



# comissões da verdade

## estudos temáticos

# comissões da verdade

## estudos temáticos

Governo Federal  
**Ministério da Justiça**  
**Comissão de Anistia**

Presidenta da República  
**DILMA VANA ROUSSEFF**

Ministro da Justiça  
**JOSÉ EDUARDO CARDOZO**

Secretária Executiva  
**MÁRCIA PELEGRINI**

Presidente da Comissão de Anistia  
**PAULO ABRÃO**

Vice-presidentes da Comissão de Anistia  
**EGMAR JOSÉ DE OLIVEIRA**  
**SUELI APARECIDA BELLATO**

Secretário-Executivo da Comissão de Anistia  
**MULLER LUIZ BORGES**

Coordenação-Geral de Memória  
Histórica da Comissão de Anistia  
Diretor Nacional BRA/08/021  
**MARCELO D. TORELL Y**

Gerente BRA/08/021  
**ROSANE CAVALHEIRO CRUZ**

Realização  
**COMISSÃO DE ANISTIA DO**  
**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA**

**CENTRO INTERNACIONAL PARA A**  
**JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO (ICTJ)**

Produção Editorial  
**CENTRO INTERNACIONAL PARA A**  
**JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO (ICTJ)**

Presidente  
**DAVID TOLBERT**

Coordenação do Projeto Brasil  
**EDUARDO GONZALEZ CUEVA**  
**MARCIE MERSKY**  
**KELEN MEREGALI MODEL FERREIRA**  
**STEPHANIE MORIN**  
**JOANNA RICE**

Editor  
**HOWARD VARNEY**  
**EDUARDO GONZALEZ CUEVA**

Contribuíram na Elaboração dos Estudos Temáticos  
**MARCIE MERSKY**  
**CLARA RAMIREZ-BARAT**  
**KELEN MEREGALI MODEL FERREIRA**  
**STEPHANIE MORIN**  
**JOANNA RICE**

Tradução  
**DANIELA FRANTZ**  
**ALINE FRANTZ**

Revisão  
**KELEN MEREGALI MODEL FERREIRA**  
**MARCELO D. TORELL Y**

Projeto Gráfico e Diagramação  
**ÊMERSON CÉSAR DE OLIVEIRA**



# o mandato legal de uma comissão da verdade: objetivos, funções, competências e poderes

As comissões da verdade são estabelecidas por mandato legal, normalmente sancionadas por decreto executivo ou por lei. As decisões tomadas pelos principais interessados e aqueles que redigem a lei no início de seu mandato moldam o futuro das investigações e sua eficácia. Este capítulo descreve os objetivos da comissão, suas funções, seu escopo e seus poderes.

## Objetivos de uma Comissão da Verdade

Os objetivos gerais de uma comissão da verdade são normalmente referidos no preâmbulo do mandato e em suas considerações iniciais e devem orientar os membros da comissão. Apesar de mandatos abordarem por vezes objetivos diferentes, esses três são recorrentes na maioria das comissões:

- *Estabelecimento e explicação dos fatos*: a função principal de uma comissão da verdade é averiguar os fatos. Mandatos diferem no significado dos fatos, na sua classificação jurídica ou na profundidade da explicação requerida.
- *Proteção, reconhecimento e restauração dos direitos das vítimas*: esta função distingue as comissões da verdade dos tribunais de justiça e júris consultivos, colocando os direitos das vítimas e suas experiências no centro do trabalho da comissão.
- *Mudança social e política positiva*: alguns mandatos encarregam às comissões o dever de sugerir formas de contribuir para a reconciliação, a reforma, a democracia e a prevenção da recorrência de abusos.

Estes objetivos são tanto complexos quanto sutis, e dependem do ambiente político. Os mandatos geralmente possuem uma abordagem simples e confirmam que os objetivos gerais são uma “contribuição” para considerações posteriores de modo algum imperativos. É essencial que os objetivos da Comissão sejam claros e sucintos para garantir que todos os participantes tenham uma expectativa realista sobre o impacto que suas contribuições poderão vir a ter.

## Funções

As funções de uma comissão da verdade referem-se às atividades necessárias para atingir seus objetivos. Esclarecer essas atividades em um mandato fornece orientações para os comissionados, especialmente sobre como planejarão a investigação, a distribuição dos recursos alocados e estabelecerão a estrutura organizacional necessária para realizar o trabalho.

Algumas das funções estabelecidas nos mandatos das comissões incluem:

- *Preparar relatório estabelecendo registro histórico preciso e imparcial das violações de direitos humanos*: Comissões da verdade relatam sobre o contexto, as causas, as circunstâncias, a natureza e a extensão das violações dos direitos humanos



investigadas. Trata-se do principal produto da comissão e deve se tornar um importante documento nacional. O relatório da Comissão da Verdade Argentina sobre Desaparecidos, conhecido como “Nunca Más!” é amplamente utilizado para a educação cívica no país e é reproduzido regularmente. Os relatórios têm evoluído ao longo do tempo de um único livro, como no caso da comissão argentina, para grandes coleções com vários volumes, versões resumidas, versões em áudio e vídeo, desenhos animados e versões editadas para públicos específicos.

- *Coletar informações:* O mandato deve autorizar a comissão a investigar violações de direitos humanos, estratégias políticas, locais históricos, casos específicos e as consequências dos abusos. A comissão deve obter informações sobre eventos históricos por meio de entrevistas com testemunhas e sobreviventes, análise de documentos e visitas a lugares que possam conter evidências, tais como locais de detenção e cemitérios clandestinos. Deve ser capaz de desempenhar essas funções com a cooperação de autoridades governamentais. Entre as funções, a mais crítica refere-se à coleta de depoimentos de pessoas que estiveram diretamente envolvidas nas violações: vítimas, testemunhas e perpetradores. Para executá-la de forma eficaz, a comissão deve elaborar procedimentos detalhados e protocolos para as entrevistas, bem como bancos de dados para gravar, armazenar e analisar informações.
- *Proteger a integridade e o bem-estar das vítimas:* É importante que as comissões da verdade colem informações das vítimas e testemunhas de modo a não apresentar qualquer perigo para sua segurança pessoal ou sua integridade. A comissão deve garantir que as vítimas não sejam tratadas meramente como fontes, mas como parceiros valiosos e cidadãos plenos, cuja dignidade humana é explicitamente reconhecida. Vítimas de atrocidades em massa são geralmente grupos mais vulneráveis e marginalizados na sociedade, e uma comissão da verdade deve avaliar suas necessidades e solicitar seu testemunho em termos cuidadosos e respeitosos. A comissão deve criar um ambiente seguro para que as vítimas sintam-se à vontade para falar sobre suas experiências, podendo requerer, entre outros, apoio à saúde mental, proteção física, informações jurídicas, serviço social e, em alguns casos, apoio financeiro. Esta rede de suporte deve prestar especial atenção às necessidades das mulheres, crianças, povos indígenas e outros grupos vulneráveis. Embora a comissão deva sempre aceitar o testemunho de boa-fé e reconhecer o sofrimento das vítimas, deve sempre tratar o testemunho de forma objetiva, considerando a necessidade de comprovar as informações, além de outras medidas que garantam a objetividade.
- *Realizar atividades educativas de sensibilização:* A comissão deve ser autorizada a se dirigir ao público através de comunicados, da mídia, e por meio de atividades educativas de sensibilização. Inicialmente as comissões da verdade desenvolviam suas atividades sem o envolvimento do público, porém, desde a experiência sul-africana, têm sido comum para as comissões da verdade se envolver em atividades de sensibilização com parceiros e de divulgação por meio da mídia, *websites* e materiais impressos. As audiências públicas têm se mostrado uma atividade de grande potencial de divulgação e sensibilização, proporcionando às vítimas a oportunidade de falar com sua própria voz e atingir a sensação pessoal de vindicação, ao mesmo tempo em que educa o público. A Comissão da Verdade e Reconciliação peruana realizou parceria com grandes universidades de todo o país para recrutar e treinar “Voluntários da Verdade”. Milhares de jovens estudantes forneceram apoio às audiências públicas, ajudaram as vítimas a comparecer perante a comissão e auxiliaram na divulgação de informações a respeito do trabalho da comissão.
- *Oferecer propostas de políticas para garantir a não-repetição das violações:* As comissões da verdade podem evitar a repetição das violações por meio das recomendações que abordam as causas do conflito e que promovem o respeito pelo Estado de Direito. No final de uma investigação, os comissionados devem avaliar as responsabilidades institucionais pelos abusos e recomendar as medidas necessárias ou reformas para evitar futuros abusos. As comissões normalmente fazem recomendações de apoio ao Estado de Direito, à reforma dos órgãos de segurança, à promoção da boa governança e do combate à corrupção, ao aprimoramento do respeito pelos direitos humanos e chama a atenção para desafios específicos enfrentados por populações vulneráveis como indígenas, crianças, jovens e mulheres.

# o mandato legal de uma comissão da verdade: objetivos, funções, competências e poderes



## ***o mandato legal de uma comissão da verdade: objetivos, funções, competências e poderes***

- *Apoiar o trabalho do sistema de justiça:* Uma comissão da verdade pode desempenhar um papel significativo no combate à impunidade e cooperar com o trabalho dos tribunais de justiça por meio da pesquisa meticulosa e da documentação dos abusos e violações e dos locais onde estas ocorreram (por exemplo, algumas comissões descobriram sepulturas clandestinas através de suas investigações), as quais podem ser fornecidas como prova para promotores de justiça. Segundo as realidades concretas de cada país, pode ser possível instalar processos criminais quando existir um sistema judicial em funcionamento, provas suficientes e vontade política. As comissões podem também fazer recomendações para demitir ou impedir que perpetradores tenham acesso a cargos públicos, ou ainda implantar programas de veto como parte da reforma das instituições de segurança, de justiça, entre outras.
- *Promover a reconciliação popular ou nacional:* Muitas comissões da verdade têm entre suas tarefas a organização de atividades para promover a reconciliação, a tolerância e a cicatrização das feridas entre indivíduos, comunidades e partes de um conflito. Elas podem fornecer um fórum de conciliação para oportunizar a ambos os lados ouvir os agravos, recomendar medidas para a reintegração dos ofensores e organizar eventos para promover a compreensão e a tolerância em nível local e nacional. No Timor Leste, a Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação, em parceria com as comunidades indígenas, reintegrou ofensores cujos delitos foram considerados leves e que queriam voltar para suas casas e fazer as pazes com os ofendidos. No Peru, a Comissão da Verdade e Reconciliação propôs que a melhor forma de contribuir para a reconciliação entre o governo e os cidadãos seria pela reformulação das instituições do Estado.

### **Competência**

Cada mandato legal que cria uma comissão da verdade estabelece:

- Os tipos de violações nas quais a comissão centrará seus trabalhos;
- O período de tempo que a comissão investigará;
- As partes envolvidas que a Comissão examinará; e
- O território em que as violações ocorreram.

O arcabouço legal deve ser forte, mas ao mesmo tempo flexível na definição dos tipos de violações e nas questões analisadas, de modo a não ser exaustivo. Isto significa que o mandato, embora identifique certas violações consideradas de particular interesse, deve permitir aos comissionados a possibilidade de examinar outras sérias condutas. Por exemplo, o mandato da comissão peruana usou os termos “tortura e outros graves danos” como forma de permitir que a comissão investigasse a violência sexual sem que fosse expressa especificamente no mandato.

As datas de início e término do período de tempo sob investigação variam muito entre as comissões. Algumas examinaram violações que cobriram períodos de 40 anos, enquanto outras se concentraram em semanas. Períodos mais longos tornam as investigações mais complexas e a comissão deve estar suficientemente equipada para analisar criticamente as experiências que deram origem aos abusos.

As primeiras comissões, como a Comissão Argentina sobre Desaparecidos, focaram-se apenas em abusos cometidos por agentes do governo. No entanto, as comissões subsequentes têm demonstrado o valor de investigar todas as violações que tenham causado sofrimento para a sociedade, tenham sido elas atos de agentes estatais ou não-estatais, incluindo violentos grupos antigovernamentais e paramilitares.

Até hoje todas as comissões têm se focado no território do país que estabelece a investigação. No entanto, muitos conflitos ou abusos atravessaram fronteiras ou envolveram pessoas de outros países. Pode haver casos em que uma comissão da verdade deva incluir em seu mandato a possibilidade de cooperação de outros países para obter informações sobre casos específicos.



## Poderes, Sanções e Proteções

Uma comissão da verdade deve ter os poderes necessários para conduzir investigações eficazes e independentes. Também deve cumprir certos procedimentos para proteger os direitos das vítimas e testemunhas durante as investigações, audiências e a condução geral dos trabalhos da comissão.

*Poderes de investigação:* A comissão da verdade deve estar autorizada a coletar informações a partir de qualquer fonte, incluindo autoridades governamentais. Para algumas comissões são conferidos poderes para obrigar a produção de provas e testemunhos. Outras têm que contar com a colaboração e boa vontade das testemunhas, organizações, Forças Armadas e órgãos governamentais. Em todos os casos, uma comissão deve desenvolver relações de cooperação com as autoridades competentes e com a sociedade civil.

No plano ideal, uma comissão deveria ter as seguintes competências para a realização de investigações eficazes:

- Poder de coerção: Deveria incluir o poder de convocar pessoas para comparecer perante a comissão com o objetivo de providenciar provas e produzir peças ou documentos sempre que apropriado. Além disso, membros da equipe da comissão deveriam poder obter ordens judiciais para procurar esse tipo de material quando for o caso.
- Procedimentos forenses: Deveria estar autorizada a realizar exames forenses, incluindo exumações, em conformidade com a lei, em cooperação com as autoridades judiciais e respeitando os desejos dos familiares de desaparecidos.
- Obrigação de cooperar: Todos, incluindo membros de partidos políticos e funcionários do governo, deveriam estar obrigados a cooperar com a comissão, fornecendo acesso irrestrito a qualquer informação com a finalidade de cumprir o mandato legal estabelecido. Leis relativas a sigilo de informação, como as relacionadas à segurança nacional, não deveriam ser aplicadas a qualquer assunto objeto de investigação da comissão da verdade. No entanto, a comissão deve tratar todas as informações que recebe com o maior cuidado para evitar danos à privacidade e à integridade das pessoas.

*Realização de audiências públicas:* As audiências de uma comissão devem ser abertas tanto para o público quanto para os meios de comunicação, a menos que os comissionados entendam que determinada audiência não será do interesse da justiça ou poderá prejudicar alguém. Audiências que envolvam menores de idade devem ser fechadas ao público ou conduzidas de modo a garantir o anonimato do declarante. Testemunho sobre casos de violência sexual são normalmente restritos, a não ser que as vítimas (maiores de idade) solicitem testemunhar em público para compartilhar suas histórias.

Os critérios da comissão para a seleção de vítimas que prestarão testemunho devem ser divulgados. Todas as pessoas convidadas a depor devem ser plenamente informadas com antecedência sobre os procedimentos e seus direitos ou deveres. As vítimas devem receber apoio médico, psicológico ou emocional. A comissão deve também contatar as vítimas após o seu testemunho para garantir que seu bem-estar não foi comprometido e oferecer aconselhamento caso necessário.

*Direitos processuais:* A equidade processual deve ser respeitada durante a condução dos trabalhos de uma comissão da verdade, especialmente quando da publicação de conclusões e recomendações:

- Direito a ser ouvido: Sempre que uma comissão contempla tomar uma decisão ou recomendação que pode ser prejudicial a alguém, essa pessoa, juntamente com qualquer vítima associada, deve ter garantida a oportunidade de se fazer representar e/ou comparecer a uma audiência.
- Direito contra a autoincriminação: Se a testemunha é obrigada a comparecer perante a comissão e a responder perguntas que podem ser incriminadoras, tais respostas não devem ser admitidas como evidência contra a pessoa em processo judicial ulterior. A comissão só deve utilizar esse procedimento quando tal informação for necessária e justificável para atingir seus objetivos; ou então quando uma pessoa se recusa a

# o mandato legal de uma comissão da verdade: objetivos, funções, competências e poderes

responder ao questionamento sob a alegação indevida de autoincriminação. Esta medida é muitas vezes referida como “uso da imunidade”.

- *Direito à representação legal:* Qualquer pessoa interrogada por um investigador, ou que tenha sido chamada perante a comissão, deve ter direito à representação legal, mesmo se carente de recursos financeiros. Neste caso, uma comissão deverá nomear um representante legal, se ficar comprovado tratar-se de interesse da justiça.

*Proteção de testemunhas:* Um programa de proteção a testemunhas deve ser estabelecido para as testemunhas essenciais quando existirem ameaças claras a sua segurança. A proteção eficaz das testemunhas e da informação é vital, especialmente quando uma comissão está investigando assuntos delicados e relacionados a pessoas poderosas. Testemunhas que têm medo podem não contar toda a verdade, podem fabricar informações para protegerem a si próprios e seus familiares, ou podem evitar a comissão completamente. Sempre que uma comissão não puder fornecer uma eficiente proteção às testemunhas, deverá ser capaz de garantir a mais estrita confidencialidade em relação às identidades das testemunhas mais suscetíveis.

*Sanções:* Deve ser prevista a punição de crimes cometidos contra a comissão da verdade, incluindo: a obstrução do desempenho das funções da comissão, prestar informações falsas voluntariamente, não obedecer a uma intimação, divulgar informações confidenciais e destruir provas ou arquivos.

*Proteção para comissionados:* Comissionados e funcionários devem gozar de uma medida de proteção para que sua conduta seja realizada de boa-fé durante o curso do trabalho. Nenhum comissionado, membro da equipe ou pessoa que executa qualquer tarefa em nome da comissão deve estar legalmente obrigado com relação a qualquer coisa refletida em qualquer relatório, conclusões, ponto de vista ou recomendação feita ou expressa de boa-fé. Esta proteção garante imparcialidade e impessoalidade e permite aos comissionados e funcionários fazerem seu trabalho diligentemente e de acordo com os princípios da equidade processual.

*Publicidade do relatório:* A comissão da verdade deve estar autorizada a emitir seu relatório final publicamente, através da mídia, internet, bibliotecas e arquivos. Restringir o acesso ao relatório final a uma alta autoridade, como a um presidente, e confiar na autoridade para sua divulgação irá enfraquecer o impacto da comissão.

## **o mandato legal de uma comissão da verdade: objetivos, funções, competências e poderes**







# o mandato legal de uma comissão da verdade: objetivos, funções, competências e poderes

Este material é produto do acordo de cooperação técnica “BRA/08/021-Cooperação para o intercâmbio internacional, desenvolvimento e ampliação das políticas de Justiça de Transição no Brasil”, mantido pela Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, e foi desenvolvido em parceria com o Centro Internacional para a Justiça de Transição (ICTJ), por meio do contrato internacional PNUD CPCS BRA 10-12414/2010. Seu objetivo é fomentar e qualificar a atuação de comissões da verdade e mecanismos análogos, bem como estimular a participação cidadã nos processos de efetivação do direito à reparação, memória e verdade.

Distribuição Gratuita – Venda Proibida  
Disponível para download em: [www.mj.gov.br/anistia](http://www.mj.gov.br/anistia)  
Publicado pela Comissão de Anistia do Ministério da Justiça.  
Formulado pelo Centro Internacional para a Justiça de Transição.  
Autorizada a reprodução desde que referida a fonte.  
© 2011 Comissão de Anistia do Ministério da Justiça  
Impresso no Brasil, 2012

ICTJ | 10 years

