estaban en connivencia con aquellos actos de delincuencia y, por ende, los torturadores no cometieron delitos políticos sino delitos comunes”. (*Op. cit.*, p. 71)

à conexão não gera uma automática conexão entre os crimes políticos e comuns, devendo ser observados outros requisitos (processuais, probatórios) para que reste configurada a hipótese<sup>209</sup>. Neste diapasão, comenta Bruno Barbosa Borges<sup>210</sup>:

“(...) como a Lei de Anistia não cogita de crimes comuns e utiliza, de forma tecnicamente errônea, o conceito de conexão, segue-se que a possibilidade de abertura de persecução penal contra os agentes do Estado que tenham eventualmente cometido os delitos capitulados na legislação penal ordinária, pode, sim, ser desencadeada”.

Em que pesem as críticas formuladas pela doutrina à decisão proferida pelo Excelso Pretório por ocasião do julgamento da ADPF n° 153, é mister ressaltar-se que o *decisum* consignou, nos termos do voto do Ministro relator, o dever de se efetivar o direito fundamental à verdade, com a necessidade de se promover a abertura dos arquivos da ditadura e o conseqüente acesso aos documentos produzidos pelos órgãos de repressão que, até hoje, são considerados sigilosos.

Sendo decisão proferida em sede de ação de caráter objetivo, revestindo-se de eficácia *erga omnes* e efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Público (art. 10, §3º da Lei n° 9.882/99), e podendo dar ensejo ao ajuizamento de Reclamação perante o Supremo Tribunal Federal (art. 13 da Lei n° 9.882/99), a ADPF n° 153 tem reduzido sobremaneira as tentativas de propositura de demandas que visem à responsabilização criminal dos agentes da ditadura por graves violações de direitos humanos. Como observa Viviane Fecher<sup>211</sup>,

“[a] judicialização dos casos de violação de direitos humanos praticados durante a ditadura no Brasil, tem se dado com maior eficácia no âmbito das ações civis, uma vez que a validação da Lei de anistia pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 152, e as interpretações dadas por alguns magistrados, vem obstaculizando a recepção de denúncias criminais.”

Em novembro, aproximadamente sete meses após o julgamento da ADPF n° 153, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), a cuja jurisdição o Brasil está submetido, julgou o caso Gomes Lund e Outros *versus* Brasil (“Guerrilha do Araguaia”). O caso, emblemático da resistência ao regime militar no Brasil, envolvia dezenas de mortes e desaparecimentos ocorridos na região sul do estado do Pará, entre os anos de 1972 e 1974, às margens do Rio Araguaia.

---

<sup>209</sup> LEÃO, Anna Mariani Carneiro. *Idem, ibidem*.

<sup>210</sup> *Op. cit.*, p. 103.

<sup>211</sup> *Op. cit.*, p. 241.

Cabe esclarecer que o caso se originou de petição apresentada à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) pelo Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e pela *Human Rights Watch/Americas*, em nome de pessoas desaparecidas no contexto da Guerrilha do Araguaia. O caso foi submetido à jurisdição da Corte IDH em março de 2009 – poucos meses depois, portanto, do ajuizamento da ADPF nº 153.

Reforçando entendimento jurisprudencial já cristalizado<sup>212</sup>, a Corte IDH reafirmou que as leis de anistia relativas a graves violações de direitos humanos são incompatíveis com o Direito Internacional e com as obrigações convencionais assumidas pelos Estados, violando diversas disposições, tanto da Declaração Americana como da Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica, promulgado no Brasil através do Decreto nº 678/1992). Como se nota no bojo do Relatório Final da CNV<sup>213</sup>:

“O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos tem-se destacado na responsabilização dos Estados pela edição e, especialmente, pela manutenção de leis de anistia. A Corte IDH tem sido enfática quanto à manifesta incompatibilidade das leis de anistia com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, dispondo que, ao impedirem a investigação, identificação e sanção dos responsáveis por graves violações de direitos humanos, são desprovidas de efeitos jurídicos.”

Com espeque em julgamentos proferidos por diversas Cortes Supremas da América Latina e tribunais internacionais de proteção aos direitos humanos, a Corte IDH reafirmou que as leis de anistia sobre graves violações de direitos humanos violam o dever internacional do Estado de investigar e sancionar tais violações. Com relação à adoção de Lei de Anistia no Brasil, a Corte IDH concluiu que

“a forma na qual foi interpretada e aplicada a Lei de Anistia aprovada pelo Brasil (...) afetou o dever internacional do Estado de investigar e punir as graves violações de direitos humanos, ao impedir que os familiares das vítimas no presente caso fossem ouvidos por um juiz, (...) e violou o direito à proteção judicial (...), precisamente pela falta de investigação, persecução, captura, julgamento e punição dos responsáveis pelos fatos (...). Adicionalmente, ao aplicar a Lei de Anistia impedindo a investigação dos fatos e a identificação, julgamento e eventual sanção dos possíveis responsáveis por violações continuadas e permanentes, como os

---

<sup>212</sup> Vide, por exemplo, os casos *Barrios Altos versus Peru*; *La Cantuta versus Peru*; *Almonacid Arellano e Outros versus Chile*.

<sup>213</sup> *Op. cit.*, p. 38-39.

desaparecimentos forçados, o Estado descumpriu sua obrigação de adequar seu direito interno (...).<sup>214</sup>

A decisão recebeu destaque na doutrina, já que, conforme Wojciechowski<sup>215</sup>, teve o mérito de “estabelecer parâmetros bem definidos quanto ao controle de convencionalidade a ser realizado por ocasião da interpretação e aplicação das leis de anistia, ressaltando que este era o papel a ser desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal ao interpretar a Lei n. 6.683/1979 (...)”. Em sua parte dispositiva, o *decisum* contemplou os seguintes aspectos:

“Decidiu que a interpretação conferida à Lei de Anistia de 1979, que impede a investigação, julgamento e sanção dos responsáveis por tais violações, é incompatível com as obrigações assumidas pelo Brasil ao vincular-se à Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Determinou, ainda, a responsabilidade internacional do Estado brasileiro pelo desaparecimento forçado dos guerrilheiros do Araguaia e, por conseguinte, a obrigação de que sejam realizados todos os esforços para determinar o paradeiro das vítimas desaparecidas e também, se for possível, identificar e entregar os restos mortais a seus familiares. E determinou a continuidade das ações desenvolvidas em matéria de capacitação e a implementação, em um prazo razoável, de um programa ou curso permanente e obrigatório sobre direitos humanos, dirigido a todos os níveis hierárquicos das Forças Armadas. Continuando, determinou a adoção, em prazo razoável, das medidas que sejam necessárias para tipificar o delito de desaparecimento forçado de pessoas, em conformidade com os parâmetros internacionais.”<sup>216</sup>

Até o momento, pelo menos no que tange à responsabilização criminal dos ex-agentes da ditadura, o Estado brasileiro não envidou esforços para tornar efetiva a decisão da Corte IDH no território nacional. Como é cediço, o cumprimento da decisão não cabe ao Poder Judiciário, mas, sim, ao Executivo. Outrossim, a decisão proferida pela Corte IDH não tem o condão de afastar aquela proferida pela Suprema Corte brasileira em sede de ADPF. Não se pode negar, contudo, que o Estado brasileiro, a partir da decisão condenatória, está pressionado a mudar seu modelo de justiça de transição<sup>217</sup>.

Neste cenário, deve-se notar a propositura da ADPF n° 320, pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), com o objetivo de reconhecer validade e efeito vinculante à decisão da Corte IDH que condenou o Estado brasileiro no caso Gomes Lund. Ainda que pendente de julgamento, a Arguição já conta com o Parecer favorável da Procuradoria Geral da República,

<sup>214</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gomes Lund e Outros *versus* Brasil. Sentença de 24 de novembro de 2010. Texto integral disponível em [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_219\\_por.doc](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.doc). Acesso em 13.05.2015.

<sup>215</sup> *Op. cit.*, p. 365.

<sup>216</sup> BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório. *Op. cit.*, p. 29-30.

<sup>217</sup> DIMOULIS, Dimitri; SABADELL, Ana Lucia. *Op. cit.*, p. 259-260. No mesmo sentido, WOJCIECHOWSKI, Paola Bianchi. *Op. cit.*, p. 366.

datado da emblemática data de 28 de agosto de 2014, quando a Lei de Anistia completava trinta e cinco anos<sup>218</sup>.

A partir da decisão proferida pela Corte IDH, importantes iniciativas têm se verificado no Brasil, cabendo a referência àquelas promovidas pelo Ministério Público Federal<sup>219</sup>. Como exemplo, citem-se as medidas adotadas através do Grupo de Trabalho Justiça de Transição, criado no âmbito da Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro (PR/RJ) em março de 2012, por orientação da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal<sup>220</sup>, que tem envidado esforços para a efetivação da justiça transicional no Brasil, através da propositura de demandas afetas não apenas ao campo da responsabilização criminal dos antigos agentes da ditadura, como também à preservação da memória<sup>221</sup> e à reforma de legados imateriais<sup>222</sup> que, deixados pela ditadura, permanecem até hoje.

As ações de responsabilização criminal recentemente propostas pelo MPF envolveram episódios de marcada relevância no contexto da repressão. Em 13 de maio de 2013, ofereceu-

---

<sup>218</sup> “(...) o procurador-geral da Republica sustentou o efeito vinculante da sentença para todos os poderes e órgãos estatais e a impossibilidade de que a prescrição e a anistia constituam obstáculo para o processamento dos crimes contra a humanidade. O parecer consolida o posicionamento que tem sido adotado pelo Ministério Público Federal desde a criação de grupo de trabalho relacionado ao tema da Justiça de Transição, no ano de 2012.” (BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório. *Op. cit.*, p. 30)

<sup>219</sup> “(...) no Brasil, em função da baixa amplitude das demandas por justiça transicional por muitos anos, boa parte das iniciativas de consolidação política da justiça transicional atualmente existentes partiram do Poder Executivo, sendo a participação do Legislativo, hoje, geralmente ‘a reboque’ desse poder, e a do Judiciário historicamente quase nula (são poucas as iniciativas judiciais das próprias vítimas) não fosse a protagonista atuação do Ministério Público Federal – instituição independente do Poder Judiciário, com autonomia funcional e administrativa.” (ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. *Op. cit.*, p. 112) No mesmo sentido, cf. FECHER, Viviane. *Op. cit.*, p. 242.

<sup>220</sup> De acordo com informação coligida do sítio eletrônico institucional, o intuito da criação do Grupo de Trabalho “Justiça de Transição” é “dar cumprimento à sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que condenou o Brasil por violações de direitos previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos nos vários episódios sucedidos no contexto da ‘Guerrilha do Araguaia.’” (Disponível em <http://www.prrj.mpf.mp.br/frontpage/institucional/crimes-da-ditadura>. Acesso em 15.05.2015)

<sup>221</sup> Neste sentido, o requerimento apresentado em 20 de agosto de 2013 ao IPHAN, em conjunto com a Comissão da Verdade do Estado do Rio de Janeiro (CEV-Rio), pleiteando a instauração de procedimento para o tombamento do prédio aonde historicamente funcionou o DOI-CODI, no bairro da Tijuca, zona norte da cidade do Rio de Janeiro. No âmbito do Legislativo do Estado do Rio de Janeiro, note-se a apresentação do Projeto de Lei nº 2.386/2013, de autoria do Deputado Robson Leite, que também visa a promover o tombamento do prédio em que funcionou o DOI-CODI, já contando com pareceres favoráveis das Comissões de Constituição e Justiça e de Cultura.

<sup>222</sup> Como exemplo, a propositura, em 05 de fevereiro de 2014, de ação civil pública (processo nº 0002039-10.2014.4.02.5101, em tramitação perante a 10ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro), com requerimento liminar, em face da União Federal e da Concessionária CCR Ponte, com fundamento na não recepção da Lei nº 5.595/1970 (que atribuiu à Ponte Rio-Niterói o nome “Presidente Costa e Silva”), por representar ofensa ao direito à memória, para ver suprimido o nome “Presidente Costa e Silva” de qualquer registro oficial, tais como mapas e cartas. O processo foi julgado extinto, sem julgamento do mérito, em 18 de dezembro de 2014, por decisão do Juiz Federal Alberto Nogueira Junior que julgou o pedido juridicamente impossível. O Ministério Público Federal, contudo, interpôs apelação da decisão extintiva (pendente de julgamento).

se denúncia<sup>223</sup> contra militares envolvidos no desaparecimento de Mário Alves de Souza Vieira, um dos líderes do Partido Comunista Brasileiro à época dos fatos. A denúncia, contudo, foi rejeitada, em 05 de junho de 2013, por decisão proferida pelo Juiz Federal Alexandre Libonati de Abreu. Da decisão denegatória interpôs-se Recurso em Sentido Estrito, cujo provimento foi negado por unanimidade<sup>224</sup>, em 30 de outubro de 2013. Da decisão colegiada interpôs-se, ainda, os Recursos Especial<sup>225</sup> (conhecido e não provido) e Extraordinário (admitido, pendente de julgamento).

Em segundo lugar, ofereceu-se denúncia<sup>226</sup> contra militares envolvidos no episódio conhecido como “atentado do Riocentro”, ocorrido em 30 de abril de 1981. A referida denúncia foi recebida pela Juíza Federal Ana Paula Vieira de Carvalho, em decisão de 13 de maio de 2014. Os denunciados, contudo, impetraram *Habeas Corpus* cuja ordem foi concedida, por maioria, pela 1ª Turma Especializada do TRF da Segunda Região<sup>227</sup>.

O caso mais emblemático, contudo, foi a propositura de denúncia<sup>228</sup> contra militares envolvidos no desaparecimento e morte do então Deputado Federal Rubens Beyrodt Paiva, em 1971. A denúncia foi recebida, em 26 de maio de 2014, por decisão proferida pelo Juiz Federal Caio Márcio Gutterres Taranto. Diante do recebimento, impetraram os réus *Habeas Corpus*, cuja ordem foi denegada, por unanimidade, pela 2ª Turma Especializada do TRF da Segunda Região em decisão datada de 10 de setembro de 2014<sup>229</sup>. Todavia, ajuizou-se perante o Supremo Tribunal Federal reclamação<sup>230</sup>, com pedido de antecipação dos efeitos da tutela, o qual restou deferido em decisão proferida pelo Ministro Teori Zavascki em 29 de setembro de 2014, com o consequente trancamento do curso ação penal. Cabe registrar, outrossim, que o

<sup>223</sup> Processo nº 0801434-65.2013.4.02.5101, em trâmite perante a 2ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro.

<sup>224</sup> RSE nº 3.517 – 1ª Turma Especializada do TRF2, rel. o Des. Federal Paulo Espírito Santo.

<sup>225</sup> STJ – ARES nº 592.285/RJ, rel. o Min. Newton Trisotto. Julg. em 27.02.2015.

<sup>226</sup> Processo nº 0017766-09.2014.4.02.5101, em trâmite perante a 6ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro.

<sup>227</sup> “PENAL. HABEAS CORPUS. ATENTADO DO RIOCENTRO. CRIME CONTRA A HUMANIDADE. IMPRESCRITIBILIDADE. ANISTIA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA MILITAR. COISA JULGADA MATERIAL. TRIBUNAIS ESTRANGEIROS.” (TRF2 – HC nº 0005684-20.2014.4.02.0000. 1ª Turma Especializada. Rel. Des. Antonio Ivan Athié. Julg. em 02.07.2014. *DJ* 30.07.2014)

<sup>228</sup> Processo nº 0023005-91.2014.4.02.5101, 4ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro.

<sup>229</sup> “HABEAS CORPUS – TRANCAMENTO AÇÃO PENAL – HOMICÍDIO – OCULTAÇÃO DE CADÁVER – FRAUDE PROCESSUAL – QUADRILHA ARMADA – SUJEITO ATIVO MILITARES – COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL – ART. 109 DA CF/88 ART. 82 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL MILITAR – ANISTIA – PRESCRIÇÃO – INOCORRÊNCIA – CRIMES PERMANENTES – CRIMES CONTRA A HUMANIDADE.” (TRF2 – HC nº 0104222-36.2014.4.02.0000. 2ª Turma Especializada. Rel. Des. Messod Azulay. Julg. em 10.09.2014. *DJ* 18.09.2014)

<sup>230</sup> Rcl nº 18.686/RJ, rel. Min. Teori Zavascki.

Procurador-Geral da República, em seu Parecer datado de 01 de dezembro de 2014, opinou pela improcedência da reclamação, restando a ação pendente de julgamento.

Frise-se, por último, que no âmbito do Poder Legislativo já se pode verificar, nos últimos anos, proposituras de Projetos de Lei voltados à revisão da própria Lei de Anistia. Neste sentido são os Projetos de Lei nºs 573/2011, de autoria da Deputada Luiza Erundina, que “dá interpretação autêntica ao disposto no art. 1º, §1º, da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979”; 1.124/2011, de autoria do Deputado Chico Alencar (com ementa igual à do PL anteriormente mencionado); 237/2013, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues, que “define crime conexo, para fins do disposto no art. 1º, §1º, da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979”; e 7.357/2014, de autoria da Deputada Jandira Feghali, que “exclui os agentes públicos, militares ou civis que tenham cometido crimes de tortura, sequestro, cárcere privado, execução sumária, ocultação de cadáver ou de atentado, da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979”.

#### **4.2.2. A QUESTÃO DAS FORÇAS ARMADAS**

Um segundo grande obstáculo à efetivação dos direitos à verdade e à memória no Brasil – e, conseqüentemente, ao avanço da justiça de transição no território nacional – é a recusa sistemática dos órgãos militares a permitir o acesso a seus acervos de documentação. Não apenas a não colaboração com o esclarecimento dos fatos ocorridos durante o governo militar impede a efetivação dos processos transicionais no Brasil, como também a negação dos chefes das forças armadas quanto à ocorrência de graves violações de direitos humanos praticadas pelos militares durante o regime ditatorial<sup>231</sup>.

Não se trata, em verdade, do absoluto fechamento dos arquivos militares aos órgãos encarregados de esclarecer episódios de violações de direitos humanos ou mesmo buscar paradeiros de vítimas do regime. As forças armadas têm, sim, atendido em alguma medida às requisições dos órgãos governamentais, não obstante de forma deficiente. Contudo, como

---

<sup>231</sup> “É bastante farta a evidência das torturas praticadas (...), o que atesta que os militares não tiveram nenhum tipo de respeito pelos direitos humanos nem pela incolumidade física e psíquica dos cidadãos. Contudo, os militares nunca reconheceram essas práticas. No livro *Tortura Nunca Mais* restou comprovada a forma com que o regime repressivo tratava os dissidentes, configurando-se em um libelo para que as futuras gerações nunca mais possam descer a tal nível de degradação humana.” (AGRA, Walber de Moura; TAVARES, André Ramos. *Op. cit.*, p. 76)

nota Marcon<sup>232</sup>, “apesar de os militares terem começado a divulgar documentos do regime militar em 2005, apenas documentos datados após 1975 foram liberados, com restrições significativas, incluindo omissões dos nomes de terceiros (...)”. Ademais, os representantes das forças castrenses aduzem não haver quaisquer outros documentos, além dos já revelados, relativos ao período de exceção – por terem sido perdidos ou incinerados.

O espírito de reconciliação nacional, que norteou a elaboração da lei da anistia tem sido usado como um dos argumentos centrais à recusa ao fornecimento de dados até então ocultos acerca do governo ditatorial<sup>233</sup>. Não obstante a negativa fundada na lei de anistia, outros diplomas também vinham sendo invocados para a manutenção do sigilo da documentação, como a Lei dos Microfilmes (Lei nº 5.433/1968) e o Decreto nº 79.099/1977, que regulamentava a salvaguarda de assuntos sigilosos (atualmente disciplinada pelo Decreto nº 7.845/2012) – aduzindo-se a uma suposta incineração dos documentos<sup>234</sup>.

A abertura dos arquivos dos órgãos militares de inteligência em muito incrementaria a evolução dos trabalhos de esclarecimento das hediondas violações de direitos humanos do regime ditatorial<sup>235</sup>. Todavia, a ausência de vontade institucional de se promover uma efetiva reconciliação, uma vez que todos os crimes e arbitrariedades do passado se supõem sanados desde 1979, com a sanção da Lei de Anistia – e, desta forma, propósito nenhum haveria em voltar à discussão dos crimes pretéritos –, obsta a construção de uma versão oficial dos fatos<sup>236</sup> e da reconciliação nacional. Veja-se, a este respeito, a lição de Agra e Tavares<sup>237</sup>:

“Como consequência dessa falta de vontade de analisar o passado no sentido de evitar a construção de um arcabouço de segurança e consciência que garanta um futuro pleno dos valores humanos, os documentos produzidos na época de exceção e que poderiam desvendar muitas das arbitrariedades cometidas, ou ainda são considerados como de ‘segurança nacional’, sem que o público em geral possa ter ciência de seu conteúdo ou foram considerados oficialmente como destruídos e desaparecidos.”

<sup>232</sup> Tradução livre. No original: “Although the Brazilian military started releasing documents from the military regime in 2005, only documents dated before 1975 were released, with significant restrictions, including omissions of the names of third parties (...)” (*Op. cit.*, p. 7)

<sup>233</sup> VAN ZYL, Paul. *Op. cit.*, p. 54.

<sup>234</sup> SANTOS JÚNIOR, Belisário dos. *Op. cit.*, p. 337.

<sup>235</sup> “Estudos importantes e projetos densos vêm sendo realizados tendo por objeto o período ditatorial. Esses estudos e projetos padecem das fraturas provocadas pela negação do acesso aos materiais coletados pelos militares, mas buscam contribuir para esclarecimentos sobre esse intervalo ainda obscurecido da história brasileira.” (OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni; GOMES, David Francisco Lopes. *Op. cit.*, p. 11) No mesmo sentido, SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. *Op. cit.*, p. 35.

<sup>236</sup> “As respostas das autoridades, na época, aos familiares – com repercussões até os dias atuais – foram não somente evasivas; elas sugeriam uma variada gama de possibilidades sobre o destino dos desaparecidos: o autoexílio, o autodesaparecimento, a clandestinidade, o extermínio cometido pelos próprios companheiros de luta.” (VITAL BRASIL, Vera. *Op. cit.*, p. 247)

<sup>237</sup> *Op. cit.*, p. 73-74.

Neste cenário em que a elucidação dos fatos ocorridos no regime militar, no Brasil, não conta com o apoio das próprias forças armadas, as comissões – e, em especial, a Comissão Nacional da Verdade<sup>238</sup> – têm âmbito restrito de atuação, recebendo especial proeminência o testemunho dos sobreviventes e familiares de mortos e desaparecidos políticos, não obstante a subjetividade que lhes é inerente. É oportuno, nesta ordem de ideias, recorrer-se à lição de Oliveira e Gomes<sup>239</sup>:

“A memória de vítimas (...) tem exercido um papel fundamental na (re)construção do passado ditatorial militar, mas ela pode estar sujeita a impedimentos, manipulações e excessos comemorativos que um diálogo mais franco com a história pode revelar. É, por conseguinte, em última instância esse diálogo franco que vem sendo negado com a restrição do acesso aos materiais produzidos pelos militares, um diálogo capaz de apaziguar a memória, abrir caminho ao esquecimento (...) e propiciar uma relação positiva entre passado, presente e futuro na articulação do projeto constituinte brasileiro.”

Neste panorama, dois caminhos se mostravam viáveis. Em primeiro lugar, na observação de Paulo Coelho Filho, a cooperação dos militares com os trabalhos desenvolvidos pela Comissão Nacional da Verdade pode ser benéfica, sendo entendida como uma nova oportunidade de melhorar a reputação e a credibilidade das corporações e revelar a versão militar dos fatos. Além disto, “os oficiais militares poderão mostrar à sociedade civil brasileira que as forças armadas estão interessadas em revelar a verdade e dispostas a aceitar a responsabilidade por atos passados”<sup>240</sup>.

Em segundo lugar, as inovações legislativas ocorridas no ano de 2011 conferiam uma nova disciplina jurídica do sigilo relativo à documentação constante de arquivos de órgãos públicos civis ou militares. A Lei nº 12.527/2011<sup>241</sup> (Lei de Acesso à Informação), em seu importante art. 21, parágrafo único, estabelece que “as informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes

---

<sup>238</sup> “Sabe-se que há fatores limitadores que prejudicarão à aprofundação das novas investigações, como o fato de que muitos dos arquivos incriminatórios do regime militar foram destruídos, há anos ou décadas, pelas próprias Forças Armadas, precisamente por temor de que um dia se tornassem públicos.” (LEÃO, Anna Mariani Carneiro. *Op. cit.*, p. 78) Tradução livre. No original: “Se sabe que hay factores limitantes que perjudicarán a la profundización de las nuevas investigaciones, como el hecho de que muchos de los archivos incriminatorios del régimen militar fueron destruidos, hace años o décadas, por las propias Fuerzas Armadas, precisamente por temor a que un día se hicieran públicos.”

<sup>239</sup> *Op. cit.*, p. 11.

<sup>240</sup> Tradução livre. No original: “Military officers will be able to show Brazilian civil society that the armed forces are interested in disclosing the truth and willing to accept the responsibility for past acts.” (*Op. cit.*, p. 56)

<sup>241</sup> De acordo com o Relatório Final da CNV, “[a] vigência da LAI permitirá a continuidade, em momento posterior ao encerramento dos trabalhos da CNV, da busca da efetivação do direito a memória e a verdade histórica, possibilitando seu exercício por pessoas ou entidades, públicas e privadas, desejosas do acesso irrestrito a informações ou documentos que versem sobre violações de direitos humanos.” (*Op. cit.*, p. 22)

públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso”. A relevância do referido diploma legislativo radica, ainda, em ter proporcionado uma base legal para o tratamento do grande acervo de documentos sobre o período ditatorial disponível no Arquivo Nacional do Ministério da Justiça<sup>242</sup>.

Por sua vez, a Lei nº 12.528/2011, que criou a Comissão Nacional da Verdade, já prevendo possíveis frustrações ao acesso à informação, houve por bem prover os meios para a consecução e bom desenvolvimento dos trabalhos da Comissão, conferindo, como prerrogativa, a requisição de “informações, dados e documentos de órgãos e entidades do poder público, ainda que classificados em qualquer grau de sigilo” (art. 4º, II) e estabelecendo, no §3º do art. 4º, que “é dever dos servidores públicos e dos militares colaborar com a Comissão Nacional da Verdade”.

---

<sup>242</sup> Como anotado no Relatório Final da CNV, “A partir de 2005, por determinação presidencial, foram recolhidas ao Arquivo Nacional mais de 20 milhões de páginas sobre a ditadura, inclusive os arquivos do extinto Serviço Nacional de Informações (SNI).” (BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório. *Op. cit.*, p. 22.)

## 5. A COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE – LEI FEDERAL Nº 12.528/2011

A criação da Comissão Nacional da Verdade, através da Lei nº 12.528/2011, somou-se aos esforços anteriores de esclarecimento público dos fatos envolvendo graves violações de direitos humanos ocorridos na ditadura militar brasileira, a partir das reivindicações de familiares de mortos e desaparecidos políticos<sup>243</sup>.

Ao mesmo tempo em que recebida com otimismo por diversos setores da sociedade civil, bem como por parcela autorizada da doutrina<sup>244</sup>, a CNV não deixou de suscitar dúvidas e desconfianças quanto à sua efetividade. Muito em virtude do longo lapso temporal decorrido desde o fim do regime militar<sup>245</sup>, e da política de silenciamento e de esquecimento vigentes desde então, diversos questionamentos foram levantados<sup>246</sup> em relação à efetiva necessidade e utilidade da instituição dos trabalhos de uma Comissão da Verdade no Brasil.

O capítulo final deste Trabalho de Conclusão de Curso buscará apresentar as principais controvérsias identificadas na doutrina nacional e estrangeira a partir do advento da Lei nº 12.528/2011, propondo-se, ao mesmo tempo, a discutir os contornos institucionais, objetivos e resultados da Comissão Nacional da Verdade, a partir de seu relatório final, divulgado em 16 de dezembro de 2014.

### 5.1. GÊNESE

A criação de uma Comissão da Verdade, no Brasil, foi uma das medidas recomendadas no bojo do Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), aprovado pelo Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. A efetivação dos direitos à memória e à verdade representava um dos eixos orientadores do PNDH-3 (art. 1º, VI, do

<sup>243</sup> *Idem*, p. 20.

<sup>244</sup> “(...) a instituição da Comissão da Verdade simboliza um extraordinário avanço na experiência brasileira, ao consagrar o direito à memória e à verdade, permitindo a reconstrução histórica de graves casos de violações de direitos humanos.” (PIOVESAN, Flávia. Direito à verdade e à justiça: o caso brasileiro. *In* PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coords.). *Op. cit.*, p. 461)

<sup>245</sup> “No Brasil, por outro lado, já que a ditadura militar acabou há mais de vinte e cinco anos atrás, a comissão da verdade não representa uma ameaça à redemocratização.” (COELHO FILHO, Paulo. *Op. cit.*, p. 54). Tradução livre. No original: “In Brazil, on the other hand, since the military dictatorship ended more than twenty-five years ago, the truth commission does not pose a threat to redemocratization.”

<sup>246</sup> Neste sentido, cf. VITAL BRASIL, Vera. *Op. cit.*, p. 250.

Decreto nº 7.037/2009), tendo por diretrizes o reconhecimento da memória e da verdade como direito humano da cidadania e dever do Estado (alínea *a*); a preservação da memória histórica e construção pública da verdade (alínea *b*); e a modernização da legislação relacionada com a promoção do direito à memória e à verdade, fortalecendo a democracia (alínea *c*). Frise-se, por relevante, que o lançamento do PNDH-3, oriundo da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, convocada pela Secretaria de Direitos Humanos, não foi deixado de sofrer críticas, principalmente por parte de representantes das Forças Armadas<sup>247</sup>.

O aludido decreto, em seu Anexo, elucida cada um dos seis eixos orientadores do Projeto, composto, ao total, por vinte e cinco diretrizes de atuação do Poder Executivo. Neste sentido, um dos objetivos estratégicos da Diretriz 23 do PNDH-3 (reconhecimento da memória e da verdade como direito humano da cidadania e dever do Estado) foi

“promover a apuração e o esclarecimento público das violações de Direitos Humanos praticadas no contexto da repressão política ocorrida no Brasil no período fixado pelo art. 8º do ADCT da Constituição, a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional.”

Assim, com vistas a promover a efetivação deste objetivo estratégico, a ação programática a ser adotada consistia na designação de

“grupo de trabalho composto por representantes da Casa Civil, do Ministério da Justiça, do Ministério da Defesa e da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, para elaborar, até abril de 2010, projeto de lei que institua Comissão Nacional da Verdade, composta de forma plural e suprapartidária, com mandato e prazo definidos, para examinar as violações de Direitos Humanos praticadas no contexto da repressão política (...).”

Deve-se notar, ainda, que as revelações de graves violações de direitos humanos trazidas à tona através dos trabalhos da CEMDP e da Comissão de Anistia, bem como as críticas formuladas por organizações internacionais voltadas à defesa de direitos humanos<sup>248</sup> e as pressões sociais pela apuração e responsabilização das atrocidades do passado<sup>249</sup>, foram

---

<sup>247</sup> Paulo Coelho Filho observa que “[o] PNDH causou ofensas dentro do governo. O Ministro da Defesa Nelson Jobim, junto com os três maiores oficiais das forças armadas (exército, marinha e aeronáutica), ameaçaram redigir uma carta conjunta de renúncia. [O] PNDH foi acusado de parcialidade por concentrar-se nos crimes praticados por governantes militares e excluir aqueles praticados pela resistência armada.” (*Op. cit.*, p. 51) Tradução livre. No original: “PNDH led to outrage within the government. Minister of Defense Nelson Jobim, along with the three senior officials of the armed forces (army, navy, and air forces), threatened to write a joint letter of resignation. PNDH was accused of one-sidedness for focusing on the crimes by the military rulers and excluding those by the armed resistance.”

<sup>248</sup> Cf. LEÃO, Anna Mariani Carneiro. *Op. cit.*, p. 75.

<sup>249</sup> Cf. SILVA, Angela Moreira Domingues da. *Op. cit.*, p. 167.

também fatores determinantes para a inclusão dos direitos à verdade e à memória como eixos norteadores do Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos.

Foi assim que, em 20 de maio de 2010, o Poder Executivo submeteu à deliberação do Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 7.376/2010, que criava “a Comissão Nacional da Verdade, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República”. Após quase um ano e meio de tramitação, sancionava-se a Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011, criando-se, assim, a CNV. Saliente-se, contudo, que apenas seis meses depois, em maio de 2012, o Decreto nº 7.727/2012 (posteriormente revogado pelo Decreto nº 7.919/2013) veio a aprovar o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da CNV. A demora na instalação e início efetivo dos trabalhos da CNV ensejou a modificação da redação do art. 11 da Lei nº 12.528/2011 pela Medida Provisória nº 632/2013 (art. 25), posteriormente convertida na Lei nº 12.998, de 18 de junho de 2014. Deste modo, ao cabo, restou fixada a data de 16 de dezembro de 2014 para a conclusão dos trabalhos da CNV e consequente entrega de seu relatório final.

Como consignado no Relatório Final, a instituição da CNV se deu num momento em que “o Brasil se via – e ainda se vê – obrigado a lidar com o legado de graves violações de direitos humanos, verificando-se resistência por parte de alguns setores do Estado, até mesmo de instâncias judiciais”<sup>250</sup>.

Neste contexto, a instituição da Comissão Nacional da Verdade representou uma nova frente de atuação oficial do Estado brasileiro em busca da revelação<sup>251</sup> e do esclarecimento dos fatos ocorridos durante o regime militar, de molde a promover a efetivação dos direitos à verdade e à memória, imprescindíveis à realização da justiça de transição no Brasil, com a responsabilidade de atuar com “a imparcialidade e a independência política que faltaram ao Brasil no momento da queda da ditadura militar e da promulgação da Constituição da República de 1988, e que impediram que, naquela ocasião, tivesse lugar uma efetiva justiça de transição”<sup>252</sup>.

Apesar do longo lapso temporal decorrido<sup>253</sup> entre as violações de direitos humanos e a instalação da CNV – distanciamento potencialmente lesivo à condução dos trabalhos, uma

---

<sup>250</sup> BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório. *Op. cit.*, p. 30.

<sup>251</sup> “Não pode restar dúvidas de que a iniciativa do governo Luiz Inácio Lula da Silva em instituir uma Comissão Nacional da Verdade constitui-se em uma nova e imprescindível etapa do processo de revelação e conhecimento da história recente do país em favor de uma efetiva memória que colabore para a construção da nossa identidade coletiva.” (ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. *Op. cit.*, p. 119)

<sup>252</sup> CURY, Paula Maria Nasser. *Op. cit.*, p. 314.

<sup>253</sup> FECHER, Viviane. *Op. cit.*, p. 241.

vez que as experiências do direito comparado têm demonstrado que a efetividade das Comissões tende a ser tão maior quanto mais próxima a sua instalação seja da época dos fatos –, a Comissão Nacional da Verdade contou com relevantes aportes advindos dos trabalhos já realizados ao longo dos anos pela CEMDP e pela Comissão da Anistia. Tanto é assim que a própria lei instituidora, em seu art. 6º, previu a possibilidade de atuação integrada com estes órgãos. Neste sentido é a redação da parte introdutória do Relatório Final da CNV<sup>254</sup>:

“(…) a instituição da CNV ocorreu quase 30 anos depois do fim da ditadura militar, reafirmando a perspectiva de que a passagem do tempo não arrefece as obrigações éticas e jurídicas a que o Brasil está vinculado. O tempo também adquire relevância por permitir que a CNV se beneficiasse dos esforços permanentes tanto de vítimas e de seus familiares e amigos na busca de memória, verdade e justiça, como das instituições que a precederam e conduziram o Estado a assumir a responsabilidade por graves violações de direitos humanos – como a CEMDP, a Comissão de Anistia e as comissões estaduais de reparação.”

## 5.2. CARACTERÍSTICAS E OBJETIVOS

Composta de forma pluralista, a Comissão Nacional da Verdade foi integrada por sete membros de reconhecida idoneidade e conduta ética, identificados com a defesa da democracia, da institucionalidade constitucional, e com o respeito aos direitos humanos, nomeados pela Presidente da República, assumindo mandato que durou até o término dos trabalhos da CNV (art. 2º, *caput* e §2º da lei). A escolha dos componentes da Comissão envolveu um delicado juízo político por parte da Presidência, cujo reflexo foi a demora de seis meses para a sua instalação efetiva. Assim observa Anthony W. Pereira:

“A administração Dilma tentou alcançar o equilíbrio ao apontar os membros da Comissão da Verdade. Seis meses se passaram entre a aprovação da lei criando a Comissão da Verdade e a nomeação de seus membros. Isto sugere que alguns dos acordos foram resultados de consultas e negociações prolongadas. Não obstante, ao menos três questões foram debatidas: quem deveria ser nomeado para a comissão; a relação da comissão com a anistia; e o escopo das investigações da comissão.”<sup>255</sup>

<sup>254</sup> *Op. cit.*, p. 22.

<sup>255</sup> Tradução livre. No original: “The Dilma administration tried hard to achieve balance in appointing the members of the Truth Commission. Six months passed between the approval of the law creating the Truth Commission and the naming of its members. This suggests that some of the deals were the result of protracted consultations and negotiations. Nevertheless, at least three issues were debated: who should be named to the commission; the relationship of the commission to the amnesty; and the scope of the commission’s

Os trabalhos desenvolvidos pela CNV não tiveram caráter persecutório ou jurisdicional<sup>256</sup> (art. 4º, §4º). Entretanto, em decorrência da prerrogativa, assegurada pela legislação, de “convocar, para entrevistas ou testemunho, pessoas que possam guardar qualquer relação com os fatos e circunstâncias examinados” (art. 4º, III), entendida esta convocação como ato coercitivo, e não como mero convite, a Comissão Nacional da Verdade pôde recorrer ao auxílio da Polícia Federal como forma de conduzir ex-agentes públicos eventualmente recalcitrantes em atender às referidas convocações<sup>257</sup> – em que pese não haver obrigatoriedade do testemunho. As vítimas de violações, todavia, apresentaram-se voluntariamente ou foram convidadas a prestar seus depoimentos perante a CNV.

O testemunho prestado por vítimas que sobreviveram a violações de direitos humanos, ou por familiares de mortos e desaparecidos políticos, ocupou papel central no desenvolvimento dos trabalhos da CNV – sobretudo porque, como já discutido, a execução dos trabalhos da Comissão conviveu com a recusa sistemática dos chefes das Forças Armadas a franquear à inspeção dos membros da CNV as instalações que abrigam os arquivos datados da época da repressão.

Como referido, a Comissão Nacional da Verdade teve, no exercício de seu mister, o objetivo de efetivar os direitos à verdade e à memória<sup>258</sup>. Conforme consta do Relatório Final, as ações da CNV

“visaram ao fortalecimento das instituições democráticas, procurando beneficiar, em um primeiro plano, toda a sociedade, composta inclusive por 82 milhões de brasileiros que nasceram já sob o regime democrático. (...) a CNV atuou com a convicção de que o esclarecimento circunstanciado dos casos de detenção ilegal, tortura, morte, desaparecimento forçado e ocultação de cadáver, bem como a identificação de sua autoria e dos locais e instituições relacionados a prática dessas graves violações de direitos

---

investigations.” (*In Brazil’s truth commission: opportunities and risks. In PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado. Op. cit., p. 522*) No mesmo sentido, LEÃO, Anna Mariani Carneiro. *Op. cit., p. 77.*

<sup>256</sup> “(...) a justiça de transição não se restringe à justiça penal. O fato de a CNV não ter vinculação com a justiça penal pode, sim, ser visto como um ponto negativo para a transição brasileira. Mas, não necessariamente, como óbice ou marca de irrelevância ou insignificância dos trabalhos da Comissão.” (CURY, Paula Maria Nasser. *Op. cit., p. 295*)

<sup>257</sup> “No caso dos agentes públicos, houve a convocação para o comparecimento à CNV, efetuada por notificação encaminhada pelo Departamento de Polícia Federal (DPF), também incumbido de proceder com condução coercitiva, na hipótese de recalcitrância, e com a instauração de inquérito policial, em caso de ausência, sempre nos termos do artigo 4º da Lei nº 12.528/2011.” (BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório. *Op. cit., p. 55*)

<sup>258</sup> “Essa lei, logo em seu artigo 1º, estabelece que a CNV tem por objetivo efetivar o direito à memória e à verdade histórica. Assim, em mais uma aproximação com o direito ao desenvolvimento, a memória e a verdade são declaradas como direitos. Esses direitos, expressamente previstos na referida Lei n. 12.528/2011, devem ser efetivados pelo Estado, não somente pela CNV, mas também por outros mecanismos judiciais ou extrajudiciais.” (SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada. *Op. cit., p. 47*)

humanos, constitui dever elementar da solidariedade social e imperativo da decência (...).”<sup>259</sup>

Entretanto, verifica-se na legislação instituidora a ausência de previsão em torno da disseminação de comissões da verdade pelo país. Em resposta a esta lacuna deixada pela legislação, a Comissão buscou estimular a criação destes órgãos de investigação em diversos estados, municípios, universidades, sindicatos e órgãos de classe (como a Ordem dos Advogados do Brasil). A instituição de outras comissões, através de ato normativo próprio, deflagrou a criação de uma rede difusa, que potencializou em grande medida os trabalhos desenvolvidos pela CNV. Neste sentido foi que, com o objetivo de

“aprimorar seus trabalhos, e de evitar a superposição desnecessária de investigações sobre fatos e circunstâncias dos casos de graves violações de direitos humanos, a CNV editou a resolução nº 4, de 17 de setembro de 2012 – por meio da qual se estabeleceu que, em princípio, não duplicaria procedimentos abertos e em curso no âmbito das comissões estaduais da verdade, ou de quaisquer outras comissões de natureza semelhante.”<sup>260</sup>

A CNV, mesmo em decorrência do prazo exíguo conferido pela lei ao seu funcionamento, não buscou esclarecer, pormenorizadamente, os casos particulares de violações de direitos humanos – como o fazem até hoje a CEMDP e a Comissão da Anistia. O principal escopo foi o de apresentar um panorama do terror praticado pelo Estado brasileiro, identificando padrões de violação e os responsáveis por estes episódios lamentáveis da história nacional. Mais importante ainda foi o compromisso da CNV com a reconstrução de versões falsas da história, “documentadas de forma intencionalmente errônea por agentes da repressão”<sup>261</sup>. Confira-se, a propósito, a lição de Marcelo Torelly<sup>262</sup>:

“(...) importa destacar uma característica crucial da CNV brasileira: o Estado já reconheceu mortes e desaparecimentos políticos por meio da CEMDP, criada pela Lei n.º 9.140/1995, bem como inúmeras formas de perseguição política, entre elas exílios, banimentos, expulsões do país, demissões e afastamento de postos de trabalho, expulsão de escolas e universidades, por meio de sua Comissão de Anistia (...). Neste sentido, o que objetiva a Comissão da Verdade é verificar os meios e contextos em que ocorreram estas graves violações, focando-se não somente nas mais graves, como a tortura, mas também em outras mais sistemáticas e cujas instituições perpetradoras passaram por poucas reformas com vistas à não repetição.”

O artigo 3º da lei instituidora da CNV estabelece um rol de sete objetivos, todos relacionados à efetivação dos direitos à memória e à verdade e à promoção da reconciliação

<sup>259</sup> BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório. *Op. cit.*, p. 21.

<sup>260</sup> *Idem, ibidem*, p. 23,

<sup>261</sup> TORELLY, Marcelo D. *Op. cit.*, p. 228.

<sup>262</sup> *Op. cit.*, p. 220-221.

nacional, a serem atingidos pela Comissão através do exercício de suas funções. Para o cumprimento destes objetivos, foram delimitados os marcos material, legal, espacial e temporal dentro dos quais se desenvolveriam as atividades da CNV.

Em primeiro lugar, vê-se que os marcos material e temporal constam já do art. 1º da lei, uma vez que a finalidade da CNV consistiu no exame e no esclarecimento de graves violações de direitos humanos<sup>263</sup> ocorridas entre os anos de 1946 e 1988 – o que fez com que a Comissão Nacional da Verdade fosse uma das comissões com maior marco temporal já existentes<sup>264</sup>. A CNV teve, ainda, o mérito de promover investigações sobre grupos e organizações sociais cuja situação durante o período ditatorial historicamente tem sido relegada a um segundo plano. A partir do final de 2012, a CNV passou a desenvolver suas pesquisas, basicamente, através de grupos de trabalho coordenados pelos membros do Colegiado – o que permitiu a descentralização das investigações e a autonomia das equipes de pesquisa<sup>265</sup>.

Neste sentido, o segundo volume do Relatório Final da CNV é totalmente dedicado à publicação de textos temáticos que abordaram questões como violações de direitos humanos no meio militar; violações de direitos humanos dos trabalhadores, dos camponeses, dos povos indígenas; violações nas igrejas cristãs, nas universidades. Desenvolveram-se, também, importantes estudos sobre ditadura e homossexualidade; sobre civis que colaboraram com a ditadura e sobre a resistência da sociedade civil às graves violações de direitos humanos.

O marco legal, a seu turno, foi o da “responsabilidade do Estado, que consiste na obrigação de reparar de forma integral os danos e fazer cessar as consequências das violações de direitos humanos praticadas”<sup>266</sup>.

---

<sup>263</sup> “A expressão ‘graves violações de direitos humanos’ é utilizada para designar violação a direitos considerados inderrogáveis, como o direito à vida e à integridade pessoal, não sendo passíveis de suspensão mesmo em situações excepcionais – a guerra, o estado de emergência, o estado de perigo etc.” (BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório. *Op. cit.*, p. 37)

<sup>264</sup> *Idem*, p. 41

<sup>265</sup> Neste sentido, Anthony W. Pereira observa que a CNV teve “(...) treze subcomitês investigativos, cobrindo o golpe de 1964; gênero, os indígenas, abusos de direitos humanos contra a população rural, e contra pessoal militar; a guerrilha do Araguaia; Operação Condor; o sistema judiciário; o papel das igrejas na ditadura; as violações de direitos humanos de brasileiros fora do país, e de estrangeiros no Brasil; e o golpe de 1964, a estrutura da repressão, e o Estado ditatorial-militar.” Tradução livre. No original: “(...) thirteen investigative sub-committees, covering the coup of 1964; gender, the indigenous, rural human rights abuses, and military personnel; the Araguaia guerrilla; Operation Condor; the justice system; the role of churches in the dictatorship/ the violations of Brazilians’ human rights abroad, and of foreigners in Brazil; and the coup of 1964, the structure of the repression, and the dictatorial-military state.” (*Op. cit.*, p. 523-524)

<sup>266</sup> BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório. *Op. cit.*, p. 37.

É oportuno registrar ter havido discussões a respeito da inclusão ou não da investigação de crimes praticados por membros da resistência armada durante o período delimitado, no contexto da delimitação do marco material da CNV. Prevaleceu, contudo, a noção de que apenas os crimes praticados por agentes públicos seriam investigados, uma vez que a oposição armada foi julgada e reprimida em tribunais militares durante o período ditatorial. É relevante trazer à colação a observação de Anthony W. Pereira<sup>267</sup>,

“Esta decisão tinha lógica a partir de uma perspectiva dos direitos humanos, mas mostra a natureza polarizada do debate sobre o passado no Brasil e não permitiu que a Comissão da Verdade afirmasse, como pôde fazer sua congênere na África do Sul, que estava procurando por abusos de direitos humanos praticados por mais do que uma parte no conflito (...)”

Por fim, no que tange ao marco espacial, a CNV concentrou suas investigações sobre casos de graves violações de direitos humanos ainda que ocorridos no exterior (art. 3º, II). Note-se que, ao dar à CNV competência para investigar casos ocorridos em outros países, “a lei nº 12.528/2011 autorizou um raro caso de extraterritorialidade dentre as comissões da verdade”<sup>268</sup>.

Além dos objetivos a que legalmente a CNV se viu vinculada, outro escopo de sua atuação foi empregar à realização de seus trabalhos a mais ampla divulgação possível. Seja por sua própria natureza, afeta à obtenção e à disseminação da verdade acerca de fatos de grande relevância para a construção da identidade nacional<sup>269</sup>, seja também para divulgar, tanto quanto possível, a existência e a execução de seus trabalhos, para as quais o comparecimento e o testemunho voluntários de pessoas que guardem relação com fatos do período investigado eram essenciais. Como consta do relatório final,

“Sempre que possível, as atividades da CNV foram registradas em vídeo e fotografadas. Já em agosto de 2012, a CNV firmou convenio com a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), para fins de efetivação regular desse registro.

---

<sup>267</sup> Tradução livre. No original: “(...) there was also some discussion of whether human rights abuses of non-state actors, specifically the armed left, should be included (...). The prevailing view was that only crimes of state agents would be investigated, because the armed left had been investigated, repressed, and judged in military courts during the dictatorship. This decision had logic from a human rights point of view, but it shows the polarized nature of the debate about the past in Brazil and did not allow the Truth Commission to say, as its counterpart in South Africa was able to, that it was looking at human rights abuses by more than one side in the conflict (...)” (*Op. cit.*, p. 523)

<sup>268</sup> BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório. *Op. cit.*, p. 41.

<sup>269</sup> “A transmissão, pela internet, das audiências públicas e o amplo registro das atividades da CNV nas mídias digitais possibilitaram que esses testemunhos fossem ouvidos por milhares de pessoas em todo o país, muitas das quais nem eram nascidas quando ocorreram os fatos testemunhados.” (*Idem*, p. 44)

Os trabalhos da CNV foram também noticiados em canais de comunicação próprios: sitio institucional e canais no Twitter, Facebook e YouTube.”<sup>270</sup>

Por fim, em termos de orçamento, deve-se ressaltar que a Comissão Nacional da Verdade esteve vinculada à Casa Civil da Presidência da República (art. 10 da Lei nº 12.528/2011), para que fosse possível a concessão de suporte técnico e financeiro necessária ao desenvolvimento de suas atividades. Ademais, a Lei criou um total de 14 (catorze) cargos de Direção e Assessoramento Superiores no âmbito da administração pública federal (art. 9º). Referida disposição foi regulamentada pelo Decreto nº 7.919/2013, que remanejou cargos em comissão para atividades da CNV, aumentando de 14 (catorze) para 25 (vinte e cinco) o número inicialmente previsto.

Cabe mencionar ainda que cada um de seus integrantes percebeu o valor mensal de R\$ 11.179,36 (onze mil, cento e setenta e nove reais e trinta e seis centavos), além de diárias e passagens para atender aos deslocamentos que, em razão do serviço desenvolvido, exigissem viagem para fora do local de domicílio (art. 7º, § 3º).

A Lei Orçamentária Anual de 2014 (Lei nº 12.952/2014) aprovou dotação orçamentária no valor de R\$ 8.300.000,00 (oito milhões e trezentos mil reais) em favor da Comissão Nacional da Verdade. Já a LOA de 2013 (Lei nº 12.798/2013) destinou à CNV um total de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), cuja destinação foi demonstrada pelo Relatório de Gestão do Exercício de 2013<sup>271</sup>, expedido pela Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República:

“Tendo sido aprovados R\$ 10 milhões, a CNV empenhou recursos da ordem de R\$ 8.843.399,30, dos quais foram efetivamente pagos R\$ 8.826.809,93. Do valor efetivamente pago, 79,30% foram destinados ao Projeto de Cooperação Técnica Internacional – BRA/13/011, recursos que estão sendo empregados na contratação de pesquisadores, assistentes administrativos em atividades de apoio à pesquisa e outras ações voltadas para a conclusão do relatório final. O valor restante foi dedicado ao pagamento de passagens (12,12%), diárias (5,02%) e pagamento de serviços terceirizados e eventos (3,55%).”

---

<sup>270</sup> *Idem*, p. 51.

<sup>271</sup> Relatório disponível em <http://www.casacivil.gov.br/acesso-a-informacao/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-2013/relatorio-de-gestao-2013-versao-final.pdf/view>. Acesso em 07.06.2015.

### 5.3. RESULTADOS

Após dois anos e sete meses em exercício, a CNV entregou à Presidência da República, em sessão solene realizada em 16 de dezembro de 2014, o seu Relatório Final, dividido em três volumes (atividades da CNV, graves violações de direitos humanos, conclusões e recomendações; textos temáticos; relação de mortos e desaparecidos políticos, com circunstâncias de suas vidas e mortes).

Ao todo, a CNV colheu 1.121 (mil cento e vinte e um) depoimentos, sendo 132 (cento e trinta e dois) deles de ex-agentes públicos; a Comissão realizou 80 (oitenta) audiências e sessões públicas pelo país (“sendo a primeira modalidade destinada especialmente à coleta de depoimentos e a segunda à apresentação de resultados do trabalho de investigação”<sup>272</sup>), visitando, ao todo, 20 (vinte) estados da federação – por vezes, em parceria com outras comissões da verdade<sup>273</sup>. Ademais, foram realizadas centenas de diligências investigativas, entre elas, dezenas de estudos periciais. De acordo com o Relatório Final,

“(…) a CNV constituiu um núcleo pericial, para elucidar as circunstâncias das mortes de vítimas da ação repressora do Estado, bem como para caracterizar locais e métodos de tortura, execução, desaparecimento forçado e ocultação de cadáver. Com esse propósito, os peritos da CNV elaboraram laudos periciais e relatórios técnicos, realizaram entrevistas, exumações e pesquisas, coletaram depoimentos e participaram de diligências nas dependências de instalações militares. A partir dessas diligências, foi possível, por exemplo, confeccionar croquis da antiga distribuição de celas ou cômodos destinados a prisioneiros políticos, uma vez que os locais, em sua maioria, foram alterados ao longo do tempo.”<sup>274</sup>

Assim, para que fossem ainda mais fidedignos os dados apresentados no Relatório Final, a CNV percorreu, durante quase um ano, unidades militares e outras instalações utilizadas pela repressão para a prática de graves violações de direitos humanos (os chamados “aparelhos”) – “ao mesmo tempo em que apoiou iniciativas para a transformação de locais de tortura e morte em espaços de memória”<sup>275</sup>. Os relatórios, bem como as diligências, além de servirem como prestação de contas do trabalho da CNV em diversos temas, ajudaram, e muito, a divulgar o papel da comissão para toda a sociedade.

---

<sup>272</sup> *Idem*, p. 54.

<sup>273</sup> *Idem*, p. 43.

<sup>274</sup> *Idem*, p. 53.

<sup>275</sup> *Idem*, p. 56.

Ainda neste âmbito, todo o aparato criado pela CNV para a ampla divulgação de seus trabalhos tem seus resultados expostos pelos seguintes dados, contabilizados até o mês de outubro de 2014, constantes do Relatório Final:

“(...) a página do Facebook da CNV foi seguida por 165.067 pessoas; a CNV publicou 470 vídeos no YouTube, que foram acessados, ao todo, 258.287 vezes; o Twitter da CNV foi seguido por 10.784 pessoas; e, finalmente, o sítio da CNV foi acessado 1.305.403 vezes, entre fevereiro de 2013 e outubro de 2014”

Como se sabe, a CNV contou com os relevantes espólios da CEMDP e da Comissão de Anistia. Perceberam-se, contudo, dois importantes avanços relacionados ao esclarecimento de casos de mortes e desaparecimentos políticos, como se vê a seguir:

“Primeiro, ao desenvolver seus trabalhos no período de 2012 a 2014, a CNV examinou os casos de morte e desaparecimento forçado em compasso com tratados e decisões de órgãos internacionais posteriores a Lei nº 9.140/1995 – o que a levou a classificar alguns casos de morte, assim considerados pela CEMDP, como casos de desaparecimento. Em segundo lugar, ao não exigir a comprovação de que mortos e desaparecidos tivessem participado ou sido acusados de participar de atividades políticas, a avaliação da CNV viabilizou um incremento qualitativo e quantitativo para a verificação daqueles que morreram e desapareceram no período entre 1964 e 1988.”<sup>276</sup>

Uma das vias de interlocução mais relevantes foi aquela que se buscou estabelecer com dirigentes das Forças Armadas. Durante todo o tempo de sua atuação, a CNV buscou o diálogo com as forças militares, na busca pela revelação de informações ainda ocultas envolvendo o período ditatorial, referentes a possíveis práticas de graves violações de direitos humanos. Como resultado, a secretaria executiva da CNV, ao promover um balanço do relacionamento institucional e da colaboração do Ministério da Defesa com as solicitações da Comissão, apurou que

“em resposta aos 43 ofícios até então enviados pela CNV à pasta, os comandos militares responderam não dispor de informações relativamente a 16 deles. Em dez dos ofícios recebidos, relativos a casos específicos de graves violações de direitos humanos, os comandos militares reiteraram informações em sua maior parte já conhecidas, uma vez que constavam dos acervos do AN e da CEMDP. Por seu turno, sete ofícios não haviam sido objeto de resposta pelo Ministério da Defesa ou pelos comandos militares. Os dez ofícios remanescentes foram parcialmente atendidos pelos comandos das Forças Armadas. Assim, cerca de um quarto do total de ofícios enviados pela CNV foi objeto de atendimento por parte do Ministério da Defesa e das Forças Armadas, e ainda assim em caráter parcial.”<sup>277</sup>

---

<sup>276</sup> *Idem*, p. 27.

<sup>277</sup> *Idem*, p. 64.

A Comissão Nacional da Verdade logrou, ainda, promover, através de pedido dirigido às Forças Armadas, sindicâncias para a investigação da prática de graves violações de direitos humanos em suas próprias instalações. Contudo, em junho de 2014, o Ministério da Defesa encaminhou à CNV “os relatórios das três sindicâncias, nos quais, de forma homogênea, se concluiu não ter havido nenhum desvio de finalidade quanto ao uso daquelas instalações”<sup>278</sup>.

Todos estes dados foram determinantes para a formulação das 29 (vinte e nove) recomendações constantes do Relatório Final da CNV <sup>279</sup>. Para tanto, também foram imprescindíveis as conclusões a que chegou a Comissão ao cabo de seus trabalhos. Confirmando a ocorrência sistemática de graves violações de direitos humanos ocorridas no período de 1946 a 1985, com prática acentuada durante os anos em que no Brasil esteve instalada a ditadura militar, “a CNV teve condições de confirmar 434 mortes e desaparecimentos de vítimas do regime militar (...), sendo 191 os mortos, 210 os desaparecidos e 33 os desaparecidos cujos corpos tiveram seu paradeiro posteriormente localizado, um deles no curso do trabalho da CNV”<sup>280</sup>.

Revelou-se, ainda, que a prática de graves violações de direitos humanos por agentes investidos de poder pelo Estado brasileiro foi resultado de uma ação generalizada e sistemática do Estado brasileiro, já que, durante a ditadura militar, “a repressão e a eliminação de opositores políticos se converteram em política de Estado, concebida e implementada a partir de decisões emanadas da presidência da República e dos ministérios militares”<sup>281</sup>.

Por derradeiro, identificou a CNV que o cenário de graves violações de direitos humanos persiste nos dias atuais. Muito em decorrência das peculiaridades da transição brasileira, pautada pela premissa da anistia concedida aos agentes da repressão, a perpetuação deste quadro de graves violações “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”<sup>282</sup>.

Com base em todos estes resultados e observações, a CNV pôde cumprir com seu desiderato legal, consubstanciado na contribuição para o esclarecimento de graves violações de direitos humanos e na promoção da reconciliação nacional. E isto foi feito, a uma, através

---

<sup>278</sup> *Idem*, p. 65.

<sup>279</sup> É oportuno mencionar que as recomendações foram divididas entre “medidas institucionais”, “reformas institucionais e legais” e “medidas de seguimento das ações e recomendações da CNV”.

<sup>280</sup> *Idem*, p. 963.

<sup>281</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>282</sup> *Idem*, p. 964.

da sistematização do imenso acervo de dados e informações a que teve acesso em seu breve período de existência, constantes de seu Relatório Final; a duas, pela formulação de recomendações ao Estado brasileiro, todas relacionadas à efetivação de medidas de transição que, ainda não adotadas no Brasil (ou adotadas de forma precária), têm o potencial de acelerar os processos de reconciliação e formação da identidade nacional – tais como o reconhecimento, pelas Forças Armadas, de sua responsabilidade pela ocorrência de graves violações de direitos humanos; o afastamento da anistia em relação aos agentes públicos que deram causa a estas violações; a criação de mecanismos de prevenção e combate à tortura; a promoção dos valores democráticos e dos direitos humanos na educação; e a preservação da memória das graves violações de direitos humanos.

O Relatório Final, por sua relevância e estreita ligação com a efetivação dos ditames da justiça de transição no Brasil, reclama maior análise crítica. O documento, sem dúvidas, representa o corolário do desenvolvimento dos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade, que, agindo no cumprimento de suas finalidades legais e institucionais, colheu informações novas e sistematizou aquelas que já existiam nos arquivos públicos colocados à sua disposição – para, ao cabo, buscar identificar um padrão de violação de direitos humanos ocorrido entre os anos de 1946 e 1988, reconstruir parte da história nacional e, ainda, recomendar a adoção de medidas e políticas públicas com vistas à prevenção, à não repetição e à reconciliação nacional.

Como visto, o extenso lapso temporal até que houvesse a ampliação do escopo de medidas voltadas à transição democrática no Estado brasileiro coloca em xeque a efetividade deste novo impulso oficial dado pelo Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos. O Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade custou caro aos cofres públicos. E a Comissão cumpriu com o seu dever, apontando elementos sensíveis à consolidação democrática e incrementando a agenda dos direitos humanos no Brasil.

Não se discute o mérito das sérias investigações e pesquisas desenvolvidas no decorrer da existência da CNV, nem tampouco a consonância das recomendações formuladas pela Comissão aos anseios da sociedade civil. É certo que a adoção de uma Comissão da Verdade, no caso brasileiro, cujo paradigma se consubstancia em uma Lei de Anistia bilateral, foi a melhor (ou, talvez, a única) alternativa à persecução criminal dos ex-agentes da ditadura militar. Todavia, é bem de ver que as promessas da CNV, apresentadas no bojo da Lei nº 12.528/2011, não serão realizadas sem o empenho do Poder Executivo. As bases da

efetivação dos direitos à memória e à verdade histórica, bem como a promoção da reconciliação nacional, certamente foram lançadas através do legado da Comissão. O Relatório Final da CNV é emblemático, uma vez que representa esforço sem precedentes do Estado brasileiro para o esclarecimento de seu passado obscuro, marcado por graves violações de direitos humanos. Contudo, a concretização das medidas sugeridas pela Comissão ficará ao alvitre dos agentes políticos incumbidos de promover políticas públicas no Brasil.

É assim que, se por um lado, o desenvolvimento dos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade (com reflexos diretos na elaboração do Relatório Final) se viu afetado pelo excessivo distanciamento temporal dos fatos investigados, tendo-se dado mais de duas décadas após findo o regime militar, por outro, a eficácia de seus resultados revela-se também contida, uma vez que, como indica a própria lei instituidora, a CNV teve o dever de formular recomendações ao Poder Público – as quais, por definição, não são revestidas de caráter vinculante.

É por conta destas peculiaridades que marcam o processo brasileiro de revelação da verdade e construção da memória e da identidade nacionais que o Relatório Final da CNV não pode ser visto como um “ponto final” no esclarecimento de graves violações de direitos humanos. A CNV deixa de existir; contudo, dezenas de outras Comissões da Verdade no território nacional prosseguem com outras investigações, prosseguindo com o legado da CNV e fazendo com que a temática não seja novamente relegada à penumbra.

A este respeito, releva mencionar que, nos dias 16 e 17 de abril de 2015, durante o Ato Nacional das Comissões Estaduais da Verdade, aprovou-se a Carta das Comissões Estaduais da Verdade, reafirmando-se a necessidade de expansão das políticas de memória, verdade e reparação e a necessidade de se lutar pela criação de espaços de memória. Decidiu-se, dentre outras medidas, pela criação de uma rede de comissões da verdade, com uma coordenação nacional para fazer cumprir e dar prosseguimento ao que a CNV e demais Comissões da Verdade recomendam em seus relatórios e solicitar ao Poder Executivo a articulação e construção de uma política nacional de espaços de memória nas cidades brasileiras, para que sejam promovidos debates permanentes, como ação fundamental que possa garantir a não repetição dos crimes ocorridos na ditadura.

## 6. CONCLUSÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso propôs-se a apresentar, fundamentalmente, como tem se dado o processo afeto à afirmação da justiça de transição no território brasileiro, apontando, além dos seus avanços, os entraves que até hoje se podem identificar, e que obstam o reconhecimento pleno de direitos relacionados a liberdades democráticas.

Assim, verificou-se que a transição no Brasil vinha sendo pautada por políticas de reparação meramente pecuniária, associada a algumas poucas medidas de cunho institucional, voltadas à promoção da memória, à conscientização e à prevenção contra a possibilidade de futuras repetições dos inolvidáveis erros do passado. Como visto, o Estado guarda deveres inderrogáveis perante os cidadãos, senão pelo obrigação de restituir àqueles vitimados por graves violações de direitos humanos, tanto quanto possível, um *status quo ante*, pela afirmação do compromisso com o Estado de Direito e com a proteção da legitimidade de suas instituições, pautadas em um regime de governo democrático e plural.

Ações como o Memorial Pessoas Imprescindíveis, as Caravanas da Anistia e as Clínicas do Testemunho ainda se revelam uma tímida parcela das medidas adotadas pelo Estado brasileiro rumo à transição plena ao regime democrático, uma vez que a tônica tem recaído sobre a concessão de somas em dinheiro aos direta ou indiretamente vitimados pela violência brutal da ditadura militar. Focando-se apenas em um dos eixos em que se assenta a justiça de transição, o Brasil vinha demonstrando ter relegado a um segundo plano a promoção dos direitos à verdade e à memória em suas expressões individual e coletiva.

Por mais que conjunturas políticas e históricas tenham logrado remover da pauta central de reivindicações o esclarecimento de graves violações de direitos humanos cometidas pelo Estado brasileiro – tarefa que ficou, durante muito tempo, nas mãos de familiares de mortos e desaparecidos políticos, bem como de organizações não-governamentais especificamente afetas à promoção dos direitos humanos –, a revelação dos casos de tortura, desaparecimentos forçados, homicídios, enfim, sempre permaneceu dentre os deveres que o Estado brasileiro herdou de seu passado autoritário, cujo cumprimento, repise-se, é fundamental à afirmação do modelo de Estado assumido pela Constituição de outubro de 1988.

Neste diapasão, louváveis e profícuas iniciativas, sobre as quais se pôde discorrer no curso do presente Trabalho, puderam ser verificadas nos últimos anos – notadamente, a discussão e aprovação do Terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos. Para tanto, em muito contribuíram as organizações internacionais relacionadas à defesa dos direitos humanos, além de vozes eminentes da doutrina, relativamente às críticas feitas acerca dos paradoxos ainda vivenciados pelo Estado brasileiro, mesmo décadas depois de o último militar ter deixado o poder.

Como visto, dos dezesseis países com histórico recente de graves violações de direitos humanos na América Latina, apenas o Brasil não logrou levar a julgamento os ex-agentes do regime ditatorial pela prática sistemática de crimes contra a humanidade. O Estado brasileiro convive, ainda, com o passado sombrio deixado pela impunidade de torturadores e pela falta de esclarecimentos das circunstâncias de mortes e desaparecimentos, que até hoje permanecem incógnitos.

Neste preocupante cenário, no qual se mostra nítido o atraso do Brasil em relação aos demais Estados na ordem internacional, signatários das mesmas Declarações e Tratados de direitos humanos, a previsão da efetivação dos direitos à memória e à verdade como eixos norteadores da atuação do Poder Executivo federal revelou-se muito oportuna. Cerca de três anos após a aprovação do PNDH-3, passava a existir a Comissão Nacional da Verdade, com a hercúlea tarefa de, em pouco mais de dois anos, e em um país que convive com uma lei de anistia bilateral e com a recusa sistemática das forças armadas em admitir a ocorrência de casos de graves violações de direitos humanos, esclarecer tais práticas e colaborar com a realização da reconciliação nacional.

Como se tentou demonstrar através deste Trabalho, a Comissão Nacional da Verdade exerceu papel de marcada proeminência na efetivação dos direitos à verdade e à memória, no contexto da transição brasileira para a plenitude do regime democrático. A partir dos legados das outras duas comissões pré-existentes, além dos poderes específicos assegurados pelo diploma legislativo que a instituiu e da normatização infraconstitucional do direito fundamental ao acesso à informação (Lei nº 12.527/2011), a CNV teve à sua disposição os meios necessários à plena execução de suas funções institucionais. Pela primeira vez o Estado brasileiro, através de um órgão oficial, buscava passar sua própria história “a limpo”, investigando padrões de violação sistemática de direitos humanos praticadas pelo governo militar.

Ademais, através da formulação de diversas recomendações ao Estado brasileiro, a CNV buscou assegurar o ulterior desenvolvimento de transformações institucionais e legais, de molde a adequar diversas instituições aos ditames do regime de governo republicano e democrático; sugeriu, outrossim, políticas públicas relacionadas à afirmação da memória e à construção da identidade nacional. Todo este acervo, em suma, aponta para a preocupação da CNV com a efetiva modificação da orientação assumida pelo Estado brasileiro na condução da justiça de transição no âmbito doméstico, bem como em relação à continuidade de seus trabalhos – justificável no Brasil, onde quase três décadas transcorreram entre a redemocratização e a instituição de uma Comissão da Verdade.

Por derradeiro, impera ressaltar que o legado do silenciamento imposto pelo governo militar (bem como pelo descompromisso de Chefes de Estado, já operada a redemocratização, com a questão transicional), responsável por prolongar no tempo o esquecimento das graves violações de direitos humanos cometidas no passado, encontra reflexo na falta de mobilização social em torno do esclarecimento dos fatos ainda ocultos nos porões da ditadura militar.

Esta pauta, como cediço, restou mitigada, imputando-se a grupos muito específicos no âmbito da sociedade civil as reivindicações acerca da adoção de medidas concretas para a efetivação da justiça de transição no Brasil. Sucede, portanto, que os avanços concebidos em torno dos direitos ligados à transição tem sido fruto de ações quase isoladas. Neste cenário, a precariedade do debate relacionado ao legado de graves violações de direitos humanos tem por efeito a esterilização das medidas legais e institucionais afetas à promoção dos direitos à verdade, à justiça e à memória no Estado brasileiro. Neste sentido é a pertinente crítica de Ana Lucia Sabadell e Dimitri Dimoulis<sup>283</sup>:

“Aqui se situa o ponto mais nevrálgico do processo de transição no Brasil: a imposição de uma ausência de memória que implica a invisibilidade da história política nacional das décadas de 1960, 1970 e 1980. As medidas tomadas para ‘dar voz’ às vítimas e fazer um ‘resgate’ histórico infelizmente não tiveram impacto junto a maioria dos brasileiros. De que serve criar museus, recuperar, ordenar e compilar documentos se não há divulgação de informações entre a população nem debates no sistema educacional, sabendo que a grande maioria dos brasileiros se desinteressa pelas gravíssimas violações de direitos humanos durante a ditadura ou mesmo as ignora?”

Em suma, de nada adiantará a adoção de medidas de efetivação da verdade e da memória sem uma verdadeira e ampla transformação no seio da sociedade civil. Isto é, a mudança de postura em relação ao lamentável legado de violações de direitos humanos deve

---

<sup>283</sup>*Op. cit.*, p. 256.

ocorrer “de dentro para fora” – partindo, com especial ênfase, de medidas orientadas à promoção da conscientização em torno do passado recente do Estado brasileiro, sobretudo em relação às novas gerações. Tal providência revela-se imperativa sobretudo num país em que mais de 82 milhões de indivíduos já são nascidos no âmbito de um regime democrático. Neste diapasão, discorre Nasser Cury<sup>284</sup>:

“(…) a inércia prolongada em relação ao esclarecimento desses crimes provoca um efeito negativo nas memórias, individual e coletiva. Se, por um lado, longe do clamor dos acontecimentos, as paixões e os discursos inflamados cedem mais facilmente lugar à razão, por outro, um lapso de tempo tão dilatado pode provocar sensação de incerteza, distorções ou esquecimento de fatos e dados, dificuldade de reconhecimento de agentes implicados. A memória liga o passado e proporciona a construção de uma identidade histórica. No Brasil, o passado foi mantido por tanto tempo desligado do presente, que a solidez de nossa identidade histórica é colocada em cheque.”

No cenário político mais recente, as reformas concretas nas instituições republicanas e democráticas do país ocupam lugar de indiscutível proeminência na pauta de reivindicações de movimentos populares. A propalada “crise de representatividade” que se tem amplamente discutido recentemente evidencia um inegável e iminente colapso das frágeis bases sobre as quais se assentou a “nova” democracia brasileira.

Nas ruas, os crescentes clamores pelo retorno dos militares ao governo causa perplexidade, ao mesmo tempo em que evidencia a deficiência e o fracasso do Estado brasileiro na promoção da verdade e da memória, bem como na consolidação da reconciliação nacional efetiva – e não aquela artificialmente instituída pela Lei de Anistia.

Deflagra-se, portanto, neste peculiar cenário evidenciado nos últimos anos, a premente necessidade de se fortalecer as bases do Estado Democrático de Direito em que se constitui a República Federativa do Brasil, através da adoção dos mecanismos da justiça de transição – dentre os quais a Comissão da Verdade, que em grande medida contribuiu para a efetivação dos direitos à verdade e à memória na transição brasileira.

---

<sup>284</sup>

*Op. cit.*, p. 306.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. *Justiça de transição no Brasil: a dimensão da reparação*. In Revista Anistia Política e Justiça de Transição / Ministério da Justiça. – N. 3 (jan./jun. 2010). – Brasília: Ministério da Justiça, 2010. pp. 108-139.

AMBOS, Kai; MALARINO, Ezequiel; ELSNER, Gisela (Eds.). *Justicia de Transición – coniformes de América Latina, Alemania, Italia y España*. Montevideu: Konrad Adenauer Stiftung, 2009.

BATISTA, Vanessa Oliveira; BOITEUX, Luciana; HOLLANDA, Cristina Buarque de. *Justiça de transição e direitos humanos na América Latina e na África do Sul*. In Revista OAB/RJ, v. 25, n. 02, 2010. pp. 55-75.

BORGES, Bruno Barbosa. *Justiça de Transição: a transição inconclusa e suas consequências na democracia brasileira*. Curitiba: Juruá, 2012.

BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório. Brasília: CNV, 2014.

\_\_\_\_\_. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) / Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Ed. rev. Brasília: SEDH/PR, 2010.

\_\_\_\_\_. 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.

BRASIL, Vera Vital. *Dano e reparação no contexto da Comissão da Verdade: a questão do testemunho*. Revista Anistia Política e Justiça de Transição / Ministério da Justiça. – N. 6 (jul./dez. 2011). – Brasília: Ministério da Justiça, 2012. pp. 246-260.

BRITO, Alexandra Barahona de. *Justiça transicional e a política da memória: uma visão global*. Revista Anistia Política e Justiça de Transição / Ministério da Justiça. – N. 1 (jan./jun. 2009). – Brasília: Ministério da Justiça, 2009. pp. 56-83.

COELHO FILHO, Paulo. *Truth Commission in Brazil: Individualizing Amnesty, Revealing the Truth*. In *The Yale Review of International Studies*. Feb./2012. pp. 47-60.

CURY, Paula Maria Nasser. *Comissão da Verdade: análise do caso brasileiro*. In *Revista Anistia Política e Justiça de Transição / Ministério da Justiça*. – N. 7 (jan./jun. 2012). – Brasília: Ministério da Justiça, 2012. pp. 286-315.

GALLO, Carlos Artur. *O direito à memória e à verdade no Brasil pós-ditadura civil-militar*. In *Revista Brasileira de História e Ciências Sociais*: vol. 2, n. 4, dez./2010, pp. 134-145.

GONZÁLEZ, Eduardo; VARNEY, Howard (eds.). *Truth seeking: Elements of Creating an Effective Truth Commission*. Brasília: Amnesty Commission of the Ministry of Justice of Brazil; New York: International Center for Transitional Justice, 2013.

HAMBER, Brandon. *Repairing the Irreparable: Dealing with double-binds of making reparations for crimes of the past*. In *Ethnicity and Health*, vol. 5, n. 3 & 4, pp. 215-226, 2000.

HAZAN, Pierre. *Judging war, judging history: behind truth and reconciliation*. Stanford studies in human rights. California: Stanford University Press, 2010.

LEAL, Rogério Gesta (org.). *Verdade, memória e justiça: um debate necessário*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2012.

LEÃO, Anna Mariani Carneiro. *La Comisión de la Verdad em la trayectoria de la justicia transicional em Brasil*. In *Revista Derecho del Estado*, n. 30, enero-junio de 2013, p. 55-92.

MARCON, Glafira A. *Does Brazil Have the Right to Truth?* *The Macalester Review*: Vol. 3: Iss. 2, Article 8, 2013.

MÉNDEZ, Juan E.; ABREGÚ, Martín; MARIEZCURRENA, Javier (eds.). *Verdad y justicia: Homenaje a Emilio F. Mignone*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José: IIDH, 2001.

NAQVI, Yasmin. *The right to the truth in international law: fact or fiction?* In *International Review of the Red Cross*. Vol. 88, n. 862, jun. 2006, p. 245-273.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. *Lei de anistia, direito à verdade e à justiça: o caso brasileiro*. In *Revista Interesse Nacional*, abr./jun. 2012, p. 14-24.

\_\_\_\_\_; PRADO, Inês Virgínia (coords.). *Direitos humanos atual*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

REÁTEGUI, Félix (coord.). *Justiça de transição: manual para a América Latina*. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011.

ROSITO, João Baptista Alvares. *A justiça fora dos palácios de mármore de Brasília: a construção de um ritual político nas Caravanas da Anistia*. In *Revista Anistia Política e Justiça de Transição / Ministério da Justiça*. – N. 3 (jan./jun. 2010). – Brasília: Ministério da Justiça, 2010. pp. 308-329.

SABADELL, Ana Lucia; SIMON, Jan-Michael; DIMOULIS, Dimitri. *Justiça de transição: das Anistias às Comissões da Verdade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SIGMUND FREUD ASSOCIAÇÃO PSICANALÍTICA (Org.). *Clínicas do Testemunho: Reparação Psíquica e Construção de Memórias*. Porto Alegre: Criação Humana, 2014.

SIKKINK, Kathryn; WALLING, Carrie Booth. *The impact of Human Rights Trials in Latin America*. In *Journal of Peace Research*, v. 44, n. 4, 2007, p. 427-445.

SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada. *Memória e verdade: a justiça de transição no estado democrático brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

\_\_\_\_\_. *A verdade ilumina o direito ao desenvolvimento? Uma análise da potencialidade dos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade no cenário brasileiro*. Revista Anistia Política e Justiça de Transição / Ministério da Justiça. – N. 6 (jul./dez. 2011). – Brasília: Ministério da Justiça, 2012. pp. 44-68.

TEITEL, Ruti. *Transitional Justice Genealogy*. In Harvard Human Rights Journal, n. 69, vol. 16, 2003, p. 69-94.

TORRES, Edgard Marcelo Rocha; MOURA, Luiza Diamantino. *Verdade, memória e justiça no caso “Gomes Lund e Outros”*: uma análise a partir do conflito entre a sentença da CIDH e a confirmação da lei de anistia pelo STF. In Revista de Direito Brasileira. Ano 4, vol. 7, jan./abr. 2014, pp. 173-198.

TOSI, Giuseppe; FERREIRA, Lúcia de Fátima Guerra; TORELLY, Marcelo D.; ABRÃO, Paulo (Orgs.). *Justiça de Transição: Direito à Justiça, à Memória e à Verdade*. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014.

VALLE, Vanice Regina Lírio do; MENEZES, Luciana Almeida. *Justiça de transição e direitos humanos: dilemas na afirmação de um direito a esquecer*. In Revista de Direito Administrativo e Constitucional, ano 12, n. 48, p. 133-157. Belo Horizonte: Fórum, abr./jun. 2012.

WIEBELHAUS-BRAHM, Eric. *Truth commissions and transitional societies: The impact on human rights and democracy*. New York: Routledge, 2009.

WOJCIECHOWSKI, Paola Bianchi. *Leis de anistia e o sistema internacional de proteção dos direitos humanos: estudo comparativo Brasil, Argentina e Chile*. Curitiba: Juruá, 2013.