



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 88, de 2011 (nº 7.376, de 2010, na origem), da Presidência da República, que *cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República*.

RELATOR: Senador **ALOYSIO NUNES FERREIRA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão, o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 88, de 2011 (nº 7.376, de 2010, na origem), de autoria do Poder Executivo, que *cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República*.

O projeto visa a criar a Comissão Nacional da Verdade com a finalidade de examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos cometidas entre 18 de setembro de 1946 e 5 de outubro de 1988 e, desse modo, efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional.

Precisamente, promoverá o esclarecimento dos casos de torturas, mortes, desaparecimentos forçados,



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

ocultação de cadáveres e sua autoria, ainda que ocorridos no exterior; identificará e tornará público as estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias relacionadas à prática das violações de direitos humanos objeto de sua análise; encaminhará aos órgãos públicos competentes dados para auxiliar na identificação de restos mortais de desaparecidos; colaborará com instâncias do poder público para apuração de violação de direitos humanos e recomendará medidas e políticas públicas para preveni-las, assegurar sua não repetição e promover a reconciliação nacional; avançará na reconstrução da história dos casos de graves violações de direitos humanos e assistirá às vítimas correspondentes.

Contudo, as atividades da Comissão não terão caráter jurisdicional ou persecutório.

Essa Comissão será composta por sete membros, de nacionalidade brasileira, designados pelo Presidente da República, com base em critérios como o da pluralidade, reconhecimento de idoneidade e de conduta ética e por defesa da democracia, da institucionalidade constitucional e dos direitos humanos. Não poderão compor a Comissão aqueles que exerçam cargos executivos em agremiações partidárias, com exceção daqueles de natureza honorária; que não tenham condições de nela atuar com imparcialidade; ou que estejam em exercício de cargo em comissão ou função de confiança em quaisquer esferas do poder público.

Contará, até o final de seus trabalhos, com estrutura de cargos em comissão de Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, que incluirá um DAS-5, dez DAS-4 e três DAS-3. Ademais, a Casa Civil da Presidência da República dará o suporte técnico, administrativo e



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

financeiro necessário ao desenvolvimento de suas atividades.

Para execução de suas tarefas, disporá de vários mecanismos, como receber testemunhos e dados, requisitar informações e documentos em qualquer grau de sigilo, convocar pessoas, realizar perícias e diligências, promover audiências públicas, requisitar proteção a pessoas que estejam colaborando com seus trabalhos, firmar parcerias e requerer auxílio de entidades e órgãos públicos.

A Comissão terá o prazo de até dois anos, a contar da data de sua instalação, para a conclusão de seus trabalhos, que importará na apresentação de relatório com atividades realizadas, fatos examinados, conclusões e recomendações. O acervo documental e de multimídia gerado deverá ser encaminhado para o Arquivo Nacional, integrando o Projeto Memórias Reveladas.

A proposição foi aprovada na Câmara dos Deputados e vem ao exame do Senado Federal.

II – ANÁLISE

Do ponto de vista da constitucionalidade formal, não há reparos a fazer, tendo em vista que a matéria é propriamente disciplinada em lei ordinária (CF, art. 48, X), de iniciativa privativa da Presidência da República (CF, art. 61, § 1º, II, a), não havendo, também, qualquer problema no que diz respeito à constitucionalidade material e à juridicidade.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Em verdade, a proposta em análise reforça e assenta normas constitucionais estruturantes, como a dignidade humana, que é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º, III); a construção de uma sociedade livre, justa e solidária – objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (art. 3º, I); e a prevalência dos direitos humanos (art. 4º, II) – princípio que rege nossas relações internacionais.

O próprio lapso temporal fixado para o trabalho da Comissão, de 18 de setembro de 1946 a 5 de outubro de 1988, funda-se em dispositivo constitucional e determina, em certa medida, seu caráter. Trata-se de mesmo período previsto no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que versa sobre a condição de anistiado político. Nesse espaço histórico, está absorvido o período objeto da Lei da Anistia, (Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979) e do art. 4º da Emenda Constitucional nº 26, nº 27 de novembro de 1985, que é de 1961 a 1979. Igualmente, o período da Comissão sobre mortos e desaparecidos, inicialmente o mesmo, mas posteriormente estendido de 1961 até 1988, será não somente cotejado, mas deve ser objeto especial das atividades da Comissão da Verdade.

Não resta dúvida de que a autoridade política da Comissão da Verdade somente será consolidada se mantiver o foco no regime militar. Esse tipo de instituição é criado justamente como elemento de justiça e de reconciliação diante de arbitrariedades cometidas em período anterior ao da estabilidade democrática, seja ele de ditadura, de guerra ou de segregação racial. No Brasil, concretamente, as feridas a serem sanadas, causadas por graves violações de direitos humanos, correspondem a atos cometidos após 1964 e somente o enfrentamento claro



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

dessa situação dará à Comissão da Verdade a legitimação pretendida.

Quanto ao regime de anistiado político previsto no art. 8º do ADCT, possui por função assegurar reparação de caráter econômico àqueles que, em decorrência de motivação exclusivamente política, foram atingidos por atos de exceção, institucionais ou complementares nesse período, além de assegurar-lhes direitos previdenciários, posse ou reintegração ao trabalho, reinserção a bancos escolares e reconhecimento público.

Regulamentado pela Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002 (convertida da Medida Provisória nº 65, de 28 de agosto de 2002, mas cuja origem é a Medida Provisória nº 2.251-3, de 24 de agosto de 2001, editada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso), o regime de anistiado político do art. 8º do ADCT propiciou, a partir dos trabalhos da Comissão de Anistia instituída pelo art. 12 dessa Lei, vastas medidas de reparação às pessoas atingidas por atos arbitrários cometidos antes da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Não coube à Comissão de Anistia, contudo, a tarefa específica de examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos do período, embora por consequência versou e versa sobre muitos desses fatos e nesse sentido faz trabalho de grande relevância. Até dezembro de 2010, a Comissão de Anistia realizou 836 sessões de julgamento, tendo apreciado 59.163 pedidos, sendo cerca de 35% deles (21.138) indeferidos e 65% (38.025) aprovados. Ainda restam aproximadamente 15 mil pedidos a serem apreciados. Importa destacar que o deferimento desses pedidos é caracterizado pelo



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

reconhecimento solene das violações praticadas pelo Estado brasileiro.

Façamos uma digressão para lembrar o caso Herzog e a atuação da Justiça Federal para admitir a responsabilidade da União por seu assassinato, ocorrido em 25 de outubro de 1975. Em 19 de abril de 1976, foi ajuizada e distribuída para a 7ª Vara Cível Justiça Federal de São Paulo, uma ação declaratória pleiteando que fosse reconhecida a responsabilidade da União pela prisão, tortura e morte do jornalista Vladimir Herzog. Prestes a se aposentar, o juiz federal João Gomes Martins Filho, após instruir o processo, designou data solene para divulgar a sentença: o dia 26 de junho de 1978. Foi impedido de proferi-la por liminar obtida pela União perante o Tribunal Federal de Recursos, concedida pelo Ministro Jarbas Nobre, quatro dias antes da data marcada e teve de se aposentar por limite de idade. Foi substituído na Vara pelo juiz federal Márcio José de Moraes, que, recebendo o processo em julho, proclamou sentença em 29 de outubro de 1978, julgando procedente a ação. Essa decisão, somada a outras, como a proferida pelo então Juiz Jorge Flaquer Scartezzini no caso Manoel Fiel Filho, em 1981, fazem parte dessa longa luta institucional por reconhecimento de responsabilidades diante das atrocidades cometidas no regime militar.

Retornando às atividades da Comissão de Anistia, cumpre destacarmos que, desde 2008, ela lançou o projeto Caravanas da Anistia, mediante o qual as sessões de apreciação de requerimentos de reparação são realizadas em eventos públicos espalhados pelo país, próximo das vítimas e familiares afetados. Frequentemente realizadas em escolas ou universidades, já ocorreram mais de cinquenta caravanas. Outra iniciativa foi a edificação do



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Memorial da Anistia Política no Brasil, em Belo Horizonte. O espaço é consagrado à memória e consciência sobre os atos arbitrários, com previsão de inauguração prevista para outubro de 2013. Por fim, em 2010 foi implementado o projeto “Marcas da Memória”, que incentiva membros da sociedade civil a resgatar a memória do período, mediante projetos financiados por um fundo público.

Nesse mesmo espírito, muitas ações estaduais foram levadas a cabo, com destaque ao Memorial da Resistência de São Paulo. Localizada em parte do antigo edifício sede do Departamento Estadual de Ordem Política e Social do Estado (DEOPS/SP) entre os anos 1940 a 1983, essa instituição pretende preservar a história de resistência contra repressão política mediante várias linhas de ação. Além de reconstruir a ambiência de um local outrora dedicado à repressão, lá se mantêm programas culturais e educacionais, bem como de testemunhos e documentos sobre a temática.

A documentação do DEOPS/SP foi recolhida ao Arquivo Público do Estado de São Paulo pelo Decreto nº 34.216, de 19 de novembro de 1991. Em princípio, o acesso aos documentos ficou restrito a familiares e aos próprios indivíduos registrados. Em 1994, estabeleceu-se que o uso das informações ficaria sob a responsabilidade dos pesquisadores, por meio da assinatura de termo próprio, o que foi normatizado pela Resolução nº 38, de 27 de dezembro de 1994, da Secretaria de Estado da Cultura. Cabe observar que os Estados de São Paulo e Paraná foram pioneiros nessa questão, abrindo a documentação à consulta do público em geral e de maneira irrestrita.

Ao longo de seus 17 anos de abertura, o Arquivo Público atendeu mais de 30.000 pessoas interessadas neste



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

acervo, bem como a cerca de 5.000 pedidos de reprodução de documentos para fins jurídicos.

Outro exemplo que devemos destacar é o estabelecimento pelo governo Fernando Henrique Cardoso da Comissão Especial sobre mortos e desaparecidos políticos, esta exclusivamente ligada a certas violações graves de direitos humanos.

Criada pela Lei nº 9.140, de 4 de dezembro de 1995, essa Comissão é uma exitosa experiência de reparação aos familiares de mortos e desaparecidos políticos durante o período de 1961 a 1988. A Lei que a criou reconhecia, em seu anexo, 136 desaparecidos políticos, mas foram analisados e julgados outros 339 casos, totalizando 475 casos. Esses processos reuniram documentos, reportagens, fotos e depoimentos, posteriormente encaminhados ao Arquivo Nacional. Além disso, foi estruturado grande esforço para localizar, identificar e restituir os restos mortais dos desaparecidos, inclusive com ajuda de material genético coletado dos seus familiares.

Em relação à implementação da sentença de 24 de novembro de 2010, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso "Gomes Lund e outros ('Guerrilha do Araguaia')", no que concerne à localização, identificação e restituição dos restos mortais dos guerrilheiros aos seus familiares, foi criado em abril de 2011 o Grupo de Trabalho Araguaia – GTA, coordenado pela Secretária de Direitos Humanos da Presidência da República, conjuntamente com o Ministério da Justiça e Defesa, com acompanhamento da Comissão de Mortos e Desaparecidos, familiares, entres outros.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Portanto, averiguar em dois anos as graves violações de direitos humanos cometidas em período histórico de quarenta e dois anos, com estrutura considerada pequena, pode induzir à conclusão equivocada de malogro antecipado da Comissão Nacional da Verdade. Entretanto, somente chegará a essa conclusão quem ignorar o emblemático trabalho da Comissão de Anistia e da Comissão Especial sobre mortos e desaparecidos, sem mencionar outras ações, como o Projeto Memórias Reveladas, o Memorial da Resistência de São Paulo e vitórias judiciais.

A Comissão da Verdade é um passo distinto e complementar ao que já foi realizado. Não pode indenizar nem punir, mas deve construir narrativa histórica em torno de graves violações de direitos humanos. No período de 42 anos delimitado no art. 8º do ADCT, não obstante as perseguições de que foram vítimas os comunistas e militantes sindicais, especialmente entre 1947 e 1956, vigeram entre nós as instituições de um Estado democrático de direito. Entre o golpe de 1964 e o início do processo de redemocratização, com a revogação do Ato Institucional nº 5 e a Lei da Anistia, entretanto, a violência contra oponentes do regime, uma vez desencadeada, prosseguiu em escalada até adquirir o caráter de política de Estado. Concretamente, agentes do Estado, com apoio e conivência de setores políticos e de altas esferas do patronato, é bom que se diga, praticaram em larga escala sistematicamente, violações de direitos humanos tipificados como crimes contra a humanidade no estatuto do Tribunal Penal Internacional: sobre eles, suas circunstâncias, inclusive, seus autores, recairá a atenção da Comissão Nacional da Verdade,



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Em que pese o empenho contínuo da sociedade brasileira, por mais de uma década, amparado pela legislação de transição, muitas dessas atrocidades permanecem envoltas em mistério e as investigações empreendidas esbarraram em obstáculos que frustraram seu objetivo. Daí a importância da Comissão da Verdade e a dimensão do desafio que ela terá pela frente: um esforço concentrado, sob a égide da Presidência da República, para que venha à luz aquilo que está encoberto, não somente em relação a certos casos, mas também ao padrão de violência e ao sistema arquitetado à sua volta. Portanto, a Comissão assentar-se-á sobre a construção da memória coletiva, a garantia de não repetição dos fatos e a consolidação de nossa democracia. Nesse ponto, cumpre ressaltar que a Comissão Nacional da Verdade atuará de modo articulado e integrado com a Comissão de Anistia, o que significa o respeito das funções desta na análise de requerimentos individuais inerentes ao regime de anistiado político.

Fundamentalmente, o labor da Comissão da Verdade projeta-se sobre o futuro e seus resultados não findarão após dois anos de atividades. Nesse particular, o terreno normativo para a construção da memória coletiva brasileira, sem dúvida, será consolidado pela aprovação do PLC nº 41, de 2010, que regula o acesso a informações de interesse público, desenvolvendo a cultura de transparência institucional. Destaca-se que tanto o PLC nº 41, de 2010, tal qual aprovado na Câmara dos Deputados (parágrafo único do art. 21), como seu Substitutivo (parágrafo único do art. 18), apresentado pelo Senador Fernando Collor perante a Comissão de Relações Exteriores desta Casa, ressalvam que não poderá ser negado acesso a informações ou documentos que versem sobre condutas



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

que impliquem violação de direitos humanos por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas.

Quanto ao material produzido e recebido pela Comissão da Verdade, cumpre separar dois momentos: o da execução dos trabalhos e o do produto final. O primeiro momento é regulado, sobretudo, pelos arts. 4º e 5º do PLC nº 88, de 2011. O § 2º do art. 4º dispõe que “os dados, documentos e informações sigilosos fornecidos à Comissão Nacional da Verdade não poderão ser divulgados ou disponibilizados a terceiros, cabendo a seus membros resguardar seu sigilo”. Esse dispositivo deve ser lido a partir de seu *caput*, que coordena a “execução dos objetivos” da Comissão, e não o resultado parcial ou final. Entretanto, uma vez concluído o trabalho da Comissão, o relatório produzido deverá ser objeto de ampla publicidade. O mesmo vale para a interpretação do art. 5º do PLC nº 88, de 2011, que determina o caráter público das atividades da Comissão da Verdade, excetuado os casos em que, a seu critério, “a manutenção de sigilo seja relevante para o alcance de seus objetivos ou para resguardar a intimidade, a vida privada, a honra ou a imagem de pessoas”. Nesse último artigo, o PLC nº 88, de 2011, além de estabelecer regra de execução de atividades, resguarda o direito fundamental estabelecido no art. 5º, X, da CF.

Distintamente, o segundo momento, que diz respeito à conclusão dos trabalhos, é regido pelo art. 11 do PLC nº 88, de 2011, cujo parágrafo único é taxativo ao dispor que “todo o acervo documental e de multimídia” resultante do trabalho da Comissão da Verdade deverá ser encaminhado para o Arquivo Nacional e integrar o Projeto Memórias Reveladas.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Além disso, perfazendo esses dois momentos, os objetivos da Comissão Nacional da Verdade são claros na divulgação das informações por ela acessadas e produzidas, quando menciona as funções de “esclarecer os fatos e as circunstâncias”, “promover o esclarecimento circunstanciado dos casos”, “identificar e tornar públicos as estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias”, “encaminhar aos órgãos públicos competentes toda e qualquer informação obtida que possa auxiliar na localização e identificação de corpos e restos mortais de desaparecidos políticos”, “colaborar com todas as instâncias do poder público para apuração de violação de direitos humanos”, “recomendar a adoção de medidas e políticas públicas”, “promover, com base nos informes obtidos, a reconstrução da história” e prestar “assistência às vítimas”. Não há dúvidas, portanto, sobre o dever da Comissão da Verdade de informar, divulgar e não ocultar.

O projeto se afirma, dessa forma, sob nexos bem estabelecidos, o de continuar o já feito, concentrando-se nas graves violações. Não à toa, determina que seu trabalho não obste o da Comissão Especial sobre mortos e desaparecidos políticos e o da Comissão de Anistia, regulados pelas Leis nº 9.140, de 1995; e nº 10.559, de 2002. Essa referência está no art. 3º, V, do PLC nº 88, de 2011, que fixa o objetivo de colaborar com todas as instâncias do poder público para apuração de violações de direitos humanos.

Nesse mesmo dispositivo, também se faz menção à observância da Lei de Anistia (nº 6.683, de 1979), o que seria despidendo diante o caráter não jurisdicional e não persecutório da Comissão da Verdade, consagrado no art. 4º, § 4º, do projeto em análise. Em outros termos, a Comissão da Verdade não tem por objetivo substituir a



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

esfera penal, mas cumpre destacar que, diante dela, mantém independência. Assim, a responsabilidade de analisar a Lei de Anistia ou de pedidos não contemplados de indenização é do Poder Judiciário, como tem sido feito, inclusive pelo Supremo Tribunal Federal (STF), a destacar a decisão sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 153. Igualmente, posterior a esta decisão do STF, a implementação da mencionada sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso “Guerrilha do Araguaia”, no tocante a possíveis juízos cíveis ou penais, cabe ao próprio Poder Judiciário. O § 297 dessa sentença da Corte Interamericana é límpido nesse sentido:

(...) Tribunal valora a iniciativa de criação da Comissão Nacional da Verdade e exorta o Estado a implementá-la, em conformidade com critérios de independência, idoneidade e transparência na seleção de seus membros, assim como a dotá-la de recursos e atribuições que lhe possibilitem cumprir eficazmente com seu mandato. A Corte julga pertinente, no entanto, destacar que as atividades e informações que, eventualmente, recolha essa Comissão, não substituem a obrigação do Estado de estabelecer a verdade e assegurar a determinação judicial de responsabilidades individuais, através dos processos judiciais penais.

Entendemos, pois, que a menção à Lei de Anistia foi um zelo do proponente a fim de reforçar o caráter não jurisdicional e não persecutório da Comissão. Porém, está topograficamente equivocada e a proposição merece emenda de redação, para aperfeiçoamento da técnica legislativa. Como dito, as referências à observação geral das Leis nº 6.683, de 1979 (Lei de Anistia); nº 9.140, de 1995 (Lei da Comissão Especial sobre mortos e desaparecidos); e nº 10.559, de 2002 (Lei da Comissão de Anistia) estão no inciso V do art. 3º da proposição que



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

dispõe sobre um objetivo da Comissão da Verdade, o que é de má técnica legislativa. Cremos que essa referência deve estar contextualizada no art. 6º do PLC nº 88, de 2011, que versa justamente sobre a relação da Comissão da Verdade com as Comissões Especial sobre mortos e desaparecidos e a de Anistia. Este dispositivo menciona que o trabalho entre as comissões será feito de modo articulado e integrado. Diferentemente, para manter o espírito da proposição, deve ser acrescentada aqui a referência de que a Lei de Anistia será observada, suprimindo-se a menção às três leis do inciso V, do art. 3º, do PLC nº 88, de 2011.

Contudo, reiteramos que não pode essa menção à Lei da Anistia ser interpretada como um limitador à convocação de pessoas ou à realização de perícias e diligências. O PLC nº 88, de 2011, é inequívoco quando impõe aos servidores públicos e militares o “dever” de colaborar com a Comissão da Verdade. Evidentemente, o depoente tem o direito de se manter calado a fim de não produzir provas contra si mesmo (art. 5º, LXII, da CF, e art. 8º, § 2º, “g”, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica).

Convém, ainda, registrar que o estabelecimento das Comissões de Verdade tem sido difundido internacionalmente e assentado em princípios universais e regionais emergentes, embora sua instalação concreta em mais de trinta países tenha assumido distintos formatos. Em comum, são órgãos oficiais, temporários, encarregados de examinar abusos de direitos humanos ou direito humanitário durante um período de certos anos sem possuírem caráter judicial. Buscam garantir o direito de um povo de conhecer o sucedido no seu passado quanto a crimes atrozes, cometidos de modo generalizado ou



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

sistemático. Esse conhecimento é considerado uma salvaguarda à não repetição dessas violações, um patrimônio para evitar teses negacionistas e um direito das vítimas e suas famílias.

Com base nas experiências de outros países, recomenda-se que os membros das comissões de verdade não devam ser indicados antes de seu marco legal estar aprovado. Idealmente, deveriam ser escolhidas pessoas que gozem de grande respeitabilidade e cuja neutralidade diante dos fatos fosse de aceitação geral, além de serem de diversos setores sociais e matizes políticas. O PLC nº 88, de 2011, contempla tais conselhos e confere à Presidência da República a tarefa de escolha dos membros, o que é conveniente para a situação brasileira e similar, por exemplo, ao método de escolha dos membros da Comissão Especial sobre mortos e desaparecidos (art. 5º da Lei nº 9.140, de 1995).

Evidentemente, essa escolha não é de total arbítrio. De acordo com o *caput* do art. 2º do PLC nº 88, de 2011, ela obrigatoriamente deve ser feita de forma plural, dentre brasileiros de reconhecida idoneidade, identificados, é preciso ressaltar, com **a defesa da democracia e institucionalidade constitucional, bem como com o respeito dos direitos humanos**. Ninguém, absolutamente ninguém, deve compor essa Comissão se não forem ativamente identificados com esses critérios. Quanto ao número de sete membros, assessorados por quatorze comissionados, não é de plano insuficiente, a considerar o dever de a Casa Civil fornecer suporte técnico e administrativo, bem como a possibilidade de a Comissão da Verdade promover parcerias com órgãos e entidades, públicos ou privados, nacionais ou internacionais, e de requerer auxílio de entidades e órgãos públicos.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Contudo, a relação dessas comissões com a justiça penal tem tido tratamento diferenciado nos países que as instalaram. Há comissões que serviram de instrumento para garantir hipóteses de anistia, em troca da confissão pública (África do Sul – 1995); outras contribuíram para a repressão penal (Peru – 2001); há as que executaram suas tarefas paralelamente a processos civis e penais, inclusive por jurisdição internacionalizada (Serra Leoa – 2000); ou as que tinham mandatos limitados pela situação política (El Salvador – 1991) ou por legislação vigente de anistia (Gana – 2002).

Em consonância com o entendimento acima exposto, nesta última circunstância se enquadra o contexto brasileiro, já que, ressalvada a implementação da citada sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a vigência da Lei da Anistia é reconhecida pelo PLC nº 88, de 2011, e por jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal, no já mencionado julgamento da ADPF nº 153. Nesse julgado, de 29 de abril de 2010, cumpre destacar o voto do relator, Ministro Eros Grau, quando, ao mesmo compasso que reconhece a recepção constitucional da Lei da Anistia, preceitua:

“§59. (...) Impõe-se, sim, o desembaraço dos mecanismos que ainda dificultam o conhecimento do quanto ocorreu entre nós durante as décadas sombrias que conheci. Que se o faça - e se espera que isso logo ocorra - quando do julgamento da ADI n. 4077, na qual é questionada a constitucionalidade das Leis nºs. 8.159/91 e 11.111/05. (...)”

A ADI nº 4.077 questiona justamente a legislação vigente sobre acesso a informações públicas, o que perderá o objeto se aprovado o PLC nº 41, de 2011, tal qual veio da Câmara dos Deputados. Portanto, a manifestação nesse



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

acórdão foi inequívoca no sentido de que o acesso aos documentos públicos produzidos na nossa história constitui direito fundamental à verdade.

Em síntese, a natureza da Comissão da Verdade brasileira, a ser criada por meio da lei que resultar da aprovação do PLC em exame, é clara, não pune, nem indeniza. Ao Judiciário, poderá requerer acesso a informações, dados e documentos públicos ou privados (art. 4º, § 5º, do PLC nº 88, de 2011), caso a via administrativa seja frustrada; com o Arquivo Nacional, a Comissão de Anistia e a Comissão Especial sobre mortos e desaparecidos políticos, poderá atuar de forma articulada e integrada (art. 6º do PLC nº 88, de 2011). Adicionalmente quanto às consequências penais ou civis de violações graves de direitos humanos cometidas, averiguadas pela Comissão da Verdade, por órgão internacional ou por outra fonte, caberá sempre ao Poder Judiciário dirimir as controvérsias delas provenientes.

Incorre em grave equívoco quem acredita que a Comissão da Verdade pronunciará a última palavra sobre os fatos averiguados. Seria vã qualquer tentativa de impor uma espécie de verdade oficial a uma sociedade aberta, pluralista, ávida por transparência. Ela contribuirá, se for bem sucedida, para fornecer aos cidadãos o máximo de informações para que eles formem seu próprio juízo, a verdade de cada um.

Por outro lado, não se pretende, obviamente, com o objetivo de reconciliação nacional, que algozes e vítimas lancem-se nos braços uns dos outros em efusões fraternais. A reconciliação de que se cuida, situa-se na esfera pública. O que se quer é contribuir para a proliferação de anticorpos contra qualquer tentação



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

autoritária, venha ela de onde vier. Por isso é que, ademais de “promover o esclarecimento circunstanciado de casos de torturas, mortes, desaparecimentos forçados e ocultação de cadáveres e sua autoria” (art. 3º, I e II, do PLC nº 88, de 2011), a Comissão buscará desvendar os mecanismos internos, as engrenagens da máquina do terror estatal e suas diversas conexões com aparelhos de Estado e instituições da sociedade (art. 3º, III, do PLC nº 88, de 2011).

Respondendo a questão “O que é o esclarecimento?”, Kant traduz a expressão de Horácio “sapere aude”, literalmente “ouse saber”, da seguinte maneira: “tenha a coragem de te servir de teu próprio entendimento”. Essa seria a divisa para o Esclarecimento e a superação da minoridade do homem. Para Kant, o Esclarecimento somente exige a *liberdade* de fazer *uso público* da razão em todos os domínios. No plano político, para o homem que deixa para trás a minoridade, o poder não tem, nem deveria ter, segredos. O pleno conhecimento dos assuntos do Estado é, assim, condição para que o homem investido na cidadania plena possa fazer uso público da razão. Como menciona Kant, ainda nesse ensaio: “Uma época não pode se aliar e conspirar para tornar a seguinte incapaz de estender seus conhecimentos (sobretudo tão urgentes), de libertar-se de seus erros e finalmente fazer progredir o Esclarecimento”.

Voltemos à proposição que é objeto deste parecer. Com a redemocratização consagrada na Constituição Federal de 1988, os brasileiros conquistaram o direito de pensar por si próprios e dão provas cada vez mais robustas de que querem fazê-lo. Cabe, então, a pergunta: para que serve, no Brasil de hoje, o segredo que ainda encobre as circunstâncias em que ocorreram as



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

graves violações dos direitos humanos praticadas por agentes do Estado contra os opositores da ditadura?

À época em que foram cometidos tais crimes, o segredo poderia ser sustentado, como foi, por “razões políticas”. A ocultação das ações repressivas seria uma tática para enfrentar o segredo do outro, do subversivo, dos conspiradores contra o regime. No âmbito da precária legitimidade de então, essa era a ótica pela qual os autocratas encaravam todos os movimentos de oposição, estivessem eles engajados na luta armada ou na trilha da via pacífica. Onde há tirania, há sempre um complô. Quando não há, inventa-se um. Do ponto de vista do poder obcecado pela sua própria segurança, travestida de segurança nacional, o opositor e até mesmo o descontente eram encarados como inimigos e o segredo buscava legitimar-se pela necessidade de encobrir seus próprio movimentos, como na guerra, aos olhos do inimigo.

Se essa justificativa, mesmo ao tempo em que foi alegada, não encontrava respaldo ético além dos círculos dos governantes e seus partidários mais extremados, hoje, na plenitude da democracia e na vigência das instituições do Estado de direito, não há qualquer razão para a sobrevivência da ocultação herdada da ditadura. A persistência dos obstáculos ao pleno conhecimento daquilo que se passou nos subterrâneos da repressão é um anacronismo, um entulho que deve ser removido, uma agressão continuada aos direitos dos familiares das vítimas e, mais ainda, ao direito de todos os brasileiros de, com base em informações isentas e apuradas com a mais absoluta liberdade e autonomia, “fazer uso público da razão”. Por isso, a tarefa da Comissão da Verdade se inscreve em linha de plena continuidade do processo de redemocratização do Brasil.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

É esse conhecimento que nos permitirá olhar para o passado recente com serenidade – que não exclui reprovação e dor – e seguirmos adiante em atmosfera de tolerância propícia à vida democrática, zelando para que o indizível nunca mais se repita. Como afirmou Louis Joinet, relator das Nações Unidas sobre vários assuntos ligados a direitos humanos: “para virar a página, antes é preciso lê-la”.

Portanto, quanto ao mérito, não opomos óbice; ao contrário, festejamos seus termos.

III – VOTO

Destarte, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 88, de 2011, com a seguinte emenda de redação:

EMENDA Nº 1– CCJ (DE REDAÇÃO)

Dê-se ao inciso V do art. 3º e ao art. 6º, ambos do PLC nº 88, de 2011, a seguinte redação:

“Art. 3º

.....

V - colaborar com todas as instâncias do poder público para apuração de violação de direitos humanos;

.....”

“Art. 6º Observadas as disposições da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979, a Comissão Nacional da Verdade poderá atuar de forma



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

articulada e integrada com os demais órgãos públicos, especialmente com o Arquivo Nacional, a Comissão de Anistia, criada pela Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, e a Comissão Especial sobre mortos e desaparecidos políticos, criada pela Lei nº 9.140, de 4 de dezembro de 1995.”

Sala da Comissão, 19 de outubro de 2011

Senador Eunício de Oliveira, Presidente

Senador Aloysio Nunes Ferreira, Relator