



CINQUENTA ANOS DEPOIS: O RELATÓRIO DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE E A ADPF 320

Carla Dóro de Oliveira¹

RESUMO

Este trabalho se propõe a analisar os resultados obtidos pela instalação da Comissão Nacional da Verdade (CNV) no país para a consolidação de uma cultura democrática e de respeito aos direitos humanos. Para mais, procurou-se entender de que forma se deu a instituição e funcionamento da CNV, a partir do estudo de seus relatórios. Na metodologia utilizou-se pesquisa bibliográfica e documental, numa abordagem qualitativa, abrangendo a leitura e análise de obras doutrinárias, artigos e jurisprudência. Os resultados do trabalho apontam que medidas adotadas até hoje, apesar de relevantes, são insuficientes para a consolidação da democracia no país, impondo-se, nesse contexto, a implementação das recomendações veiculadas no relatório da CNV. Apesar de o Brasil ser signatário de tratados internacionais de direitos humanos, esses são violados diariamente no país, sendo esse um dos efeitos de uma transição política mal acabada. A implantação das medidas sugeridas pela CNV pode auxiliar a reverter tal cenário.

Palavras-chave: Democracia; Direitos Humanos; Memória.

ABSTRACT

This study aims to analyze the results obtained for the consolidation of a democratic culture and respect for human rights by the installation of the National Truth Commission (CNV). Furthermore, other objective was to try understanding how the CNV was instituted and how it worked, starting from the review of its report. In the methodology, we used bibliographic and documentary research, in a qualitative approach, including the reading and analysis of doctrinal works, articles and jurisprudence. Our results indicate that the measures taken until now, although

¹ Mestranda em Direitos Humanos pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ. Bolsista CAPES. E-mail: carladorooliveira@gmail.com

relevant, are insufficient for the consolidation of democracy in our country. It's necessary, in this context, to implement the recommendations established in the CNV report. Although Brazil is a signatory to international human rights treaties, these are daily violated in our country, as an effect of a poorly finished political transition. The implementation of the measures suggested by the CNV can help to reverse this scenario.

Keywords: Democracy; Human Rights; Memory.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Transcorridos cinquenta anos desde o golpe que instaurou a ditadura militar brasileira, e mesmo após quase trinta anos de vigência da atual Carta Magna, o Brasil ainda vive graves violações dos direitos humanos, o que vai de encontro ao conteúdo normativo disposto no texto constitucional brasileiro. Diante desses acontecimentos, cumpre indagarmo-nos a razão de ainda vivenciarmos episódios de profundo desrespeito à dignidade da pessoa humana em um país que se democrático.

Nesse contexto, o presente trabalho tem por objeto o estudo da importância dos relatórios da Comissão Nacional da Verdade, emitidos em 2014, para a reconstrução da verdade e da memória no país e a consolidação do respeito aos direitos humanos.

A partir disso, espera-se contribuir para a melhor compreensão de nossa história e, para além, para a construção de um futuro mais democrático, no qual a proteção dos direitos humanos e o atendimento dos dispositivos internacionais de proteção à pessoa humana sejam de fato uma realidade palpável.

1. A COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE: INSTAURAÇÃO E FUNCIONAMENTO

A Comissão Nacional da Verdade (CNV), instaurada no país a partir da Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011, tinha a finalidade de examinar e esclarecer, conforme art. 1º da referida Lei, “as graves violações de direitos humanos praticadas no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a

fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional”. Deve-se frisar que a instituição de uma Comissão da Verdade no país foi uma das recomendações veiculadas pela Corte IDH na sentença do Caso *Gomes Lund e Outros Vs. República Federativa do Brasil*, como uma das garantias de não repetição das graves violações de direitos humanos cometidas durante o período ditatorial.

Apesar de tardiamente instalada, o trabalho realizado pela CNV foi e continuará sendo de extrema importância, na medida em que produz efeitos imensuráveis em um país como o Brasil, onde a falta de uma justiça de transição adequada produz reflexos negativos na consolidação de nossa democracia. Nessa lógica, segundo Ivo Canabarro,

O papel social que a CNV desempenha no Brasil é essencialmente o de reconciliação do Estado com a sociedade, buscando construir uma memória social que traga a verdade e a justiça para todas as pessoas que tiveram a violação dos direitos humanos nos períodos autoritários. Elucidar a verdade histórica é um compromisso que o Estado assume com a sociedade (CANABARRO, 2014, p. 230).

Nesse sentido, sustentam Fernanda Frizzo Bragato e Luciana Araújo de Paula (2011, p. 139) que “é um total contra-senso falar-se em ‘redemocratização’ ou ‘transição democrática’, em um contexto onde imperam políticas de esquecimento, manipulações históricas e reproduções da violência”, esclarecendo, ademais, que, “a ‘cultura do esquecimento’ gera sobremaneira a ‘cultura da violência’” (BRAGATO; PAULA, 2011, p. 138), efeito esse facilmente notável em nosso país, temática já exaustivamente abordada no segundo capítulo desse trabalho. Para além, segundo Garapon (2002, p. 178), “dizer a realidade dos factos – independentemente de qualquer sanção – é já um acto de justiça, porquanto a verdade é, em si mesma, tanto uma reparação como uma prevenção”.

Entretanto, ante o surgimento de diversas comissões da verdade em diferentes países, as Organizações das Nações Unidas (ONU) traçaram um padrão internacional para que uma comissão seja válida e desempenhe bem suas tarefas. Diante disso, consoante Eduardo Cueva (2011, p. 347), exige-se que “sejam criadas com claras garantias de independência, com o fim de preservar sua credibilidade e legitimidade”.

De acordo com esse autor, houve diversos casos em que as comissões da verdade falharam ou enfrentaram dificuldades, por não estarem comprometidas com

os padrões mais avançados. O autor faz referência, nessa senda, a exemplos da Indonésia, República Democrática do Congo e Honduras, onde, por não apresentarem os requisitos supramencionados, as respectivas comissões não conseguiram desempenhar suas funções satisfatoriamente, fracassando na tentativa de recuperação da memória e reconciliação nacional (CUEVA, 2011).

Apesar de que “o estabelecimento de padrões sólidos e a difusão de boas práticas podem melhorar as possibilidades de êxito de uma comissão da verdade” (CUEVA, 2011, p. 350), isso não impede que uma comissão da verdade de um país apresente características distintas das comissões de outros países. Isso é facilmente percebível a partir do exemplo da Comissão da Verdade e Reconciliação da África do Sul que, a partir do relato daqueles que violaram direitos humanos, estava autorizada à concessão de anistias.

No caso brasileiro, por exemplo, seja em razão do curto prazo para o qual foi instituída (em comparação ao longo período que deveria investigar), seja em função do tamanho continental do nosso país, a CNV contou com a parceria e o apoio de comissões da verdade estaduais e municipais espalhadas pelo Brasil, sem falar na parceria firmada com universidades e com subseções da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Dita característica é exclusiva da Comissão da Verdade de nosso país. Para a CNV, contudo, apesar das diferenças entre as comissões de um país e outro, é de se notar que um

[...] elemento comum a ser mencionado é a centralidade da vítima, determinada por intermédio do seu testemunho. Além disso, as comissões da verdade têm sido consideradas instituições de caráter oficial e temporário – o que as distingue de iniciativas da sociedade civil –, viabilizando de maneira mais efetiva a revelação e o registro da violência causada por agentes estatais, ou com a sua aquiescência, desautorizando falsas versões ou a negação dessa violência (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 32).

Em se tratando do caso brasileiro, a lei que instituiu a Comissão estabeleceu o prazo de dois anos para a conclusão dos trabalhos, o qual foi estendido por mais seis meses, por meio da Medida Provisória nº 632/2013, posteriormente convertida na Lei nº 12.998/2014, até 16 de dezembro de 2014.

Importante destacar que, apesar de a atribuição da CNV abranger todos os fatos ocorridos desde o ano de 1946 até 1988, já na apresentação do volume I do relatório da Comissão, ressaltou-se que especial atenção foi dedicada ao regime ditatorial de 1964 a 1988.

A Comissão, de acordo com a Lei que a instituiu, deveria ser composta por “7 (sete) membros, designados pelo Presidente da República, dentre brasileiros, de reconhecida idoneidade e conduta ética, identificados com a defesa da democracia e da institucionalidade constitucional, bem como com o respeito aos direitos humanos” (art. 2º). Nessa senda, o volume I do relatório da CNV destaca, que a Comissão

[...] foi inicialmente composta pelos membros Claudio Lemos Fonteles, ex-procurador-geral da República; Gilson Langaro Dipp, ministro do Superior Tribunal de Justiça; José Carlos Dias, advogado, defensor de presos políticos e ex-ministro da Justiça; José Paulo Cavalcanti Filho, advogado e ex-ministro da Justiça; Maria Rita Kehl, psicanalista e jornalista; Paulo Sérgio Pinheiro, professor titular de ciência política da Universidade de São Paulo (USP); e Rosa Maria Cardoso da Cunha, advogada criminal e defensora de presos políticos. Com a renúncia de Claudio Lemos Fonteles, em setembro de 2013, sua vaga foi ocupada por Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari, advogado e professor titular de direito internacional do Instituto de Relações Internacionais da USP. Registre-se, ainda, que, por conta de problemas de saúde, Gilson Langaro Dipp se afastou da Comissão e não participou do período final de suas atividades (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 21).

Em 10 de dezembro de 2014, a CNV apresentou seu relatório final à Presidenta Dilma Rousseff. Composto de três volumes e com mais de três mil páginas, a Comissão fez um retrospecto inédito da história da ditadura brasileira, analisando e expondo pormenorizadamente o sistema repressivo adotado, os agentes envolvidos, os crimes cometidos pelos agentes estatais, as vítimas, os beneficiados, as instituições coniventes com o regime e as contrárias a ele.

2. O RELATÓRIO DA CNV E A CRIAÇÃO DE UM ESPAÇO DE MEMÓRIA E RECONHECIMENTO

Interessante chamar a atenção para o fato de que a CNV lançou mão de documentos e da jurisprudência internacional sobre proteção dos direitos humanos para embasar seu parecer, fazendo menção o caso *Gomes Lund e Outros Vs. Brasil* perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e à recente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 320, interposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) perante o Supremo Tribunal Federal (STF) a fim de que a Corte Suprema brasileira reconheça a decisão proferida pela CIDH no caso acima mencionado.

Ao longo das 976 páginas do primeiro volume do relatório, a CNV explicou a criação da Comissão, bem como as atividades por ela desenvolvidas. Delineou as

estruturas do Governo ditatorial e apontou as graves violações de direitos humanos cometidas, indicando os órgãos colaboradores do regime e os procedimentos por eles adotados. Igualmente, destacou a participação brasileira em graves violações no exterior, salientando a existência da Operação Condor. Além disso, expôs os métodos e práticas das graves violações de direitos humanos, apresentando um relatório detalhado a respeito das detenções ilegais e arbitrárias, das torturas, da violência sexual, de gênero e da violência contra crianças e adolescentes, das execuções e mortes decorrentes da tortura e dos desaparecimentos forçados ocorridos todos durante a ditadura militar.

Como não podia deixar de ser, dedicou um capítulo ao estudo da “Guerrilha do Araguaia”, arrolando ainda as instituições e locais associados a graves violações de direitos humanos durante o regime. Para além, indicou a autoria das graves violações de direitos humanos e revelou a atuação do Poder Judiciário durante a ditadura. Por fim, apresentou suas conclusões e vinte e nove recomendações ao Estado brasileiro, “com o intuito de prevenir graves violações de direitos humanos, assegurar sua não repetição e promover o aprofundamento do Estado democrático de direito” (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 964).

O volume II do relatório trouxe textos temáticos cuja elaboração ficou sob a responsabilidade pessoal dos conselheiros da Comissão. Contendo 416 páginas, o segundo volume apresentou nove textos que se referiam a violações “ocorridas em diferentes segmentos, grupos ou movimentos sociais, a exemplo de militares, trabalhadores urbanos e rurais, camponeses, povos indígenas, membros de igrejas cristãs, homossexuais, docentes e estudantes universitários” (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 9).

Já o terceiro volume do relatório, com 1.996 (mil, novecentos e noventa e seis) páginas, retrata “a história de vida e as circunstâncias da morte de 434 mortos e desaparecidos políticos” (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 25), os quais foram identificados pelo trabalho da CNV. Em ordem cronológica, a Comissão traçou o perfil dos 191 mortos e dos 243 desaparecidos, indicando, nessa ordem: biografia, considerações sobre o caso até a instituição da CNV, circunstâncias da morte, local da morte, identificação de autoria, fontes principais de investigação, conclusões e recomendações. Destaca-se que, de regra, a CNV recomendou a continuidade das investigações sobre os casos, a fim de identificar e responsabilizar os agentes envolvidos. Em alguns casos, ademais, a Comissão recomendou a

retificação da certidão de óbito da vítima, dentre outras medidas. Ademais, a CNV ressaltou que

Os perfis deste volume III do Relatório não esgotam a lista de mortos e desaparecidos no período de pesquisa compreendido pelo mandato da CNV – de 18 de setembro de 1946 a 5 de outubro de 1988. Por sua natureza, essa lista encontra-se aberta a investigações futuras (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 27).

Ainda segundo a CNV, “por meio deste volume, cuja matéria se reveste de enorme significado histórico, a Comissão Nacional da Verdade consagra este Relatório à memória das vítimas de um cenário político que nunca mais deve se repetir” (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 25).

Ao longo do trabalho desenvolvido, a CNV realizou 75 (setenta e cinco) audiências públicas, algumas dessas em parceria com comissões da verdade estaduais e/ou municipais, as quais, por serem transmitidas pela internet, “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” (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 43). De acordo com a Comissão, nas audiências ou sessões públicas realizadas em quatorze estados diferentes foram colhidos 565 testemunhos.

Relativamente às perícias e diligências realizadas, a Comissão ressaltou que

[...] o núcleo pericial da CNV expediu 21 laudos periciais, levantou informações e produziu croquis relativos a quinze unidades militares e outros locais utilizados para cometimento de graves violações de direitos humanos, realizou 98 visitas a arquivos públicos e instituições congêneres para busca e pesquisa de documentos, acompanhou quatro procedimentos de exumação, participou de onze procedimentos destinados à coleta de depoimentos e efetuou 24 entrevistas (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 53).

A CNV identificou o homicídio como prática sistemática de violação de direitos humanos. Nesse aspecto, demonstrou que a maior repressão se deu em face dos membros da Ação Libertadora Nacional (ALN) (14% do total), do Partido Comunista Brasileiro (PCB) (9%), da VAR-Palmares (6%), da Vanguarda Popular Revolucionária (VPR) (5%), do Movimento Revolucionário 8 de Outubro (MR-8) (5%), Partido Brasileiro Comunista Revolucionário (PCBR) (4%) e Partido Comunista do Brasil (PCdoB) (3%) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) (3%). Reunidos, os membros desses movimentos correspondem a cerca de 50% do total de mortos pelo regime. Entretanto, dentre os casos analisados pela CNV, 25% correspondem a

pessoas sem militância política identificada. Isso comprova que a repressão foi dura não somente com os militantes, o que serve para desconstruir a tese dos “dois demônios” ou da “guerra para os dois lados”, tão utilizada nos votos dos ministros do STF durante o julgamento da ADPF 153.

Não se pode deixar de fazer referência ao capítulo dezesseis do primeiro volume do relatório da CNV, que trata da autoria das graves violações de direitos humanos. Em cumprimento ao disposto no art. 3º da Lei nº 12.528/2011,

[...] a CNV buscou esclarecer a autoria dos casos de tortura, morte, desaparecimento forçado e ocultação de cadáver, por meio da identificação das pessoas cujas condutas concretas, por ação ou omissão, contribuíram para a ocorrência das graves violações de direitos humanos descritas neste Relatório (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 843).

Ressalvando que em algumas situações os autores poderiam ainda não estar identificados, a CNV indicou 377 autores, distinguindo-os em três categorias distintas: responsabilidade político-institucional; responsabilidade pelo controle de gestão de estruturas e procedimentos; e responsabilidade pela autoria direta.

Na primeira categoria foram situados

[...] os presidentes da República do regime militar, responsáveis pela adoção, no país, da Doutrina de Segurança Nacional e pela edição de atos institucionais e outras medidas de exceção, visando à construção de um arcabouço ideológico, político e administrativo destinado a suportar a prática de graves violações de direitos humanos (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 844).

Já na segunda foram enquadrados os agentes que, sem atuar diretamente, mas usando de seu poder funcional e hierárquico, orientaram e dirigiram a atuação dos órgãos encarregados da repressão. Por fim, na terceira categoria, foram alocados os agentes que “executaram e deram causa direta e imediata às graves violações de direitos humanos descritas em lei” (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 845).

A Comissão destacou que todos os autores identificados foram mencionados em outras partes do seu relatório, fazendo especial referência ao volume III da obra. Igualmente, ressaltou que as indicações de autorias feitas não implicavam em atribuição de responsabilidade jurídica individual, criminal, civil ou administrativa, uma vez que a Lei nº 12.528/2011, ao instituir a CNV,

[...] não lhe possibilitou o desempenho de atividades de caráter jurisdicional ou persecutório (artigo 4º, parágrafo 4º), que poderiam levar à responsabilização pessoal, ficando tais atribuições reservadas aos órgãos

com competência constitucional para desempenhá-las (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 843).

Resumindo o relatório da CNV em números, pode-se dizer que durante o período ditatorial 191 pessoas foram mortas e 243 foram vítimas do crime de desaparecimento forçado. Dentre essas últimas, apenas 33 tiveram seus corpos identificados ao longo das últimas décadas. Da repressão tomaram parte 377 agentes estatais, entre ex-presidentes, chefes de órgãos encarregados da repressão e agentes que atuaram diretamente na violação dos direitos humanos. Na realização da repressão foram utilizadas 230 instalações diferentes ao redor do país, sendo o Rio Grande do Sul o estado campeão em números, com 39 locais utilizados para a violação de direitos humanos, distribuídos entre as cidades de Alegrete, Canoas, Caxias do Sul, Charqueadas, Frederico Westphalen, Guaíba, Palmeira das Missões, Passo Fundo, Porto Alegre, Santa Maria, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel, São Leopoldo, Três Passos e Viamão (dados constantes da planilha da página 833 do volume I do relatório da CNV).

Frisa-se que, quanto ao total de mortos e desaparecidos identificados pela CNV, essa ressaltou expressamente que “esses números certamente não correspondem ao total de mortos e desaparecidos, mas apenas ao de casos cuja comprovação foi possível em função do trabalho realizado”, identificando como obstáculo à investigação “a falta de acesso à documentação produzida pelas Forças Armadas, oficialmente dada como destruída” (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 963).

Diante disso, a CNV apresentou quatro conclusões ao final do primeiro volume de seu relatório, são elas: (1) comprovação das graves violações de direitos humanos; (2) comprovação do caráter generalizado e sistemático das graves violações de direitos humanos, pelo que a CNV refutou “a explicação que até hoje tem sido adotada pelas Forças Armadas, de que as graves violações de direitos humanos se constituíram em alguns poucos atos isolados ou excessos, gerados pelo voluntarismo de alguns poucos militares” (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 963); (3) caracterização da ocorrência de crimes contra a humanidade; (4) persistência do quadro de graves violações aos direitos humanos.

A CNV entende, portanto, que o legado da ditadura repercute negativamente na consolidação da democracia e no respeito aos direitos humanos no país. Nesse aspecto, cumpre compilar na íntegra a observação da Comissão quanto ao assunto:

A CNV, ao examinar o cenário de graves violações de direitos humanos correspondente ao período por ela investigado, pôde constatar que ele persiste nos dias atuais. Embora não ocorra mais em um contexto de repressão política – como ocorreu na ditadura militar –, a prática de detenções ilegais e arbitrárias, tortura, execuções, desaparecimentos forçados e mesmo ocultação de cadáveres não é estranha à realidade brasileira contemporânea. Relativamente à atuação dos órgãos de segurança pública, multiplicam-se, por exemplo, as denúncias de tortura, o que levou à recente aprovação da Lei nº 12.847/2013, destinada justamente à implementação de medidas para prevenção e combate a esse tipo de crime. É entendimento da CNV que esse quadro resulta em grande parte do fato de que o cometimento de graves violações de direitos humanos verificado no passado não foi adequadamente denunciado, nem seus autores responsabilizados, criando-se as condições para sua perpetuação (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 964).

Por fim, a CNV discorreu sobre as 29 recomendações veiculadas em seu relatório, consistentes num “conjunto de dezessete medidas institucionais e de oito iniciativas de reformulação normativa, de âmbito constitucional ou legal, além de quatro medidas de seguimento das ações e recomendações da CNV” (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 964). Tratar-se-á, primeiramente, das medidas institucionais recomendadas.

A primeira delas é o reconhecimento, pelas Forças Armadas, de sua responsabilidade institucional pela ocorrência de graves violações de direitos humanos na ditadura militar. Para a CNV,

[...] é imperativo o reconhecimento da responsabilidade institucional das Forças Armadas por esse quadro terrível. Se é certo que, em função de questionamento da CNV, as Forças Armadas expressaram a ausência de discordância com a posição já assumida pelo Estado brasileiro diante desse quadro de graves violações de direitos humanos – posição que, além do reconhecimento da responsabilidade estatal, resultou no pagamento de reparações –, é também verdadeiro que, dado o protagonismo da estrutura militar, a postura de simplesmente “não negar” a ocorrência desse quadro fático revela-se absolutamente insuficiente (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 965).

Essa medida vai ao encontro das determinações da CIDH quanto ao reconhecimento, pelo Estado, das graves violações de direitos humanos perpetradas. Ademais, no entendimento de Antoine Garapon, o reconhecimento corresponde a uma ratificação da lei, uma garantia dela, na medida em que é a afirmação, por aqueles que cometeram os crimes contra a humanidade, de que os fatos efetivamente ocorreram e que o Estado sente muito por isso. Nesse sentido, serve como “um antídoto contra o totalitarismo, que, contrariamente, corresponde à confusão da lei e do poder” (GARAPON, 2002, p. 183-4).

A segunda recomendação se refere à determinação, pelos órgãos competentes, da responsabilidade jurídica – criminal, civil e administrativa – dos agentes públicos que deram causa às graves violações de direitos humanos ocorridas no período ditatorial, afastando-se, em relação a esses agentes, a aplicação dos dispositivos concessivos de anistia inscritos na Lei nº 6.683/79. Nessa lógica, para a Comissão “a extensão da anistia a agentes públicos que deram causa a detenções ilegais e arbitrárias, tortura, execuções, desaparecimentos forçados e ocultação de cadáveres é incompatível com o direito brasileiro e a ordem jurídica internacional” (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 965), com a ressalva do entendimento divergente do conselheiro José Paulo Cavalcanti Filho, que fundamentou suas razões no julgamento da ADPF 153 pelo STF.

Para sustentar essa posição, a CNV se baseou na Constituição Federal, no *jus cogens*, bem como na decisão da Corte de San José proferida em 2010 no Caso *Gomes Lund e Outros Vs. Brasil*. Ademais, a Comissão fez referência à exaustiva, no entanto, relevante jurisprudência da Corte sobre o assunto.

As terceira recomendação trata da proposição, pela administração pública, de medidas administrativas e judiciais de regresso contra agentes públicos autores de atos que geraram a condenação do Estado em decorrência da prática de graves violações de direitos humanos. As recomendações nº 4 a 8 vão ao encontro do que determinou a Corte IDH no caso supramencionado, são elas: proibição da realização de eventos oficiais em comemoração ao golpe militar; reformulação dos concursos de ingresso e dos processos de avaliação contínua nas Forças Armadas e na área de segurança pública.

Desse modo, valoriza-se o conhecimento sobre os preceitos inerentes à democracia e aos direitos humanos; modificação do conteúdo curricular das academias militares e policiais, para a promoção da democracia e dos direitos humanos; retificação da anotação da causa de morte no assento de óbito de pessoas mortas em decorrência de graves violações de direitos humanos; retificação de informações na Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização (Rede Infoseg) e, de forma geral, nos registros públicos.

Quanto ao sistema prisional, mais especificamente, a CNV recomendou a criação de mecanismos de prevenção e combate à tortura; a desvinculação dos institutos médicos legais e dos órgãos de perícia criminal, das secretarias de

segurança pública e das polícias civis; o fortalecimento das defensorias públicas; a dignificação do sistema prisional e do tratamento dado ao preso; a instituição legal de ouvidorias externas no sistema penitenciário e nos órgãos a ele relacionados; o fortalecimento de Conselhos da Comunidade para acompanhamento dos estabelecimentos penais.

Em atenção à sentença da Corte no Caso da Guerrilha do Araguaia, a Comissão recomendou que se ofereça atendimento médico e psicossocial às vítimas de graves violações de direitos humanos. Ademais, que se promovam os valores democráticos e dos direitos humanos na educação e que se apoie à instituição e ao funcionamento de órgão de proteção e promoção dos direitos humanos.

Em se tratando das reformas constitucionais e legais, a CNV recomendou a revogação da Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170/1983); o aperfeiçoamento da legislação brasileira para a tipificação das figuras correspondentes aos crimes contra a humanidade e ao crime de desaparecimento forçado; a desmilitarização das polícias militares estaduais; a extinção da Justiça Militar estadual; a exclusão de civis da jurisdição da Justiça Militar Federal (de acordo com a Comissão, a Justiça Militar deve se restringir ao âmbito federal e sua competência deve ser fixada exclusivamente para os casos de crimes militares praticados por integrantes das Forças Armadas); a supressão, na legislação, de referências discriminatórias das homossexualidades (nesse caso, a CNV fez referência ao art. 235 do Código Penal Militar); a alteração da legislação processual penal para a eliminação da figura do auto de resistência à prisão; e, a introdução da audiência de custódia, para a prevenção da tortura e da prisão ilegal.

Por fim, a Comissão indicou quatro medidas de seguimento das ações e recomendações da CNV: estabelecimento de órgão permanente com atribuição de dar seguimento às ações e recomendações da Comissão; prosseguimento das atividades voltadas à localização, identificação e entrega aos familiares, para sepultamento digno, dos restos mortais dos desaparecidos políticos; preservação da memória das graves violações de direitos humanos; e, prosseguimento e fortalecimento da política de localização e abertura dos arquivos da ditadura militar.

Dentre tais medidas, imperioso destacar a recomendação de tipificar o delito de desaparecimento forçado de pessoas, determinação também prescrita na decisão da CIDH no caso *Gomes Lund e Outros Vs. Brasil* e que, todavia, até o presente momento não foi implementada pelo Poder Legislativo brasileiro. Ao

exortar tal medida, a CNV reportou-se à decisão da CIDH, registrando ainda a Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas (CIDFP). Nessa perspectiva, essencial destacar que tramita, no Congresso Nacional, uma proposta de autoria do Senador Vital do Rêgo (PMDB/PB) de tipificação do delito de desaparecimento forçado.

Ainda no Senado, foi aprovado o substitutivo do Senador Pedro Taques (PDT/MT) ao projeto original, com propostas de alterações sugeridas por Luiz Carlos dos Santos Gonçalves e Marlon Alberto Weichert, membros do Ministério Público Federal, atuantes na área objeto da proposição. O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 245/2011, inspirado na já citada decisão da Corte IDH, na também mencionada Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas (CIDFP) e no Estatuto de Roma, propõe o acréscimo do art. 149-A ao Código Penal, a fim de tipificar o crime de desaparecimento forçado de pessoas. Na forma do *caput*, a pena fixada foi de seis a 12 anos de reclusão, já na forma qualificada, prevista no § 4º, foi fixada em 12 a 24 anos de reclusão. A imprescritibilidade do delito foi consignada no § 8º do projeto, e o crime foi incluído no rol dos crimes hediondos, previstos no art. 1º da Lei nº 8.072/90 (inclusão no inciso VIII).

Na Câmara de Deputados, sob o nº 6.240/2013, o Projeto de Lei foi submetido à apreciação da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, cujo relator era o Deputado Jair Bolsonaro. Aceitando proposta do Ministério da Defesa, em atenção à decisão do STF proferida na ADPF 153, o relator incluiu, na redação do § 8º sobre a imprescritibilidade do crime de desaparecimento forçado de pessoas, a ressalva do alcance da Lei nº 6.683/79, de forma a impedir que os agentes da repressão sejam julgados com base nesse tipo penal. Nesse contexto, interessante aludir à matéria publicada no Site da Câmara dos Deputados, em 27 de dezembro de 2013. A reportagem explica que, conforme o relator,

[...] a ideia inicial da proposta era fazer com que os militares envolvidos nos desaparecimentos de pessoas durante o regime militar respondessem por esses crimes. Mas com a modificação feita no texto original, apoiada pelo Ministério da Defesa, eles foram retirados do alcance da medida.

Para não deixar margem a quaisquer dúvidas, o texto esclarece que “pelo substitutivo, o delito de desaparecimento forçado é imprescritível, exceto os casos alcançados pela Lei da Anistia (6.683/79)”².

Depois da aprovação do substitutivo do Deputado Jair Bolsonaro, o PL nº 6.240/13 foi remetido à apreciação da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCC), em março de 2015. Salienta-se que o PL tramita em regime de prioridade.

Pelo exposto, apesar de a proposta original emanada do Senado estar em consonância com o direito internacional de proteção aos direitos humanos, especialmente com a citada decisão da CIDH no caso contra ao Brasil e com a recomendação do relatório da CNV, vê-se que a modificação proposta pelo Deputado Jair Bolsonaro não reflete em nada o que se espera do nosso Poder Legislativo. Não se pode deixar de lado que o art. 3º da CIDFP (da qual o Brasil é signatário, conforme Decreto Legislativo nº 127/2011) estabelece que os Estados-parte se comprometem a adotar as medidas legislativas necessárias para tipificar o crime de desaparecimento forçado de pessoas e, sendo assim

[...] devemos lembrar a Convenção de Viena sobre direito dos tratados, ratificada pelo Brasil, e que consagra o princípio *pacta sunt servanda*, pelo qual os tratados devem ser cumpridos e executados de boa-fé por seus Estados-Parte (art. 26). Além disso, essa Convenção determina que os Estados não podem invocar o direito interno como viciando seu consentimento nem justificando sua não execução (arts. 46, § 1.º, e 27) (JARDIM, 2011, p. 133).

Nessa perspectiva, se é verdade que o Senado tem se esforçado em dar cumprimento ao art. 3º da CIDFP, contudo, conforme muito bem defende André de Carvalho Ramos, também é verdade que para que a proteção internacional dos direitos humanos de fato ocorra, não basta a mera adesão a tratados internacionais de proteção a esses direitos, é vital que se adote, também, a interpretação que os órgãos internacionais conferem a esses textos. Nas palavras do autor, “esse é o dilema típico do século XXI da atualidade brasileira, pois ao mesmo tempo em que há a plena adesão brasileira à internacionalização dos direitos humanos não temos o hábito de aplicar a interpretação internacionalista desses mesmos direitos” (RAMOS, 2012, s/p).

² Notícia publicada em 27 de dezembro de 2013, pelo site da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITOS-HUMANOS/460139-COMISSAO-APROVA-PROPOSTA-QUE-TIPIFICA-CRIME-DE-DESAPARECIMENTO-FORCADO-DE-PESSOA.html>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

Essa nacionalização do direito internacional de proteção aos direitos humanos é exatamente o que a Câmara de Deputados está fazendo na tipificação do crime de desaparecimento forçado de pessoas, pois apesar de todas as orientações – do Estatuto de Roma, da CIDFP, da CIDH e mesmo da CNV –, nossos representantes preferiram ignorar tais documentos e determinações e agir como se elas inexistissem.

Apesar disso, não podemos esquecer que a CIDH foi muito clara em sua sentença ao dispor que, “o Estado deverá adotar todas aquelas ações que garantam o efetivo julgamento e, se for o caso, punição dos fatos constitutivos do desaparecimento forçado, através dos mecanismos existentes no direito interno” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014, p. 287). Ou seja, para a Corte, os crimes de desaparecimento forçado praticados pelos agentes da repressão durante a ditadura podem ser julgados de acordo com a legislação penal da época.

Nesse norte, tem-se que o trabalho desenvolvido pela Comissão Nacional da Verdade foi valioso para a reconstrução da verdade e da memória nacional a respeito das graves violações de direitos humanos cometidas em nosso país durante o regime ditatorial. A elucidação dos fatos e o reconhecimento da vítima são fundamentais para por termo, finalmente, às violações cometidas. Nesse sentido, interessante compartilhar a visão de Bragato e Paula. Segundo as autoras,

[...] sem memória não existe história e, mais especificamente, [...] sem memória não existe justiça. Afinal, como compreender as construções e as ruínas da humanidade, sem levar em conta as “pedras” que as sustentaram ou sem levar em conta as vítimas das barbáries que ficaram pelo caminho? (BRAGATO; PAULA, 2011, p. 134).

Em vista disso, a CNV, ao inaugurar um novo âmbito da justiça transicional no país, criou um espaço centrado nas vítimas, um local de reconhecimento, onde os mais prejudicados pela ditadura militar tiveram voz e, mais importante, foram ouvidos. A memória, desse modo, adquire aspecto relevante, uma vez que, conforme José Carlos Moreira da Silva Filho (2011, p. 300), “torna-se a principal arma contra a repetição”.

Essa também é a percepção de Bragato e Paula, segundo as quais “a memória é um direito humano porque a sua ausência responde, em grande parte, pela perpetuação ou repetição dos atos de violência e de barbárie já vistos no passado e, portanto, pela multiplicação das vítimas” (2011, p. 137).

O país deve, dessa maneira, adotar e fazer seguir as recomendações sugeridas pela CNV, posto que a busca pela verdade e pela memória se mostra como apenas um dos aspectos da justiça de transição e não pode, jamais, se esgotar em si mesmo, sobrepondo-se aos demais – como à justiça e a reforma das instituições, por exemplo. Assim certamente o Brasil caminhará rumo à consolidação de sua democracia e ao fortalecimento dos direitos humanos.

3. A ADPF 320: UMA NOVA CHANCE PARA A VALORIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

Atualmente, o Supremo Tribunal Federal está tendo, mais uma vez, a oportunidade de decidir sobre os efeitos da Lei de Anistia brasileira. Isso porque o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) interpôs, em 05 de maio de 2014, a ADPF nº 320, por meio da qual sustentou o não cumprimento, pelo Estado brasileiro como um todo, da decisão proferida pela Corte IDH no Caso *Gomes Lund e Outros Vs. República Federativa do Brasil*, mesmo após o transcurso de mais de três anos da prolação da sentença.

Nessa senda, requereu que o STF declarasse que a Lei de Anistia não se aplica aos crimes de graves violações de direitos humanos cometidos por agentes públicos, contra pessoas que, de modo efetivo ou suposto, praticaram crimes políticos e que, de modo especial, dita lei não se aplica aos que praticaram crimes continuados ou permanentes. Pleiteou, ademais, que a Corte Suprema determinasse a todos os órgãos do país que dessem cumprimento integral à decisão da CIDH no supracitado caso.

A manifestação do Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot Monteiro de Barros, foi pelo conhecimento parcial e pela procedência parcial da arguição. Para o Procurador-Geral, o pedido para que o STF determine a todos os órgãos do país que deem cumprimento integral à decisão da CIDH não pode ser conhecido, em razão de que a petição inicial não traz elementos probatórios mínimos de que houve descumprimento da decisão proferida pela CIDH. Janot aponta, na página 16

de seu parecer, que “há somente referência ao inconcluso trâmite de processos legislativos e à falta de localização de restos mortais de desaparecidos políticos”³.

Não obstante, o Procurador tece importantes contribuições ao assunto, fazendo alusão a doutrinadores consagrados na seara do direito internacional público. Desse modo, na página 49 de seu parecer, reconhece que a decisão da CIDH

[...] é vinculante e de observância obrigatória para **todos** os órgãos do Estado, inclusive Ministério Público, polícia criminal e Poder Judiciário, por decorrência da ratificação e promulgação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e do respectivo ato de reconhecimento da competência da Corte – em obediência a mandado constitucional específico [grifo do autor].

Aliás, ressaltou que, apesar da força vinculante e obrigatória da decisão da Corte de San José, os juízes e tribunais federais têm oposto empecilhos na persecução penal dos casos relacionados à Guerrilha do Araguaia propostos pelo Ministério Público Federal, fundamentando suas decisões em institutos como anistia, prescrição e coisa julgada. Ainda segundo Rodrigo Janot:

Não é admissível que, tendo o Brasil se submetido à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, por ato de vontade soberana regularmente incorporado a seu ordenamento jurídico, e se comprometido a cumprir as decisões dela (por todos os seus órgãos, repita-se), despreze a validade e a eficácia da sentença em questão (p. 52).

Concluindo sua manifestação, Janot pleiteou a procedência parcial da ADPF a fim de que o STF dê interpretação conforme a Constituição ao art. 1º da Lei nº 6.683/79 para que se exclua qualquer exegese que possa: ensejar a extinção da punibilidade de crimes de lesa-humanidade ou a eles conexos, cometidos por agentes públicos, civis ou militares, no exercício da função ou fora dela; e, acarretar a extensão dos efeitos da lei a crimes permanentes não exauridos até 28 de agosto de 1979 ou a qualquer crime cometido após essa data.

Não se duvida que, caso a Suprema Corte venha a decidir conforme o entendimento da CIDH, um novo e importante passo será dado rumo ao fortalecimento dos direitos humanos no país. Ao adotar o entendimento de uma corte internacional para embasar suas decisões o STF estará finalmente dando azo

³ Parecer do Procurador-Geral da República proferido nos autos da ADPF nº 320. Disponível em: <http://www.prsp.mpf.mp.br/sala-de-imprensa/noticias_prsp/parecer%20pgr.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2015.

ao diálogo cruzado das fontes, atitude que denotará respeito e zelo pela dignidade da pessoa humana.

Da análise da justiça transicional brasileira percebe-se que muito já se fez e muito é preciso ser feito. Contudo, ainda é possível fazer mais, especialmente se examinarmos cada um dos aspectos da justiça de transição. Conforme explica Paul van Zyl (2011, p. 49), “a justiça transicional implica em processar os perpetradores, revelar a verdade sobre crimes passados conceder reparações às vítimas, reformar as instituições perpetradoras de abuso e promover a reconciliação”.

O que se deve ter em mente é que, conforme explica Roberta Camineiro Baggio (2011, p. 257-8), “para além da tarefa de construir um futuro democrático e igualitário, os pilares da chamada justiça de transição têm como base formas de resgate da dignidade dos perseguidos políticos de modo que possam voltar a um convívio social de normalidade”.

Nessa situação, embora muito tenha sido feito no âmbito da reparação, tanto econômica quanto moral, e da busca pela verdade e pela memória – ainda mais com o trabalho realizado pela CNV –, ainda há um longo caminho a ser percorrido pelo Brasil, particularmente no que tange à busca pela justiça e pela reforma das instituições.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A intervenção militar no Brasil, iniciada a pretexto de evitar a “comunização” do país, prolongou-se por anos, espalhando o medo por meio do uso da violência. Quando os militares finalmente decidiram deixar o poder, o fizeram por meio de eleições indiretas, contrariando o amplo apelo popular pelas “Diretas Já!”. Antes disso, no entanto, o Governo militar usou a luta popular pela anistia a seu favor, beneficiando-se dela ao estender o alcance da Lei de Anistia para abarcar os crimes contra a humanidade cometidos pelos agentes da repressão, tais como os crimes de tortura e desaparecimento forçado de pessoas.

Verificou-se que, graças ao notável trabalho levado a cabo pela Comissão Nacional da Verdade (CNV), partes até então desconhecidas da história do país foram reveladas, contribuindo de forma incomensurável para a construção da verdade e da memória nacional, bem como para o fortalecimento dos direitos humanos no país. Para que esse trabalho não caia no esquecimento, entretanto, o

país deve implementar as recomendações da Comissão, uma vez que a busca pela verdade e pela memória é apenas uma das dimensões do processo transicional e não pode substituir as demais. Agindo assim, o país iniciará um novo capítulo de sua história na consolidação de sua democracia. Importante, nessa senda, que o Supremo Tribunal Federal não desperdice novamente a oportunidade, inaugurada pela ADPF nº 320, de apreciar a validade da Lei de Anistia brasileira.

Nesse contexto, é preciso considerar que a violação dos direitos de uma pessoa por parte do Estado é mais do que um crime, é a afirmação de que a lei não vale para aqueles que detêm o poder, constituindo uma ameaça constante a todos os demais componentes de uma sociedade. Nesse sentido, aceitar que graves violações de direitos humanos permaneçam impunes é permitir que esses crimes se repitam.

Buscar a verdade e a memória, lutar pelo reconhecimento das vítimas da ditadura enquanto cidadãos que exerceram seu direito de resistência ante um governo autoritário, exigir que os fatos sejam esclarecidos perante a justiça e que as instituições que permitiram que a tortura fosse o *modus operandi* estatal sejam reformadas é dever de todos os profissionais do Direito, mas, principalmente, dos cidadãos. Assim talvez chegue o dia em que o Estado brasileiro, mais do que registrar a existência de direitos, seja de fato um garantidor dos direitos humanos e da dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS

BAGGIO, Roberta Camineiro. Anistia e reconhecimento: o processo de (des)integração social da transição política brasileira. In: PAYNE, Leigh A.; ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. **A anistia na era da responsabilização**: o Brasil em perspectiva comparada. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Oxford University, Latin American Centre, 2011. Disponível em: <<http://www.portalmemoriasreveladas.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?inford=17&sid=4>>. Acesso em: 17 maio. 2015. p. 250-277.

BRAGATO, Fernanda Frizzo; PAULA, Luciana Araújo de. A memória como direito humano. In: TROMBETTA, Luis Carlos (org.). **Relatório azul: 2011**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 2011. p. 133-45. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/biblioteca/Publica%C3%A7%C3%B5esTem%C3%A1ticas/Cole%C3%A7%C3%A3oDireitosHumanos/tabid/5654/Default.aspx>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

BRASIL. **Comissão Nacional da Verdade**. Brasília: CNV, 2014. v. 1.

BRASIL. **Comissão Nacional da Verdade**. Brasília: CNV, 2014. v. 2.

BRASIL. **Comissão Nacional da Verdade**. Brasília: CNV, 2014. v. 3.

BRASIL. **Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011**. Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12528.htm>. Acesso em 03 set. 2015.

CANABARRO, Ivo. Caminhos da Comissão Nacional da Verdade (CNV): memórias em construção. **Revista Sequência**, Florianópolis, SC, n. 69, p. 215-234, dez. 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2014v35n69p215>>. Acesso em: 26 ago. 2015.

CUEVA, Eduardo González. Até onde vão as comissões da verdade?. In: REÁTEGUI, Félix. **Justiça de transição**: manual para a América Latina. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Nova Iorque, Centro Internacional para Justiça de Transição, 2011. p. 339-355. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/verdade/resistencia/a_pdf/manual_justica_transicao_america_latina.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2015.

GARAPON, Antoine. **Crimes que não se podem punir nem perdoar**: para uma justiça internacional. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS / Secretaria Nacional de Justiça, Comissão de Anistia, Corte Interamericana de Direitos Humanos. Tradução da Corte Interamericana de Direitos Humanos. vol. 7. Brasília: Ministério da Justiça, 2014. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/mj-lanca-colecao-jurisprudencia-da-corte-interamericana-de-direitos-humanos>>. Acesso em: 24 ago. 2015.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direitos humanos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. Versão digital.

SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. Memória e reconciliação nacional: o impasse da anistia na inacabada transição democrática brasileira. In: PAYNE, Leigh A.; ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. **A anistia na era da responsabilização**: o Brasil em perspectiva comparada. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Oxford University, Latin American Centre, 2011. Disponível em: <<http://www.portalmemoriasreveladas.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infolid=17&sid=4>>. Acesso em: 17 maio. 2015. p. 278-307.

VAN ZYL, Paul. Promovendo a justiça transicional em sociedades pós-conflito. In: REÁTEGUI, Félix. **Justiça de Transição**: manual para a América Latina. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Nova Iorque, Centro Internacional para Justiça de Transição, 2011. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/verdade/resistencia/a_pdf/manual_justica_transicao_america_latina.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2015. p. 47-71.