XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI SALVADOR – BA

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

CAMILA BARRETO PINTO SILVA

RIVA SOBRADO DE FREITAS

CLÁUDIA MANSANI QUEDA DE TOLEDO

Copyright © 2018 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejamquaisforemosmeiosempregadossemprévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof.
Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

C755

Constituição e democracia I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFBA

Coordenadores: Riva Sobrado de Freitas; Camila Barreto Pinto Silva; Cláudia Mansani Queda de Toledo – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-582-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito, Cidade Sustentável e Diversidade Cultural

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Salvador, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

Universidade Federal da Bahia - UFBA
Salvador – Bahia - Brasil
https://www.ufba.br/

XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI SALVADOR – BA

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

Apresentação

Os artigos contidos na presente publicação foram apresentados no Grupo de Trabalho "Constituição e Democracia I", durante o XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI SALVADOR – BA, sobre o Tema Direito, Cidade Sustentável e diversidade Cultural, realizado nos dias 13, 14 e 15 junho de 2018, promovido em parceria com o curso de Direito da Universidade Federal da Bahia. Neste conjunto de comunicações científicas consolidam-se os resultados das relevantes pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação de mestrado e doutorado em Direito, com artigos selecionados por meio de dupla avaliação cega por pares. São trabalhos advindos de pesquisas nacionais e internacionais, que levaram ao encontro científico várias controvérsias acadêmicas e desafios relativos ao direito constitucional, nos objetos de pesquisa de Teoria da Constituição e Democracia, que trazem dos mais diversos temas e que foram enriquecidos pelas exposições e debates subsequentes entre todos os pesquisadores.

O número de artigos submetidos e aprovados foi de 22 ao todo, com a presença de todos os pesquisadores e com abordagens muito inovadoras e pertinentes ao enfrentamento dos temas em relações dialéticas com a realidade diante dos desafios que se apresentam às principais teorias que circundam as propostas do Grupo de Trabalho.

Todos foram permeados de intensos debates, desde as questões relativas ao ensino do direito constitucional e ao alcance da autonomia educacional a partir dos ditames do Estado Democrático de Direito, para também abordar em diversas exposições o núcleo central das críticas à jurisdição constitucional, qual seja, os reflexos acerca da atuação do Supremo Tribunal Federal, questionando também a sua função social.

A partir deste bloco inicial de discussões, igualmente inseriu-se no contexto das comunicações acadêmicas de pesquisas, as conclusões sobre direitos humanos, perpassando estudos sobre a comissão da verdade, sobre a ideia de deveres fundamentais e as funções dos partidos politicos como pilares da democracia brasileira.

Dada a pluralidade dos assuntos constitucionais em análise tratou-se ainda da doutrina sobre as formulações conceituais sobre a justiça, sobre os limites e possibilidades do

individualismo em marco teórico de John Elster e, para finalizar, com uma produção sobre colidência de direitos fundamentais e a possibilidade de solução dos conflitos pelo método da cedência recíproca.

No contexto das exposições, houve cinco comunicações previamente recomendadas para a plataforma index laws journals.

A leitura indicará a preocupação científica com os déficits democráticos na efetividade dos institutos fundamentais constitucionais que integram o objeto do grupo de trabalho, a demonstrar a contribuição acadêmica que o encontro promovido pelo CONPEDI proporcionou.

Registre-se por parte desta coordenação os agradecimentos pela participação dos pesquisadores.

Profa. Dra. Camila Barreto Pinto Silva - UNIMES

Profa. Dra. Cláudia Mansani Queda De Toledo – ITE

Profa. Dra. Riva Sobrado De Freitas – UNOESC

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE BRASILEIRA E A ONU: ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DE PRINCÍPIOS E ORIENTAÇÕES INTERNACIONAIS

THE BRAZILIAN NATIONAL TRUTH COMMISSION AND THE UN: ANALYSIS UNDER THE PERSPECTIVE OF INTERNATIONAL PRINCIPLES AND GUIDELINES

Joao Francisco da Mota Junior [1]

Resumo

Esta pesquisa traz à reflexão sobre a adoção pela Comissão Nacional da Verdade brasileira - CNV de princípios e orientações da ONU e outros organismos internacionais quanto à estrutura e desenvolvimento de comissões da verdade, por meio de estudos de documentação correlata. A combinação de diversos fatores: poderes e especificação do mandato, aspectos operacionais, cumprimento das recomendações e contexto político é determinante para o êxito de uma comissão da verdade e os avanços em busca de justiça e reconciliação da sociedade pós-conflito, e neste aspecto, verificam-se algumas falhas ou omissões da CNV na adoção dessas orientações internacionais.

Palavras-chave: Comissão nacional da verdade, Lei n. 12.527/2011, Atividades, Onu, Princípios internacionais

Abstract/Resumen/Résumé

This research seeks to reflect on the extent to which the Brazilian National Truth Commission - CNV has adopted the principles and other guidelines of the UN and international organizations regarding its structure and development of truth commissions, through correlated documentation studies. The combination of various factors: powers and mandate specification, operational aspects, compliance with policy recommendations and context is crucial to the success of a truth commission and the progress towards justice and reconciliation of post-conflict society, and in this regard, there are some failures or omissions of the CNV in the adoption of these international guidelines

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Brazilian national truth commission, Law n. 12.527 /2011, Activities, Un, International principles

[1] Mestre em Direito Constitucional – IDP. Graduado em Direito e Especialista em Processo Civil e Penal-UFBA, Pós-Graduado em Ciências Jurídicas - UCSal/EMAB . Professor da Unieuro (Brasília-DF).

INTRODUÇÃO

O século XX foi marcado por atrocidades e graves violações de Direitos Humanos, geradas por guerra, motivação política, conflitos sociais ou autoritarismo, ocasionando execuções sumárias, genocídios, torturas, discriminações raciais e desaparecimentos forçados, como exemplo.

Quando estes conflitos são finalizados e também as violações - perpetradas muitas vezes pelo próprio Estado – surge ou propicia um processo de mudança ou transição até à democracia ou à paz para que assim a sociedade violentada busque uma justiça, conheça a verdade e recupere a boa convivência pacífica.

Neste contexto, encontra-se a justiça de transição, que embora não exista uma definição precisa, tem como elementos em servir à justiça, encontrar uma reconciliação, reparar danos, evitar repetição de violações e proteger o direito à verdade e à memória, reconhecidos internacionalmente como direitos humanos.

As denominadas Comissões da Verdade e Reconciliação são reconhecidas internacionalmente sobre o seu papel fundamental neste processo de transição, seja pela investigação dos fatos, seja para garantir às vítimas seu direito à verdade, à justiça e à reparação, bem como ser objeto de identificação e responsabilidade dos perpetradores das violações e restauração da paz na sociedade agredida.

Com o objetivo estratégico de promover a apuração e o esclarecimento público das graves violações de direitos humanos praticadas no Brasil no período fixado pelo artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, em sintonia com um clamor social e uma demanda histórica da sociedade brasileira, foi criada a Comissão Nacional da Verdade - CNV, por meio da Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011.

Esta pesquisa, portanto, busca trazer à reflexão em que medida a Comissão Nacional da Verdade adotou os princípios e outras orientações da ONU quanto ao seu estabelecimento, critérios, funcionamento e desenvolvimento de comissões da verdade ou de investigações a violações a direitos humanos.

Ainda que as comissões da verdade seguem tendo uma plasticidade para adaptar-se a situações muito específicas de cada país, há um processo de sistematização de boas práticas e identificação de estândares legais aplicáveis ao seu funcionamento.

O estudo parte com base na análise do *Conjunto atualizado de princípios para a proteção e a promoção dos direitos humanos por meio da luta contra à impunidade, da Comissão de Direitos Humanos* em 2005 e *os Mecanismos legais para Estados saídos de*

conflitos: comissões da verdade, do Escritório do Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos - EACNUDH, de 2006, além do *Conjunto de princípios para a proteção e promoção dos direitos humanos por meio do combate à impunidade*, de 1997, ou *Princípios Joinet*. Estes documentos são citados no próprio Relatório Final da CNV (2014) como orientadores para os trabalhos da Comissão.

A pesquisa teve ainda como referência o *Guia e Prática das Comissões de Investigação e Missões de Determinação dos Fatos em Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário*, de 2015, do EACNUDH, outros documentos internacionais, como da Anistia Internacional e do Centro Internacional de Justiça de Transição, jurisprudências de Cortes Internacionais de Direitos Humanos e a comparação com outras experiências de comissões da verdade.

Objetiva-se analisar as características e funcionamento da CNV diante de princípios internacionais aplicáveis às comissões da verdade, especialmente no tocante à orientações e recomendações da ONU e as disposições da Lei em comento.

Cuida-se de um estudo analítico, sem que se adentrar, necessariamente, no detalhamento dos trabalhos internos da CNV, nem sobre eventuais fatores que contribuiriam ou não para a adoção destas recomendações internacionais.

De plano, este trabalho não pretende esgotar o tema, sendo um elemento motivador para aprofundamento e aperfeiçoamento à proteção ao direito à memória e verdade, num contexto da justiça de transição.

I - JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E AS COMISSÕES DA VERDADE

1.1 Justiça de transição

A justiça de transição deve ser considerada como um modelo de justiça consensual e restaurativa, que assume especial importância, no contexto de uma reconstrução e reconciliação nacional nos países que se encontram em pós-conflito e/ou pós-crise, como uma necessidade profunda das sociedades em enfrentar os erros sofridos em um passado recente e criar as condições para uma convivência pacífica. Para Ruti G. Teitel (2011, p. 135), "como a concepção de justiça associada a períodos de mudança política, caracterizados por respostas no âmbito jurídico, que têm o objetivo de enfrentar os crimes cometidos por regimes opressores do passado."

A base doutrinária da justiça de transição parte de uma ideia fundamental de paz, dos valores da justiça, da civilização e da democracia, na aplicação das obrigações legais nacionais e internacionais que incumbem aos Estados em matéria de verdade (o direito de saber) à justiça, à reparação (direito das vítimas à compensação) e à garantia da não recorrência das violações (direito de toda a comunidade), entendidas como crimes contra a humanidade, crimes de guerra, genocídios, desaparecimentos forçados e violações graves do direito internacional humanitário (ONU/CDH, 1997; ANISTIA, 2007, p. 4).

Conceitua-se justiça de transição como conjunto de processos e mecanismos associados com a intenção de uma sociedade resolver-se com os problemas de um passado de abusos a grande escala, a fim de que responsáveis respondam por seus atos, servir à justiça e conseguir a reconciliação. Tais mecanismos podem ser judiciais ou extrajudiciais e possuem diferentes níveis de participação internacionais (se necessário, por sua complexidade), assim como abarcar ajuizamento de ações, o ressarcimento, a busca da verdade, a reforma institucional, a investigação de antecedentes, a remoção do cargo ou combinações de todos eles (ONU/CS, 2004, § 8).

Os estágios, fases ou etapas da justiça de transição podem, assim, ser identificados: recuperação da verdade histórica através da reconstrução da memória (*truth telling*) (HAYNER, 2011, p. 24); identificação dos autores das violações graves, ajuizamento de processos contra os perpetradores das violações, que possa envolver a confissão e conscientização de suas responsabilidades; reparação de vítimas; perdões pessoais e político; e ativação de processos de reconciliação nacional.

A justiça transicional é uma justiça política e não jurídica, porque seu objetivo não é se concentrar nas ações individuais das vítimas, mas também trazer para o público o quadro completo das violações para alcançar o objetivo final da reconciliação nacional. Isso não significa que, para atingir esse objetivo, as ações dos particulares e vítimas não são importantes e decisivas, apenas elas devem ser consideradas no contexto geral em que foram realizadas para compreender seu significado total, e garantia do direito à verdade (ONU, 2005b).

Salienta-se que justiça transicional só funciona se for apoiada por uma forte vontade política.

Por isso, as comissões da verdades são de suma importância no contexto da justiça de transição, e que também devem ser fruto de uma decisão nacional (ACNUDH, 2006, p. 12).

1.2 Comissões da Verdade e a ONU

Definir comissão da verdade não é tarefa tão simples, e como informa HAYNER (2011, p.11), uma das precursoras sobre o tema, a sua primeira conceituação em 1994 tornou-se limitada, pela necessidade de inserção de novos elementos.

As comissões da verdadade podem ser conceituadas como mecanismos oficiais e não judiciais, com vigência limitada, e criadas para apurar as graves violações dos direitos humanos, especialmente na sociedades que recém saíram de guerra civil ou de regime totalitário.[1] Assim, objetiva a exposição pública dos acontecimentos, suas circunstâncias, causas e consequências, de forma a possibilitar que a sociedade compreenda o ocorrido e adote posturas de prevenção.

As comissões da verdade são organismos de investigação criados para ajudar as sociedades que enfrentaram graves situações de violência política ou guerra interna, a enfrentar criticamente com seu passado, a fim de superar as profundas crimes e traumas gerados pela violência e evitar que tais acontecimentos se repitam num futuro mais próximo (CUYA, 1996). Elas contribuem para a construção e preservação da memória histórica, esclarecimentos de fatos e determinação de responsabilidades institucionais, sociais e políticas em determinados períodos históricos de uma sociedade (Corte IDH, 2011).

Além do aspecto de reconciliação, as comissões da verdade também podem reforçar possíveis ações de responsabilização dos perpetradores das violações. Por isso, as comissões de verdade e reconciliação e outras comissões de investigação podem ser complementares ao papel essencial que desempenham os mecanismos judiciais para proteger os direitos humanos e lutar contra a impunidade (ONU/CDH, 2006a, p. 21; ONU/CDH, 2006b, ICTJ, 2013, p. 27-28). Contudo, não se confunde a investigação realizada pelas comissões da verdade com o poder investigativo ou direito de punir do Estado. Elas não substituem os processos judiciais para estabelecerem responsabilidades penais individuais (ANISTIA, 2007, p. 8). Não se olvida que elas podem também ajudar as sociedades divididas superarem a cultura do silêncio e a desconfiança; e podem, por último, identificar as novas reformas institucionais de modo a evitar violações (ICTJ, 2013, p. 13).

[1] Na prática, nem sempre assim ocorre, como aconteceu com a própria Comissão Nacional da Verdade no Brasil, criada após quase três décadas do término do regime civil-militar. Diferente da Argentina, no mesmo ano que as eleições diretas foram restabelecidas em 1983, foi instalada a comissão da verdade daquele país, denominada de *Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas* (Conadep).

Como parte do trabalho essencial, o Escritório do Alto Comissionado das Nações Unidas para os direitos humanos (EACNUDH), desde 1992, proporciona conhecimentos técnicos e assistência às missões e às comissões. Esta função abarca a formulação de orientação, o assessoramento em matéria de metodologia das investigações e do direito internacional aplicável, a elaboração de ferramentas de investigação, a definição de secretarias com pessoal especializado, o fornecimento de apoio administrativo, logístico e de segurança.

O último documento do EACNUDH sobre a matéria é o *Guia e Prática das Comissões de Investigação e Missões de Determinação dos Fatos em Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário,* de 2015. Seu propósito é contribuir para a formação de órgãos de investigação internacional, e a quem os criam e os confiram um mandato, na aplicação de uma metodologia coerente, baseada em melhores práticas, que permitam maximizar seu potencial para cumprir com sucesso seus mandatos (EACNUDH, 2015, p. 4).

Como antecedentes, e esfera desta pesquisa, destaca-se o *Conjunto de princípios para a proteção e promoção dos direitos humanos por meio do combate à impunidade*, de 1997, ou *Princípios Joinet* (ONU/CDH, 1997), como um dos marcos de estudos sobre a justiça de transição e à comissões da verdade (ONU/CDH, 2005a).

Em 2005, houve a atualização destes princípios pela Comissão de Direitos Humanos intitulado *Conjunto atualizado de princípios para a proteção e a promoção dos direitos humanos por meio da luta contra à impunidade* (ONU/CDH, 2005a), já trazendo em seu bojo o conceito de "comissões da verdade", para efeitos de atendimento a estes princípios, como órgãos oficiais, temporais e de constatação de fatos, sem caráter judicial, com a finalidade de investigar abusos de direitos humanos ou de direito humanitário, que foram cometidos por muitos anos. Surge assim um capítulo específico para o "estabelecimento e função das comissões da verdades, prescrevendo-se 06 princípios diretamente a elas aplicáveis: garantias de independência, imparcialidade e competência; delimitação do mandato da comissão, garantia relativas às pessoas acusadas, às vítimas e às testemunhas, recursos adequados às comissões; função de assessoramento e publicidade dos informes das comissões.[2]

No ano seguinte, em 2006, o Escritório do Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos – EACNUDH apresenta *os Mecanismos legais para Estados saídos de conflitos: comissões da verdade*, com a intenção de oferecer informações básicas,

[2] Estes princípios também são defendidos por outras organizações internacionais (ICTJ, 2013, p. 14-16 e ANISTIA, 2007).

orientativas e interventivas em relação aos mecanismos de determinação da verdade, de acordo com as normas e as melhores práticas internacionais de direitos humanos, sem entretanto, pretender ditar decisões estratégicas e programáticas, a cargo de cada comissão em particular.

Restavam definidos princípios básicos constitutivos aplicáveis a toda comissão da verdade: ser fruto de uma decisão nacional, correspondendo aos anseios da sociedade e criada após um amplo processo de consultas; necessidade de uma perspectiva global de justiça de transição, numa ampla estratégia nacional e possíveis iniciativas; modelo individual e específico do país, correspondendo ao contexto espacial e temporal; vontade política autêntica em levar a cabo uma rigorosa investigação e independência operacional, sem interferências políticas; e apoio internacional, o que inclui o apoio financeiro. [3]

Como resultados ou elementos interrelacionados à comissão, há a propositura ou ajuizamento de ações de responsabilidade, de forma complementar às ações judiciais; reparações às vítimas e sobreviventes[4]; processo de purificação/depuração, referente a programas para afastar do cargo e funções públicas os membros do exército, da polícia, do Poder Judiciário ou outros da Administração Pública que comenteram abuso; e por fim, propor e impulsionar reformas.

A amplitude do tema gera perguntas variáveis, desde a fase preliminar da comissão da verdade, sua criação, membros e colaboradores, objetivos e duração, período de investigação, estrutura e organização, tipo de violações e de vítimas, tratamento às vítimas e aos perpetradores de violações, se estabelecerá responsabilidades, definição de enfoques, contexto, causas e consequências da investigação, tratamento de informações e relação com a sociedade civil, publicidade e recomendações.

Por isso, como não há uma fórmula única (ICTJ, 2014, p. VII) e certa e que "cada nova comissão deve levar em conta a realidade e as possibilidades em seu particular entorno" (HAYNER, 2006, p. 1), as comissões de verdade são mais eficazes quando estão

[3] O EACNUDH trouxe ainda 10 princípios reitores para as comissões da verdade: limitações de tempo, e consequentemente nem todas as violações podem ser investigadas pela comissão; um âmbito da investigação, com definição dos parâmetros precisos de investigação; divulgação de identidade, por meio de definição de seu próprios critérios para apresentação dos eventuais culpados; incorporação de uma perspectiva de gênero; confidencialidade, sob a perpectiva de como e a quem garantir a confidencialidade, e de que maneira se protegerá essa garantia; acesso à documentação, o que envolve controle, tratamento e proteção dos documentos produzidos; suporte psicológico às vítimas e sobreviventes; proteção de testemunhas; reações contra a comissão, por isso, "é importante que os componentes de uma comissão da verdade sejam tão diversos como seja possível e que haja um justo equilíbrio entre as opiniões que representam" (EACNUDH , 2006, p. 25); e o financiamento, com recursos suficientes para levar o trabalho a contento.

[4] Em que pese a própria EACNUDH afirmar que a comissão não é a mais indicada a este processo, o que demanda programa e procedimentos mais específicos.

incluídas em uma estratégia de justiça de transição integral, o que inclui políticas de reparação, ações criminais e reformas institucionais (ACNUDH, 2009, p. 6). "Ao entregar conclusões recomendações claras e convincentes podem enriquecer as políticas de um país em transição e promovê-las com sólidos argumentos legais e éticos" (ICTJ, 2013, p. 19).

A sistematização de boas práticas favorece uma maior aceitação jurídica do valor independente e a natureza especial do direito à verdade (CUEVA, 2011, p. 350), e não se trata de aplicação automáticas dessas regras nem uma estandardização (ICJT, 2014, p. X e XI). A importância decorre em observar e seguir essas orientações e diretrizes internacionais, ante a experiência já alcançada destes organismos.

II – A COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE

2.1 Pressupostos históricos de constituição a Comissão Nacional da Verdade (CNV) no Brasil

A Comissão da Verdade brasileira não surgiu como ponto de partida de uma justiça de transição. Sua criação advém posterior à inúmeras mobilizações de perseguidos políticos, movimentos sociais, comitês e associações de familiares das vítimas, militantes de direitos humanos, organizações da sociedade civil e pesquisadores que fomentaram a garantia do direito à verdade e à memória, e surgimento de marcos institucionais e normativos.

Sem dúvida, ganha destaque o *Projeto Brasil Nunca Más*, projeto capitaneado pela Arquidiocese de São Paulo e pelo Conselho Mundial de Igrejas, sob a coordenação do então Cardeal-Arcebispo de São Paulo Dom Paulo Evaristo Arns e do reverendo Jaime Wright[5], após a Lei de Anistia (Lei nº 6.683[6], de 28 de agosto de 1979), e que teve papel fundamental na sistematização de informações das violações de direitos humanos ocorridos no regime da ditadura civil-militar (CNV, 2014, p. 24).

Nas décadas posteriores surgem a Comissão Especial de Reconhecimento dos Mortos e Desaparecidos Políticos, o *Programa Nacional de Direitos Humanos* – PNDH I, fazendo ampliar as mobilizações sociais, como as Caravanas da Anistia e ações do Levante Popular da Juventude.

[5] Houve equívoco da CNV (2014, p. 24) quando atribuiu o apoio a "Paulo Wright" deputado catarinense, desaparecido em setembro 1973, ante seu assassinado e irmão do pastor Jaime Wright.
[6] A anistia açambarcou os crimes eleitorais, os crimes políticos e os conexos com estes, praticados no período de 02/09/1961 a 15/08/1979, excetuando-se os crimes de terrorismo, sequestro, assalto e atentado pessoal.

O *Plano Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3* (Decreto nº 7.037/2009) com seu Eixo Orientador VI: Direito à Memória e à Verdade, em seu bojo, trazia expressamente a necessidade de criação de uma Comissão da Verdade, em sua Diretriz 23, tendo como objetivo estratégico promover a apuração e o esclarecimento público das violações de direitos humanos praticados no contexto da repressão política ocorrida no Brasil, a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica, além de promover a reconciliação nacional.

Com efeito, a Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos e a Comissão da Anistia não tiveram instrumentos para entrar plenamente nos arquivos, apurar e examinar os crimes de lesa-humanidade, requisitar documentos e convocar pessoas para depor, pelo que restou evidente a necessidade de instauração da Comissão Nacional da Verdade.

Iniciado Grupo de Trabalho, o Projeto de Lei nº 7.676/2010 foi apresentado à Câmara dos Deputados, com pedido de regime de urgência. [7]

Com estes fatos, o país estaria maduro suficiente para criar uma comissão da verdade? (EACNUDH, 2006, p. 3).

Neste contexto, adveio a Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011, criando-se a Comissão Nacional da Verdade com a finalidade de examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período fixado entre 1946 e 1988[8], de forma a efetivar o direito à memória e à verdade histórica, bem como promover a reconciliação nacional.[9]

A criação da CNV proporcionou a constituição de comissões da verdade em todo o país, de índole estaduais, municipais, universitárias, sindicais e de seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)[10](CNV, 2014, p. 22/23).

---

[7] A Lei de Anistia, endossada por sua constitucionalidade pelo STF no julgamento da ADPF nº 153, em 29.04.2010, de fato, foi um elemento limitador para a constituição da futura comissão da verdade, e o projeto de lei apresentado. Acrescenta-se ainda que, em 24.11.2010, a Corte Interamericana de Direitos Humanos – Corte IDH, no caso "Gomes Lund e Outro (guerrilha do Araguaia) *versus* Brasil", condenou o Brasil a investigar e julgar os crimes de desaparecimento forçado de integrantes da Guerrilha do Araguaia durante as operações militares ocorridas na década de 70. A Corte IDH já valorava, naquele momento, a iniciativa do Brasil em criar uma comissão da verdade, contudo, demonstrava preocupação com o projeto de lei, "entre outros aspectos, por que os sete membros da Comissão Nacional da Verdade seriam escolhidos discricionariamente pelo Presidente da República, sem consulta pública" (Corte IDH, 2010, p. 106/107, parágrafos 294-297).

[8] Fundado no dispositivo constitucional.

[9] No mesmo dia, foi promulgada a Lei nº 12.527 – Lei de Acesso à Informação, que ao regulamentar os art. 5°, inciso XXXIII -, art. 37, §3°, inciso II, e o art. 216, §2°, da CF é marco tutelador do acesso à informação pública, elemento fundamental para um melhor garantia ao direito à informação, e consequentemente, à verdade. Neste sentido a LAI contribuiu para o cumprimento dos Princípios 15 (Medidas para facilitar a consulta de arquivos) e 17 (Medidas específicas aos arquivos de caráter normativo) (ONU/CDH, 2005a).

[10] Este fator também se sucedeu na Colômbia (ICTJ, 2013, p. 14).

A CNV não teve caráter jurisdicional nem persecutório (art. 4º, §4º), e mesmo diante da constitucionalidade da Lei de Anistia, em seu relatório final identificou autoria e responsabilidade de perpetradores.[11] Restava claro que a CNV não objetivava substituir a esfera penal, mantendo a independência em relação a esta, bem como frente a quaisquer investigações em curso. Por isso, a CNV não obstou os trabalhos da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos e o da Comissão de Anistia[12], já que deveria colaborar com todas as instâncias do poder público para apuração de violações de direitos humanos.[13]

2.2 A CNV e diretrizes internacionais

O Relatório Final da CNV (2014, p. 31-32) informa a utilização pela comissão de experiências internacionais sobre a matéria. Em relação às comissões da verdade de outros países esclarece que

> conhecer o trabalho de dezenas de comissões anteriores possibilitou à CNV nutrir-se de suas experiências, sempre contextualizadas nas realidades nacionais. Um denominador comum a reconhecer-se entre todas as comissões é que as expectativas das vítimas, dos familiares e da sociedade foram mais amplas que os resultados obtidos. Outro elemento comum a ser mencionado é a centralidade da vítima, determinada por intermédio do seu testemunho.

Ao informar que "beneficiou-se, por fim, das referências constantes de órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU) atentos aos trabalhos das comissões da verdade" (IDEM, 2014, p. 32), a CNV mencionou documentos internacionais utilizados (ONU/CDH, 1997; ONU/CDH, 2005a, e EACNUDH, 2006), todavia, se "beneficiar" não significa dizer que foram efetivamente ou integralmente adotadas.

Em face das inúmeras orientações e princípios constantes nesses documentos, não é objetivo dessa análise o esgotamento de tais orientações, focando especialmente nos elementos e princípios básicos das comissões da verdade, destacando aqueles não incorporados ou realizados de forma parcial. Isto porque, a instituição da CNV, em quase três décadas após o término do regime civil-militar[14], possibilitou a incorporação das

[11] Esta é uma tendência que mais se manifesta no mandado de uma comissão da verdade (EACNUDH, 2015, p. 13).
[12] Lembra-se que estas são de caráter permanente.
[13] As comissões da verdade não são os únicos meios de assegurar o direito à verdades das vítimas (ICTJ, 2014, p. IX).
[14] O Brasil foi o último país da América Latina a constituir uma comissão da verdade.

várias experiências internacionais já ocorridas, além de diminuir os riscos de uma investigação imediatamente pós-conflito[15] (GARCIA, 2015, p. 13).

Desta forma, se pode verificar que a CNV adotou os princípios básicos constitutivos e princípios reitores de uma comissão da verdade, conforme definição do EACNUDH (2006).

Todavia, indaga-se sobre a "decisão nacional" em criar a CNV. Este princípio[16], refere-se que a decisão de criar uma comissão da verdade sempre deve corresponder a vontade dos cidadãos do país[17], com base num amplo processo de consultas encaminhado a obter em especial opiniões das vítimas e dos sobreviventes (ZYL, 2011, p. 66), e explicar com claridade as funções, as vantagens e as limitações da comissão da verdade a ser criada. Com efeito, não se pode afirmar sobre a existência de uma ampla consulta, nos termos sugeridos pela ONU, para a criação da CNV, como ocorreu nas Comissões da Verdade e Reconciliação da África do Sul (1995), Timor-Leste (2001) e Serra Leoa (2002) (ICTJ, 20011, p. 66).

A construção conjunta, participativa e transparente dos trabalhos de uma comissão da verdades são fulcrais para uma melhor efetivação de seus resultados, de modo que o relatório final venha a ser aceito pela sociedade, como elemento construtivo à verdade e à memória histórica, nem que possa ser contestado por todos os interessados.[18]

Ainda na linha de formação e constituição da comissão, também não houve uma fase preparatória da CNV, antes mesmo de sua instalação, a fim de capacitar pessoal encarregado de tomar os depoimentos, adoção de plano de trabalho, estudo de planos detalhados para as futuras audiências públicas, desenho e instalação de base de dados, ou

[15] Em desvantagem do tempo transcorrido, verifica-se a perda e destruição de documentos, alteração da memórias das testemunhas, e falecimento de vítimas, testemunhas e autores.

[16] Também inserido no Princípio 6 (ONU/CDH, 2005a), e mais adiante no EACNUDF (2006, p.7).

[17] As discussões havidas no PNDH-3 ou eventuais discussões nas audiências públicas ocorridas no Congresso Nacional para aprovação da Projeto de Lei não significam, por si só, uma "ampla consulta" nacional que antecederam a CNV. O próprio Decreto de 13 de janeiro de 2010, que dispôs sobre a criação do Grupo de Trabalho para elaborar anteprojeto de lei que instituiria a Comissão Nacional da Verdade, a ser composta "de forma plural e suprapartidária", somente teve a participação de um representante da sociedade civil, indicado ainda pela Comissão Especial de Mortos de Desaparecidos Políticos. Outrossim, ainda que a CNV tenha sido constituída por lei, diferente de outras comissões da verdade constituídas por ato do Poder Executivo ou por acordos de paz, o que demonstra uma vontade política em sua constituição, não se pode deixar de levar em consideração que a criação da CNV também foi endossada diante da condenação do Brasil, em 2010, pela Corte IDH e foi criticada por diversos setores da sociedade e militares.

[18] Destacam-se as críticas da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos, do Comitê Paulista pela Memória, Verdade e Justiça de intelectuais como Daniel Aarão Reis, Frei Betto, Vladimir Safatle e Deisy Ventura. Institucionalmente, o próprio Superior Tribunal Militar (STM) divulgou nota apontando o que considera "inverdades" do relatório final da CNV. Importante lembrar, que após a conclusão o Projeto Brasil Nunca Mais (PBNM), foi publicado o livro "Brasil Sempre" escrito em 1986 por Marco Pollo Giordani, membro do exército brasileiro, com o propósito de negar as acusações proferidas no PBNM e justificava as violações diante a necessidade de combater o "inimigo comunista".

início das investigações preliminares (EACNUDH, 2006, p. 15), sendo o que estes atos preparatórios somente se deram no início dos trabalhos da CNV (2014, p. 49) ou em seu curso.

Destarte, as comissões da verdade mais sólidas são aquelas se formam num processo de consultas e de cuidadoso estudo do tipo de comissão que resultaria mais apropriado dadas as circunstâncias (EACNUDH, 2006, p. 7).

Na análise dessas circunstâncias, encontra-se a definição do mandato da comissão, uma vez envolver o período de funcionamento da comissão, o período investigado, atividades fundamentais e promoção de responsabilidades. Neste aspecto, considerando ainda a limitação da Lei da Anistia, a CNV atendeu as diretrizes internacionais.

No entanto, quanto aos tipos de infrações a serem investigadas, a Lei nº 12.258/11 poderia ter sido melhor delineada. Não se pode negar que o mandato da CNV em alguns âmbitos foi específico e relativamente detalhado, porém, manteve suficiente a flexibilidade para deixar certa margem para que seus membros façam interpretação e definição (EACNUDH, 2006, p. 8), de modo a ajustar sua tarefa com melhores práticas em matéria de metodologia, sem prejulgar qualquer aspecto de seu trabalho (EACNUDH, 2015, p. 11). Por outro lado, a comissão deve dar prioridade aos abusos que a sociedade como um todo e as vítimas em particular consideram especialmente graves e as que precisam atenção mais urgente (EACNUDH, 2006, p. 8; ONU/CDH, 2005a, Princípio 8, d). Neste particular, uma demanda histórica pelos desaparecimentos forçados, somente um par de mortos foi encontrado, sendo de grande valia a ampla listagem de mais de 350 responsáveis.

O mandato da CNV (art. 3º, Lei nº 12.528/11) não previu a possibilidade de incluir na investigação atos de corrupção e outros delitos econômicos, ou de ampliar as violações de direitos sociais e econômicos (EACNUDH, 2006, p. 9; ANISTIA, 2007, p. 13), o que seria bem propício no caso brasileiro por se tratar de uma ditadura civil-militar.

De igual forma não restou previsto na lei uma atenção especial às principais vítimas do período autoritário, com especificação de gênero, idade, convicção política, abusos sexuais[19] (EACNUDH, 2006, p. 10; EACNUDH, 2015, p. 16-17; Anistia Internacional, 2007, p. 23), embora deva se reconhecer que o relatório final da CNV buscou fazer esta especificação.

[19] Quais as violações de direitos humanos a investigar? Quais as violações que não serão abrangidas pela comissão? Quem são as vítimas? Que critérios para definição de vítima? Os membros de grupos armados não estatais são vítimas e exerciam "direito de resistência"? Quais os perpetradores de direitos a serem investigados?

Em relação ao poderes da comissão, em que pese sua amplitude e investigação (art. 4º, Lei nº 12.528/11 e ONU/CDH, 2005a, Princípio 8, "a",), alguns pontos devem ser levantados.

Inicialmente, no que tange à proteção a testemunhas e confidencialidade (EACNUDH, 2006, p. 10 e 24; ONU/CDH, 2005a, Princípios 8, "b", c" e 10; ONU/CDH, 1997; ANISTIA, 2007, p. 27-28; ONU, 2010) não houve disposição expressa na lei nem nos 02 Regimentos Internos da CNV,[20]embora a CNV afirmasse que foram respeitados "o sigilo da identidade da vítima ou testemunha, sempre que requerido" (CNV, 2014, p. 55). Com efeito, o inciso I, do art. 4º se refere à voluntariedade e à não identificação quando solicitado[21], mas nada dispõe a respeito de garantias à sua proteção. A importância de dispositivo ganha alcance quando se verifica que a Lei de Proteção à Testemunha (Lei nº 9.807/99) somente se refere a investigação policial ou processo criminal, o que não se verifica no âmbito de uma investigação de uma comissão da verdade. [22]

O caráter não jurisdicional da CNV não seria impedimento para fortalecê-la quanto aos poderes investigativos, como a possibilidade de "imunidade parcial", consistente em garantir a uma pessoa que a informação não será contra ela utilizada no âmbito penal[23] (EACNUDH, 2006, p. 11), ou como na Libéria que se tinha uma "magistrado especial" para atender algumas demandas da comissão da verdade[24] (ANISTIA, 2007, p. 16).[25]

Outro ponto de suma importância é a realização e metodologia de audiências públicas (EACNUDH, 2015, p. 61), ante mesmo o pricípio da publicidade.[26] As audiências públicas facilitam a participação do cidadão, incentivando a cobertura na imprensa sobre questões por um período mais longo e estimulando um debate nacional[27] sobre o passado (IDEM, p. 19). O Relatório Final da CNV (2014, p. 67) descreve

[20]Resoluções nºs 01 de 01/07/2012 e 04, de 08/03/2013.
[21] Neste aspecto, a CNV preservou o depoente quando solicitado.
[22] Acrescenta-se ainda que a voluntariedade do testemunho não retiraria a obrigação de falar a verdade, restando claro que a falsidade ocasionaria crime (ANISTIA, 2007, p. 15), à luz do art. 342 do Código Penal.
[23] A imunidade parcial não anula a responsabilidade penal nem pode ser confundida com a anistia. Ela simplesmente garante que certas provas sejam inadmissíveis perante um tribunal.
[24] Somente permitiu a lei que a CNV requeresse ao Poder Judiciários acesso à informações, dados e documentos (art. 4º, § 6º).
[25] A CNV utilizou-se do Departamento de Polícia Federal para proceder condução coercitiva, quando necessário, ou instauração de inquérito policial quando situação de ausência (CNV, 2014, p. 55).
[26] Todos os aspectos do trabalho de uma comissão de verdade devem ser públicos em princípio. Na medida do possível, o público e os meios de comunicação devem ter acesso aos procedimentos e provas que servem de base para suas conclusões (ANISTIA, 2007, p. 34).
[27] Nota-se a ouvidoria da CNV foi criada em novembro de 2012, porém formalmente estabelecidas em março de 2013, por meio do novo regimento interno da Comissão (Resolução nº 8), e o para o recebimento de demandas e contribuições, somente em fevereiro de 2013 que o "formulário" tornou-se por meio de um sistema de gerenciamento de demandas (CNV, 2014, p. 52).

reinvindicações de mais de 26 comitês, entidades e movimentos, por meio de Carta Aberta à CNV, em julho de 2013, que dentre outras críticas à comissão, demandavam a apresentação de um plano de trabalho, com objetivos e metodologia mais definidos, realização de um número maior de audiências públicas, amplamente divulgadas pelo sistema público de comunicação social. Também era importante garantir que seus participantes possuíssem um suporte psicológico adequado, quando necessário, bem como a expertise do entrevistador (ONU/CDH, 2005a, p. 17; ANISTIA, 2007, p. 33; ICTJ, 2013, p. 42).

Registra-se ainda que o "dever" de colaboração[28] com a CNV a lei restringiu a "servidores e militares" (art. 4, § 3º, Lei nº 12.528/11), não utilizando a expressão mais ampla administrativamente "agente público" como previsto na Lei de Acesso à Informação (LAI) no seu artigo 32, restando de fora o termo "autoridades" nem o apoio expresso do Ministério Público (ANISTIA, 2007, p. 15 e 41). Além disso, o descumprimento desse "dever" não restou, de plano, a caracterização de uma tipificação penal, ou mesmo implicar em ato de improbidade administrativa, como fez a LAI (art. 32, § 2º).

Recomenda ainda o EACNUDH que o mandato deve comprometer o governo e o poder legislativo a levar a sério as recomendações de uma comissão de verdade (EACNUDH, 2006, p. 13). Contudo, a Lei nº 12.528 não previu essa obrigatoriedade, como ocorreu em El Salvador e na África do Sul, nem mesmo o caráter das medidas a serem adotadas (ONU/CDH, 1997, Princípio 23).

Outro fator que melhor define uma comissão são as pessoas que a compõem, cujos membros devem ser amplamente respeitados pela sociedade, cuja neutralidade seja aceita por todas as parte de um conflito prévio (EACNUDH, 2006, p. 13). Por isso, o mandato deve detalhar o processo de seleção e as qualificações ou características gerais dos membros da comissão ideal (EACNUDH, 2006, p. 14; EACNUDH, 2015, p. 22, ICTJ, 2014, p. XII), além do equilíbrio de gênero[29] e diversidade geográfica. Há vários modelos de eleição para os membros da comissão (África do Sul, Serra Leoa, Haiti, El Salvador e Guatemala), sendo importante que os membros tenham uma credibilidade para execução dos trabalhos. A definição dos membros perpassa não apenas por este credibilidade e confiança dos envolvidos nas violações dos direitos humanos (ANISTIA, 2007, p. 22), como também na forma de condução, representatividade e imagem da

[28] Quando se fala em "colaboração", algumas indagações surgem como quais os deveres que diferentes entidades do Estado tem com a CNV, quais as obrigações das autoridades militares, policiais e judiciárias com a CNV.
[29] A CNV tinha 02 mulheres os 7 membros, sendo nenhum deles negro.

comissão perante a sociedade.[30] Este questionamento deveria adentrar no número de membros que deveria compor a comissão, de como seriam eleitos – lembrando apenas que a Corte IDH já havia demonstrado preocupação pela designação ser um ato discricionário do Presidente da República -, que qualidades devem reunir, a representação de setores, e "outros grupos apropriados cujos membros foram especialmente vulneráveis a violações de direitos humanos" (ONU/CDH, 2005a, Princípio 7, "c"; EACNUDH, 2015, p. 20-24).[31]

Com estas indagações não se pretende questionar a "reconhecida idoneidade e conduta ética, identificados com a defesa da democracia e da institucionalidade constitucional, bem como com o respeito aos direitos humanos" (art. 2º, Lei nº 12.528/11) dos membros da CNV, mas o *modus operandi* desta seleção e importância da consulta participativa (EACNUDH, 2015, p. 23), até mesmo sob a perspectiva de se promover a "reconciliação nacional".

As comissões de verdade devem ser estabelecidas através de procedimentos que garantam sua independência, imparcialidade e competência (ONU/CDH 2005a, Princípio 7; ONU/CDH, 1997, Princípio 6; ANISTIA, 2007, p. 21). A Lei nº 12.528/11 trouxe um rol de vedações aos membros da comissão para assegurar-lhes a imparcialidade e independência (art. 2º, §1º), bem como previu sua inamovibilidade (art. 2º, §2º)[32], não obstante, nada previu sobre privilégio ou imunidade necessários para sua proteção, mesmo quando a missão cessou, especialmente em relação a qualquer ação em difamação ou qualquer outra ação civil ou criminal que possa ser julgada no base de fatos ou de apreciações mencionadas nos relatórios das comissões (ONU/CDH, 2005a, Princípio 7, "b"; ANISTIA, 2007, p. 22; ICTJ, 2013, p. 31).

Embora implícito ao ato de posse, a legislação também não previu o compromisso a ser prestados pelos membos da CNV em, ao assumir a função, se comprometer não apenas em cumprir fielmente os deveres do cargo e os constantes na legislação pertinente, mas também, como sugerido pelo EACNUDH da ONU (2015, p. 24), declarar e prometer solenemente a execução das funções independentemente, e imparcial, com lealdade e consciência, e respeitar, durante o mandato e após o mesmo, a confidencialidade de qualquer informação que tenha sido comunicado na qualidade de membro da comissão da verdade.

[30] Houve críticas, por exemplo, sobre a nomeação do Ministro Gilson Dipp, por ter atuado como perito na CIDH, em nome do Estado brasileiro, contra os familiares dos guerrilheiros do Araguaia, o que comprometeria sua imparcialidade.
[31] Registra que Brasil optou por não indicar membros internacionais para a CNV.
[32] Os Regimentos Internos da CNV também não previram hipótese de perda do mandato.

Nota-se ainda que a CNV poderia ter aprofundado nas informações para a realização dos processos de purificação/depuração, com a finalidade de afastar os antigos perpetradores de violações de direitos humanos que ainda exercem funções públicas (ACNUDH, 2009, p. 8). Tal medida não se confunde com a anistia nem a com responsabilidade penal. Em vários países, muitas vezes com grandes dificuldades, foram implementados programas destinados a afastar militares, policiais, membro do judiciário ou da Administração Pública que cometeram abusos no passado (EACNUDH, 2006, p. 29).

No final dos trabalhos, a comissão verdade deve apresentar relatório, que deve ser público[33] e divulgado de forma mais ampla possível. Cuida-se de um princípio descrito em todos os documentos internacionais estudados (ANISTIA, 2007, p. 35; ONU/CDH, 2005a, Princípio 13; ONU/CDH, 1997, Princípio 12; EACNUDH, 2015, p. 100). O Relatório Final da CNV atendeu a maioria das recomendações internacionais, como listagem de vítimas, testemunhas e fontes, autores das violações, alguns êxitos alcançados ou temas fundamentais ou importantes, tipo de violações – excetuadas as observações acima referidas – e os lugares dos fatos (EACNUDH, 2015, p. 81 e 100-101), além de ter recebido contribuições e compartilhamento com outras comissões da verdade parceiras (CNV, 2014, p. 57). Importante mencionar, contudo, a ausência de versões resumidas mais acessíveis do relatório (ACNUDH, 2006, p. 31; ONU/CDH, 2004, item 19, "i"),[34]destinadas ainda ao grande público, aos menores, ou mesmo tradução em outro idioma (ANISTIA, 2007, p. 36).

CONCLUSÃO

A Comissão Nacional da Verdade brasileira, criada pela Lei nº 12.528, teve por finalidade examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período de 18 de setembro de 1946 até 05 de outubro de 1988, de modo a buscar efetivar o direito à memória e à verdade histórica, além de promover a reconciliação nacional.

Em que pese sua criação ter sido há mais de 20 anos do término da ditadura civil-militar, era peça fundamental num processo de justiça de transição de uma sociedade.

[33] Sem prejuízo de classificação de sigilo de alguns dados (EACNUDH, 2015, p. 82).
[34] Como no Peru, com a impressão de 500.000 dessas versões resumidas.

No contexto a justiça de transição, a CNV é apenas um dos elementos de uma ampla estratégia em de justiça de transição, e deve ser considerada em conjunto com possíveis iniciativas a processos judiciais, reparações, processos de purificação/depuração na Administração Pública e outros programas de reforma e responsabilidade. A CNV não podia indenizar nem punir, mas teve a finalidade de construir narrativa histórica em torno de graves violações de direitos humanos.

Com o seu trabalho desenvolvido em pouco mais de dois anos, tornou-se possível confirmar as violações de direitos perpetrados pelo Estado brasileiro e seus agentes no regime ditatorial, constatados anteriormente em investigações da sociedade civil, como o Brasil Nunca Mais, ou mesmo institucionais por meio da Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos e da Comissão Anistia. Desse modo, não se pode afirmar que a CNV trouxe grandes novidades sobre as atrocidades havidas, mas produziu uma sistematização de informações que pode levar o tema para discussão e fomento.

Se o tempo prejudicou a evidente perda, destruição e extinção de provas, noutro lado favoreceu no que tange a experiências internacionais, nas mais de quarenta e cinco comissões de verdade já ocorridas no mundo.

Adotar os princípios internacionais sobre a justiça de transição representam um forte impacto na luta contra a impunidade, além de serem invocados estrategicamente pelas autoridades nacionais para alcançar maiores resultados das investigações das comissões da verdade.

O estudo realizado constatou que os trabalhos da CNV se intensificaram somente a partir do ano 2013, quando sua instalação deu-se em maio de 2012, e após críticas da sociedade, alteração do seu regimento interno, modificação da metodologia dos trabalhos, maior apoio internacional por meio de colaboração, e porque não dizer de uma maior adoção desses princípios e recomendações internacionais a aplicáveis à comissão da verdade.

Observou-se que a CNV adotou a principiologia do *Conjunto atualizado de princípios para a proteção e a promoção dos direitos humanos por meio da luta contra à impunidade*, de 1997, e atualizado em 2005, além de orientações do Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos e de outras organizações internacionais como a Anistia Internacional e o Centro Internacional de Justiça de Transição sobre a matéria de comissão da verdade. No entanto, muitas outras orientações não foram cumpridas.

Por outro lado, a experiência obtida por dezenas de trabalhos de comissões anteriores permitiria a CNV conceder uma maior expectativas das vítimas, dos familiares e da sociedade, o que por muitos foi contestada.

Da análise realizada, dentre as orientações não adotadas, verificou-se que desde a época da constituição do grupo de trabalho para elaboração do anteprojeto da Lei nº 12.528/11, não houve uma participação ampla da sociedade e dos envolvidos para sua construção, como também não se verificou uma discussão prévia à instalação da CNV ou mesmo fase preparatória para desenvolvimento de melhor metodologia, estrutura e funcionamento da comissão (ANISTIA, 2007, p. 12).

Outrossim, a escolha dos membros da CNV não foi realizada por meio de processo de seleção, mas por determinação legal constituída ato discricionário do Presidente da República, com alguns critérios proibitivos ou impeditivos legais. Também não restaram previstos os privilégios e imunidades garantidos a estes membros – exceto a inamovibilidade -, em decorrência dos princípios da independência e da imparcialidade, tampouco houve um detalhamento de responsabilidades destes membros no compromisso de posse.

Diante ainda das diretrizes internacionais, os tipos de infrações a ser investigadas, segundo a Lei nº 12.258/11, poderiam ter sido melhor delineadas, ou mesmo as prioridades sobre as violações, levando também em consideração que uma comissão da verdade não tem o condão de apurar todas as violações de direitos humanos.

Constatou-se, ainda, que as audiências públicas somente em meados dos trabalhos da CNV ganharam maior destaque, publicidade e divulgação, bem como o questionamento da expertise dos entrevistadores, para cada vítima, colaborador ou testemunha ouvida.

A Lei nº 12.528 não disciplinou sobre a obrigatoriedade do cumprimento das recomendações da comissão, nem mesmo o caráter das medidas a serem adotadas. De igual sorte, a não utilização da terminologia "agente público", como ocorreu na Lei de Acesso à Informação, poderia de algum modo restringir a amplitude relacionada ao dever de colaboração com a CNV.[35] Não houve ainda, previsão de crime próprio para o descumprimento deste dever, nem mesmo implicação de improbidade administrativa.

Por fim, verificou-se a ausência de versões resumidas e mais acessíveis do relatório da CNV, embora reconheça a ampla divulgação do término nos trabalhos da comissão, a sistematização de informações, a gestão documental e tratamento de informações, bem ainda a integral disponibilidade em página da internet.

[35] A CNV registrou um único episódio de recusa de solicitação pelo Ministério Público Federal (CNV, 2014, p. 62)

Examinar a Lei nº 12.528/11 e a CNV, mesmo após seus trabalhos terem sido concluídos, é dar contuinuidade à realização da justiça de transição no Brasil, ainda com muitas pendências em todos os seus elementos.

Não se olvida que, é difícil avaliar o sucesso geral de uma comissão de verdade, já que seu impacto de pode ser sentido de maneiras tão diferentes, em tantos setores da sociedade, e durante tanto tempo, o que o torna de difícil medição, quantificação ou avaliação (EACNUDH, 2006, p. 32).

Porém, é de importância perceber que a CNV é parte de um longo prazo de compreensão da verdade, e seu trabalho deve ser visto apenas como parte de uma tarefa de um Estado, em prol da sociedade.

A combinação de diversos fatores: poderes e especificação do mandato, aspectos operacionais, cumprimento das recomendações e contexto político é determinante para o êxito de uma comissão da verdade e os avanços em busca de justiça e reconciliação da sociedade pós-conflito.

Conhecer faltas, omissões ou deficiências não é apenas fazer críticas a um trabalho difícil que envolve inúmeros fatores, mas é perceber com o passado o que se pode alterar ou melhorar para um futuro próximo.

REFERÊNCIAS

ANISTIA INTERNACIONAL. **Informe Verdad, justicia y reparación. Creación de una comisión de La verdad efectiva**. Índice AI: POL 30/009/2007, EDAI: Madrid, 2007.

_____. **Comisionar la Justicia. Las Comisiones de la Verdad y la justicia penal**. Índice AI: POL 30/004/2010, EDAI: Madrid, 2010.

BRASIL. COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE - CNV. **Relatório**. V 1. Brasília: CNV, 2014.

CENTRO INTERNACIONAL PARA A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO (International Center for Transitional Justice – ICJT). **Em busca da verdade. Elementos para a criação de uma comissão da verdade eficaz**. Editores Eduardo González y Howard Varney. Brasília: Comissão de Anistia do Ministério da Justiça; Nova York: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2013.

_____. **Desafiando lo Convencional: ¿Pueden las Comisiones de la Verdad Fortalecer los Procesos de Paz Efectivamente?** Simpósio Novembro 2014. ICJT e Fundação Kofi Annan. 2014.

CUEVA, Eduardo González. Até onde vão as comissões da verdade? **Justiça de transição: manual para a América Latina**. Coord. Félix Reátegui. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011.

CUYA, Esteban. **Las Comisiones de la Verdad en América Latina**, Ko'aga Roñe'eta se.iii, 1996. Disponível em: < http://www.derechos.org/koaga/iii/1/cuya.html>.

GARCIA, Covadonga Fernández. **Las Comisiones de la Verdad: El pasado frente al espejo Análisis comparativo de distintas experiencias y reflexión sobre la aplicación de este instrumento al caso español**. Serie Working Papers 06/2015. Março 2015. Fundação FIBGAR: Madri, 2015.

HAYNER, Priscilla B. Comisiones de la verdade: resumen esquemático. **International Review of the Red Cross**. Nº 862, Junho de 2006. Disponível em: <https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/irrc_862_hayner.pdf>.

_____. **Unspeakable truths: transitional justice and the challenge of truth commissions**. 2 ed. Routledge: Nova Iorque e Londres. 2011.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS - Corte IDH. **Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil**. Sentença de 24 de novembro de 2010. Serie C Nº 219.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). ALTO COMISSARIADO PARA DIREITOS HUMANOS - ACNUDH. **Protocolo de Istambul: Manual para a investigação e documentação eficazes da tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes**. Genebra: 2001.

_____. _____. **Relatório Anual do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e relatórios do Escritório do Alto Comissário e do Secretário-Geral para os direitos humanos no direito à verdade**. A/HRC/15/33, de 28 de julho de 2010.

_____. _____. **Relatório Anual do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e relatórios do Escritório do Alto Comissário e da Secretária-Geral para os direitos humanos no direito à verdade**. A/HRC/12/19, de 21 de agosto de 2009.

_____. _____. ESCRITÓRIO DO ALTO COMISSARIADO DA ONU PARA DIREITOS HUMANOS – EACNUDH. **Mecanismos legais para Estados saídos de conflitos: comissões da verdade**. Doc. HR/PUB/06/1. Nova York; Genebra, 2006.

_____. _____. _____. **Comisiones de Investigación y Misiones de determinación de los hechos en Derechos Humanos y Derecho Internacional humanitario - Guía y Práctica.** Doc. HR/PUB/14/7. Nova York; Genebra, 2015.

_____. COMISSÃO DE DIREITO HUMANOS - CDH. Subcomissão de Prevenção de Discriminações e Proteção das Minorias. *Conjunto de princípios para a proteção e promoção dos direitos humanos por meio do combate à impunidade*. "**A administração da justiça e os direitos humanos dos detidos: a questão da impunidade dos perpetradores de violações dos direitos humanos (civil e político)**". Relatório final elaborado e revisado por Louis Joinet em aplicação da decisão 1996/119 do Subcomissão. E/CN. 4/Sub. 2/1997/20/Rev.1, de 02 de outubro de 1997.

_____._____. **Impunidade.** Estudo independente, incluindo recomendações, sobre melhores práticas, para ajudar os Estados a fortalecer sua capacidade nacional para combater todos os aspectos da impunidade, por *Diane Orentlicher*. E/CN.4/2004/88, 27 de Fevereiro de 2004.

_____._____. **Relatório de Diane Oretlicher, especialista independente encarregada de atualizar o conjunto de princípios para a luta contra a impunidade**. E/CN.4/2005/102/Add.1, de 08 de fevereiro de 2005a.

_____._____. **Resolução 2005/66 sobre Direito à Verdade**. E/CN.4/2005/L.10/Add.17, 20 de abril de 2005b.

_____._____. **Estudo sobre o direito à verdade**. E/CN.4/2006/91, 09 de janeiro de 2006a.

_____._____. **Relatório do Secretário-Geral: Promoção e proteção dos direitos humanos. Impunidade.** E/CN.4/2006/89, de 15 de fevereiro 2006b.

_____. CONSELHO DE SEGURANÇA - CS. Relatório do Secretário-Geral. **O Estado de direito e a justiça da transição nas sociedades que sofrem ou sofreram conflito**. Documento S/2004/616, 3 de agosto de 2004.

TEITEL, Ruti G. **Genealogia da Justiça Transicional. Justiça de transição: manual para a América Latina**. Coord. Félix Reátegui. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011.

ZYL, Paul van. Promovendo a justiça transicional em sociedades pós-conflito. **Justiça de transição: manual para a América Latina**. Coord. Félix Reátegui. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011.