

LUCAS MARTINS BERGAMINI

Novos paradigmas da Justiça de Transição:
análise do caso Volkswagen do Brasil.

Dissertação de Mestrado

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Assis de Almeida

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo - SP

2024

LUCAS MARTINS BERGAMINI

**Novos paradigmas da Justiça de Transição:
análise do caso Volkswagen do Brasil**

Versão Corrigida

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração de Direito Humanos, sob orientação do Prof. Dr. Guilherme Assis de Almeida

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo - SP

2024

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Bergamini, Lucas Martins

Novos paradigmas da Justiça de Transição: análise do caso Volkswagen do Brasil /
Lucas Martins Bergamini. - Versão corrigida. -- São Paulo, 2024.

160 p.

Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São
Paulo, 2024.

Orientador: Guilherme Assis de Almeida.

1. Direitos Humanos. 2. Justiça de Transição. 3. Justiça de Transição e empresas. 4.
Volkswagen do Brasil. I. Almeida, Guilherme Assis de , orient. II. Título.

BERGAMINI, Lucas Martins. **Novos paradigmas da Justiça de Transição**: análise do caso Volkswagen do Brasil. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2024.

Aprovado em: 11 de dezembro de 2023

Banca Examinadora:

Prof. Dr.: Guilherme Assis de Almeida (Presidente)

Instituição: Universidade de São Paulo (USP)

Não Votante

Prof. Dr.: Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari

Instituição: Universidade de São Paulo (USP)

Julgamento: Aprovado

Prof. Dra.: Carolina de Campos Melo

Instituição: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)

Julgamento: Aprovado

Prof. Dra: Carla Osmo

Instituição: Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)

Julgamento: Aprovado

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que, de alguma forma, contribuíram com a realização deste trabalho.

No entanto, não posso deixar de fazer menções específicas.

Inicialmente, agradeço ao meu orientador, Prof. Guilherme Assis de Almeida, pela confiança na pesquisa. Agradeço também à Professora Carolina Melo e ao Professor Pedro Dallari pela participação na banca de qualificação e na de defesa final. Agradeço também à Professora Carla Osório pela participação na banca de defesa final.

Deixo ainda registrado meus agradecimentos a Eduardo Ferreira Valério, que me apresentou o tema da justiça de transição e foi meu interlocutor durante toda a pesquisa. Agradeço, igualmente, a Anna Trotta Yaryd e Reynaldo Mapelli Júnior, pelo incentivo e apoio diários.

Por fim, deixo registrado meu agradecimento à Cléo Nudel Radomysler, que me incentivou a voltar para a academia; e ao Bruno Orsini Simonetti, pelos auxílios durante o período da qualificação.

RESUMO

BERGAMINI, Lucas Martins. **Novos paradigmas da Justiça de Transição**: análise do caso Volkswagen do Brasil. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

Em 2020 a Volkswagen do Brasil assinou um acordo extrajudicial com os Ministérios Públicos do Estado de São Paulo, Federal e do Trabalho para reparar ex-trabalhadoras e ex-trabalhadores que foram vítimas de perseguições e violações de direitos humanos no período da Ditadura Militar brasileira (1964/1985). Tal acordo se insere no contexto da justiça de transição brasileira e revela uma inovação dentro de seus possíveis mecanismos de trabalho. A presente pesquisa tem por objetivo questionar, inicialmente, como foi possível a realização deste acordo extrajudicial, já que pioneiro dentro do contexto da justiça de transição brasileira. Após, questiona-se quais são as limitações desse acordo para se concluir, ao final, sobre possível replicação, ante a existência de outras empresas que também violaram direitos humanos na ditadura militar brasileira. A hipótese que se levanta é a de que o acordo só foi possível em razão do estado da justiça de transição no Brasil e, também, em razão de algumas especificidades dos Ministérios Públicos envolvidos na negociação, de modo que, apesar de poder ser usado como exemplo para outros processos transicionais, só pode ser replicado de modo similar no contexto brasileiro. Para se responder aos questionamentos e confirmar ou afastar a hipótese serão feitos estudos sobre o conceito da justiça de transição, seus mecanismos de atuação e seu histórico, até se chegar na possível responsabilização de empresas privadas que foram cúmplices do autoritarismo. Após, serão analisadas as cláusulas do acordo celebrado entre a Volkswagen do Brasil e o Ministério Público com todo o subsídio teórico concatenado na primeira parte.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Justiça de Transição. Justiça de transição e empresas. Direitos Humanos e empresas. Ditadura Militar. Volkswagen.

ABSTRACT

BERGAMINI, Lucas Martins. **New paradigms of Transitional Justice: analysis of the “Volkswagen do Brasil” case.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

In 2020 Volkswagen of Brazil signed an extrajudicial agreement with the Public Ministry to repair former workers who were victims of persecution and human rights violations during the Brazilian Military Dictatorship (1964/1985). This agreement is part of Brazilian Transitional Justice and reveals an innovation within its possible working mechanisms. The present research aims to address, initially, how it was possible to carry out this extrajudicial agreement, since it was a pioneer in the context of transitional justice in Brazil. Afterwards, it questions the limitations of this agreement and, in the end, the possibilities of replication, given the existence of other companies that also violated human rights during the Brazilian Military Dictatorship. The hypothesis that arises is that the agreement was only possible due to the state of transitional justice in Brazil and also due to some specificities of the Public Ministry involved in the negotiation, so that, despite being able to be used as an example for other transitional processes, can only be replicated in a similar way in the Brazilian context. In order to answer the questions and confirm or reject the hypothesis, studies will be carried out on the concept of transitional justice, its mechanisms of action and its history, until reaching the possible responsibility of private companies that were accomplices of authoritarianism. Afterwards, the clauses of the agreement concluded between Volkswagen do Brasil and the Public Ministry will be analyzed with all the theoretical subsidy concatenated in the first part.

Keywords: Human Rights. Transitional Justice. Transitional Justice and Business. Human Rights and Business. Military Dictatorship. Volkswagen.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
PRIMEIRA PARTE. NOÇÕES DE JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO BRASIL	19
1. CAPÍTULO 1. A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS	19
1.1. A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO	19
1.2. MECANISMOS (OU PILARES) DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO	22
1.2.1. Justiça (Criminal)	25
1.2.2. Direito à Verdade e à Memória	26
1.2.3. Reparações e reformas institucionais	30
1.3. AS FASES E OS MODELOS DE JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO	33
1.4. JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO, EMPRESAS PRIVADAS E NORMATIVA PRÓPRIA	40
1.4.1. Relatoria da Comissão Interamericana de Direitos Humanos	43
1.4.2. Relatorias Especiais da ONU	50
1.5. CUMPLICIDADE: DIRETA, INDIRETA E SILENCIOSA.....	54
1.6. RESPONSABILIZAÇÃO: CRIMINAL, CÍVEL, EXTRAJUDICIAL E MORAL.....	56
1.6.1. Responsabilidade Civil	60
2. CAPÍTULO 2. A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO BRASIL	65
2.1. AS ESCOLHAS E PECULIARIDADES DO CASO BRASILEIRO	65
2.2. LEI DA ANISTIA	68
2.2.1. Considerações sobre a anistia	68
2.2.2. A Lei de Anistia e a Corte Interamericana de Direitos Humanos	71
2.2.3. Questionamento judicial da Lei de Anistia	73
2.3. COMISSÃO ESPECIAL SOBRE MORTOS E DESAPARECIDOS (CEMDP):	75
2.4. A LEI DE REPARAÇÃO E A COMISSÃO DE ANISTIA	78
2.5. O PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS – PNDH3 E A COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE	82
2.5.1. A Comissão Nacional da Verdade e a produção do Relatório Final	85
2.5.2. O Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade	88
SEGUNDA PARTE. ANÁLISE DO ACORDO EXTRAJUDICIAL ENTRE A VOLKSWAGEN E MINISTÉRIO PÚBLICO	91

3.	CAPÍTULO 3. AS PARTES ENVOLVIDAS NO ACORDO: A VOLKSWAGEN E O MINISTÉRIO PÚBLICO	91
3.1.	A VOLKSWAGEN: CONSIDERAÇÕES SOBRE A COOPERAÇÃO COM A DITADURA MILITAR BRASILEIRA.	91
3.2.	A VOLKSWAGEN DO BRASIL NA DITADURA MILITAR.....	94
3.3.	VOLKSWAGEN EM 2015: DO “DIESELGATE” AO RELATÓRIO DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE	98
3.4.	O MINISTÉRIO PÚBLICO E A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO	101
3.5.	O PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO	106
3.5.1.	A representação inicial.....	106
3.5.2.	Negociação das cláusulas	107
3.5.3.	Celebração do Termo de Ajustamento de Conduta	110
4.	CAPÍTULO 4. AS CLÁUSULAS DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDOTA	113
4.1.	PANORAMA DA REALIZAÇÃO DO ACORDO	113
4.2.	AS MODALIDADES DE REPARAÇÃO ESCOLHIDAS	116
4.3.	CRITÉRIOS DE ANÁLISE DO ACORDO.....	118
4.4.	ANÁLISE DAS CLÁUSULAS.....	119
4.4.1.	O depósito para os fundos de direitos difusos.....	120
4.4.2.	O pagamento para as vítimas (ex-funcionários e familiares)	125
4.4.3.	O pedido de desculpas	128
4.4.4.	O financiamento de pesquisas	132
4.4.4.1.	Projeto “Responsabilidade de Empresas” e o Laboratório de Identificação Humana 134	
4.4.5.	Políticas de memória	136
4.4.6.	Os relatórios finais: ausência de verdade?	138
4.4.6.1.	O relatório do Ministério Público.....	139
4.4.6.2.	Relatório da Volkswagen	141
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	145
6.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	151

INTRODUÇÃO

No dia 23 de setembro de 2020 a Volkswagen do Brasil assinou um acordo extrajudicial com os Ministérios Públicos do Estado de São Paulo, Federal e do Trabalho para reparar ex-trabalhadoras e ex-trabalhadores que foram vítimas de perseguições e violações de direitos humanos no período da Ditadura Militar brasileira (1964/1985).

O acordo foi o primeiro do tipo a ser celebrado no Brasil e, por isso, merece um olhar atento para suas cláusulas, que possuem relevância histórica e jurídica, ao tratar da temática da justiça de transição, através de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), instrumento jurídico previsto na Lei da Ação Civil Pública (Lei n.º 7.347/85) em seu artigo 5º, §6º.

Segundo acordado nos Inquéritos Civis n.º 14.725.00001417/2015-7 (MPSP) e n.º 1.34.001.006706/2015-26 (MPF), a empresa Volkswagen do Brasil concordou em fazer doações, tanto para os ex-funcionários, que teriam sido vítimas de perseguição, quanto para a coletividade de modo geral.

Como doação à coletividade, a Volkswagen do Brasil se comprometeu a destinar ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (Federal) e ao Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados (Estado de São Paulo) valores que ficaram definidos da seguinte maneira: (i) R\$ 4.500.000,00 (quatro milhões e quinhentos mil reais) ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), nos termos da Lei n.º 7.347/85 e da Lei n.º 9.008/95; e (ii) R\$ 4.500.000,00 (quatro milhões e quinhentos mil reais) ao Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados (FID), nos termos da Lei n.º 7.347/85, da Lei Estadual n.º 6.536/89 e da Lei Estadual. n.º 13.555/09.

Também à coletividade, a empresa se dispôs a doar a quantia de R\$ 10,5 milhões, sendo que R\$ 6 milhões seriam destinados à Ordem dos Advogados do Brasil, Seção São Paulo; e R\$ 4,5 milhões para a Universidade Federal de São Paulo.

A OAB se comprometeu a construir um espaço de memória. A UNIFESP, por sua vez, se comprometeu a destinar R\$ 2,5 milhões nas atividades desenvolvidas pelo Centro de Antropologia e Arqueologia Forenses (CAAF); e outros R\$ 2 milhões para desenvolvimento de novas pesquisas sobre a cumplicidade de empresas com violações aos direitos humanos no governo ditatorial.

Além disso, a empresa se comprometeu a fazer doação no montante de R\$ 16.800.000,00 (dezesseis milhões e oitocentos mil reais) para a Associação dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Volkswagen – Associação “Heinrich Plagge”, quantia

essa a ser destinada para ex-trabalhadoras e ex-trabalhadores da VW do Brasil, ou sucessores, que tenham sofrido violações de direitos humanos durante a ditadura.

Por fim, a Volkswagen do Brasil se dispôs a fazer uma declaração pública – “pedido de desculpas” (esta declaração consta do Anexo I do TAC) sobre os fatos apurados nos Inquéritos do Ministério Público; e foram produzidos relatórios finais por parte da empresa e do Ministério Público sobre os fatos – a colaboração da Volkswagen com a Ditadura Militar (1964/1985).

O Termo de Ajustamento de Conduta foi assinado pelos seguintes Promotores de Justiça, Procuradores da República, Procuradores do Trabalho e Advogados: Eduardo Ferreira Valerio e Anna Trotta Yaryd (Ministério Público Estadual); Marlon Alberto Weichert e Pedro Antonio de Oliveira Machado (Ministério Público Federal); Sofia Vilela de Moraes e Silva, Ricardo Nino Ballarini, Carlos Eduardo Almeida Martins de Andrade (Ministério Público do Trabalho); Henrique Mendes de Araújo, Fernando Machado Alves Gonçalves, e Rogério Luiz Guidugli Varga (Advogados da Volkswagen do Brasil S/A).

No entanto, a celebração desse acordo traz muitos questionamentos que precisam ser discutidos, dentro do contexto da Justiça de Transição. O presente trabalho tem por objetivo investigar o que possibilitou a realização do acordo entre o Ministério Público e a Volkswagen do Brasil, tentando responder ao questionamento: como se deu o primeiro acordo no Brasil envolvendo Justiça de Transição e empresas?

O trabalho se estruturou em duas partes, cada uma com dois capítulos. Na primeira parte, foram trabalhados conceitos gerais da Justiça de Transição bem como seu histórico, trazendo-se as dificuldades de se inserir as empresas privadas como agentes do processo justransicional.

Nesse primeiro momento, com base no levantamento bibliográfico, foi possível identificar que a responsabilização de empresas por graves violações de direitos humanos tem sido um assunto pouco discutido do ponto de vista teórico, porque, na prática, as empresas privadas foram desconsideradas como agentes importantes no processo de justiça transicional por muito tempo.

No segundo capítulo da primeira parte foi feito um estudo da justiça de transição no Brasil, a fim de se identificar e compreender as limitações (jurídicas e políticas) do processo brasileiro. Nesse momento, foi possível levantar medidas de reparação já realizadas, como as da Comissão da Anistia, por exemplo, que poderiam funcionar eventualmente como modelo para as reparações aventadas na negociação entre a empresa e o Ministério Público.

Com o estabelecimento das ideias gerais sobre: a) justiça de transição; b) justiça de transição e empresas; e c) justiça de transição no Brasil, passou a ser possível analisar o caso concreto, que se relaciona com a responsabilização de uma empresa privada, dentro do contexto da justiça de transição brasileira – o que se fez na segunda parte.

No primeiro capítulo da segunda parte foram feitas análises acerca da participação da Volkswagen com o regime militar brasileiro, constatando as formas de cumplicidade da empresa com o regime ditatorial, baseando-se no que foi estudado nos capítulos anteriores; e foram feitas análises sobre o Ministério Público (as partes do acordo).

No segundo capítulo, com base em tudo o que foi estudo até o momento, realizou-se uma análise criteriosa de todas as cláusulas que foram celebradas entre o Ministério Público e a Volkswagen do Brasil. O estudo das cláusulas buscou compreender suas limitações, incoerências e inconsistências, observando principalmente os parâmetros das relatorias das relatorias especiais, sem desconsiderar a crítica acadêmica e dos movimentos sociais.

Além disso, foram apontados os avanços e as potencialidades que essas cláusulas encerram; e foram estudadas as possibilidades de o acordo ser usado como possível paradigma para eventuais futuras avenças na temática da justiça de transição e empresas, já que se trata do primeiro caso cível em que houve um acordo para reparação de violações de direitos humanos praticados por agentes econômicos privados (companhia multinacional) no contexto dos regimes ditatoriais.

Ressalta-se que o interesse pela pesquisa se deu em razão de ter trabalhado na Promotoria de Justiça de Direitos Humanos, área da inclusão social, enquanto analista jurídico. A partir desta posição, foi possível observar os primeiros (e tardios) esforços da instituição para lidar com o tema, bem como todo o processo de negociação do acordo com a Volkswagen do Brasil.

Ainda no exercício dessa função pública, foi possível acompanhar, com proximidade, diversos casos envolvendo a temática da justiça de transição. Entre eles, vale mencionar a ação relativa a indenizações aos familiares das vítimas dos “Crimes de Maio”; a ação envolvendo justiça de transição e liberdade de expressão, na qual se demandou a não divulgação de bloco carnavalesco que homenageava o Coronel Ustra; e a ação a respeito da modificação do nome da Ponte das Bandeiras, para homenagear Romeu Tuma, que foi reconhecido pelo Relatório Final produzido pela Comissão Nacional da Verdade como agente da repressão.

PRIMEIRA PARTE. NOÇÕES DE JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO BRASIL

1. CAPÍTULO 1. A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

1.1. A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO

Muito embora a justiça de transição venha sendo realizada desde o final da Segunda Guerra Mundial, o assunto ainda é pouco trabalhado dentro do meio jurídico brasileiro. Nesse sentido, é indispensável trazer algumas conceituações e esclarecimentos, que serão fundamentais à compreensão da pesquisa e do próprio acordo realizado pela Volkswagen do Brasil e os Ministérios Públicos.

A Justiça de Transição pode ser definida como uma forma de “justiça associada a períodos de mudança política, caracterizados por respostas no âmbito jurídico, que têm o objetivo de enfrentar crimes cometidos por regimes opressores do passado” (TEITEL, 2011, p. 135). E, ao se estudar a justiça transicional, não se pode deixar de analisar e levar em consideração “a natureza da violência e dos abusos de direitos humanos, a natureza da transição política e a extensão do poder dos criminosos, após a passagem para o novo regime” (MEZAROBBA, 2009, p. 41).

Como esclarecem Melo e Schettini (2021, p. 143-144) o termo “Justiça de Transição” foi criado a partir de conferências internacionais nas quais eram debatidas transformações políticas em diversos lugares do mundo, nas décadas de 80 e 90, sendo o termo, de fato, cristalizado com a publicação do livro “*Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*”, organizado por Neil Kritz, que compilava diversos textos e relatórios acerca da temática, produzidos no contexto dessas conferências internacionais.

Paige Arthur aponta, contudo, que a primeira aparição do termo, em pesquisas por palavras-chaves em bases de dados da imprensa internacional, revistas jurídicas e jornais de ciências sociais se deu em um artigo do “Boston Herald” sobre o evento “Justice in Times of Transition” organizado pelo “Charter 77 Foundation”, na cidade de Salzburg, em 1992 (ARTHUR, 2011, p. 82). Mas reconhece que, de fato, foi o livro de Neil Kritz que possibilitou a disseminação do conceito (ARTHUR, 2011, p. 84).

Importa lembrar que as mudanças políticas que deram ensejo ao início da sistematização dos estudos transicionais foram aquelas que aconteceram na América Latina, mais precisamente no Cone Sul; e no Leste Europeu, mais precisamente em relação aos países que faziam parte da chamada “Cortina de Ferro”. Essas mudanças políticas se relacionam, basicamente, com o esfacelamento das ditaduras que surgiram no período da Guerra Fria e com a tentativa de superação do legado de violência e violação de direitos humanos por parte desses regimes políticos autoritários, alinhados ou aos Estados Unidos da América ou à União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Tem-se, portanto e desde já, uma ideia relevante: a justiça de transição, em seus estudos iniciais, buscava a superação de regimes autoritários com a instalação de uma democracia liberal, alinhada com uma economia de mercado e que respeitasse direitos humanos¹

Apesar de ter sido discutida por muito tempo no âmbito internacional, apenas em 2004 o tema foi consolidado na ONU, conforme apontam Melo e Schettini (2021, p. 145), com a edição do relatório “O Estado de Direito e a Justiça de Transição em sociedades em conflito e pós-conflito” (“*The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*” – S/2004/616), por parte do Secretário-Geral da ONU. O supramencionado relatório traz importante definição da justiça de transição, enaltecendo os ideais de “accountability”, “justiça” e “reconciliação”. Vejamos o conceito transcrito:

A noção de Justiça de Transição, discutida no presente relatório, compreende a gama de processos e mecanismos associados às tentativas de uma sociedade de superar um legado de abusos em massa no passado, a fim de garantir responsabilidade (accountability), oferecer justiça e alcançar a reconciliação. Eles podem incluir mecanismos judiciais e não judiciais, com diferentes níveis de envolvimento internacional (ou nenhum) e processos individuais, reparações, busca de verdade, reforma institucional, investigações e demissão, ou uma combinação destes (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004, tradução nossa)²

Esse conceito é de extrema importância porque ele não aponta apenas os mecanismos de trabalho da justiça de transição (na parte final), mas também apresenta quais seriam os

¹ E apesar de haver grandes vantagens na superação de um regime autoritário, há também os problemas intrínsecos da adoção de uma economia de mercado, que deixa em segundo plano direitos sociais, econômicos e culturais.

² No original: “*The notion of transitional justice discussed in the present report comprises the full range of processes and mechanisms associated with a society’s attempts to come to terms with a legacy of large-scale past abuses, in order to ensure accountability, serve justice and achieve reconciliation. These may include both judicial and non-judicial mechanisms, with differing levels of international involvement (or none at all) and individual prosecutions, reparations, truth-seeking, institutional reform, vetting and dismissals, or a combination thereof*”.

seus ideais e suas metas, a saber: accountability, justiça e reconciliação (no começo da definição).

Jorge Chediek (2011, p.16), representante do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), traz, na apresentação da obra “Justiça de Transição: Manual para América Latina”, um conceito simples, mas que merece ser mencionado, já que é reprisado no arquivamento do Inquérito Civil n.º 14.725.00001417/2015-7 do MPSP, que aponta que: “...justiça de transição é o conjunto de mecanismos usados para tratar o legado histórico da violência dos regimes autoritários. Em seus elementos centrais estão a verdade e a memória, através do conhecimento dos fatos e do resgate da história”.

Alguns autores, por outro lado, preferem focar no caráter reconciliador e, por isso, vale mencionar o conceito trazido por André Ramos Tavares e Walber de Moura Agra, que definem a justiça de transição como sinônimo de “justiça reparadora”:

A justiça reparadora, de transição ou transicional se configura naqueles procedimentos que têm a finalidade de compensar abusos cometidos contra direitos humanos em regimes ditatoriais, períodos de exceção ou em situações de anomalia constitucional. [...] Trata-se de responder à difícil e delicada pergunta sobre quais as medidas a serem adotadas por um novo regime em relação aos fatos ocorridos durante o regime que o precedeu, indagação especialmente difícil quando a ditadura truculenta e sufocante sucede a democracia aberta e plena (TAVARES; AGRA, 2009, p. 71).

De todo modo, a justiça de transição traz ínsita a ideia de “reconciliação”, que não pode ser negligenciada. Quando se fala em um processo transicional, fala-se na criação de um novo modelo de sociedade que repudie as violações de direitos do regime anterior e tenha mecanismos de autotutela que impeçam que essas violações aconteçam novamente.

Com todas essas informações em mente, pode se afirmar que a justiça de transição serve e tem servido para lidar com graves violações de direitos humanos do passado, superando-as através de diversos mecanismos – judiciais ou não judiciais -, que buscam responsabilizar os perpetradores dessas violações e construir uma sociedade em que essas violações não sejam aceitas ou repetidas.

Essa definição se mostra importante porque consegue abranger as medidas que devem ser tomadas em casos de graves violações que não estão ligados a conflitos armados ou regimes ditatoriais, mas que são graves e precisam ser trabalhadas com o escopo de se garantir uma “pacificação social”, bem como a reparação dos direitos das vítimas.

Com essas noções fundamentais de justiça de transição, passa-se agora à análise de seus mecanismos de trabalho, que, como se verá nos dois últimos capítulos, serviram de parâmetro para a realização do acordo.

1.2. MECANISMOS (OU PILARES) DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO

Desde já, afirma-se que não existe um esquema único dos “pilares da justiça de transição”, muito embora a utilização de quatro pilares – verdade, justiça, reparação e reforma das instituições - seja o mais comum, em razão do previsto na “Guidance Note of The Secretary-General: United Nations Approach to Transitional Justice”, de maio de 2010.³

Para Marlon Alberto Weichert, por exemplo, a Justiça de Transição, ou Justiça Transicional, pode ser conceituada da seguinte maneira:

Conjunto de providências para a superação, em uma sociedade pós-conflito ou pós-governo repressivo, de um legado de graves violações aos direitos humanos, com objetivo de promover a reconciliação, fortalecer o Estado democrático de direito e garantir a não-recorrência. O processo de justiça de transição compreende medidas judiciais, legislativas e administrativas, tais como responsabilização de autores de graves violações de direitos humanos, revelação da verdade, reparação das vítimas, recuperação e proteção da memória e implementação de reformas institucionais (WEICHERT, 2015, p. 43).

Essa conceituação é de interesse porque aponta dentro do conceito da justiça de transição seus mecanismos ou opções de trabalho, que conformam um processo transicional que se pretende completo. E é indispensável notar que estas estratégias ou opções de trabalho (*Aufarbeitungsoptionen*), como já adianta o Relatório n.º S/2004/616 do Secretário-Geral da ONU, não são excludentes e podem ser utilizadas concomitantemente, a depender da opção política feita pelo país em determinado contexto social.

Aliás, conforme relembra Glenda Mezarobba, as medidas de justiça de transição devem ser diferentes porque cada processo transicional possui especificidades próprias:

[...] nessa primeira década do século XXI existe um crescente consenso entre pesquisadores e ativistas sobre o conteúdo básico do arcabouço de justiça de transição, a partir da ideia geral de que as estratégias nacionais para se lidar com as violações de direitos humanos ocorridas no passado dependem das especificidades ditadas pelo contexto local e que só assim elas podem contribuir para accountability, para acabar com a impunidade, para a reconstrução das relações entre o Estado e seus cidadãos e para a criação de instituições democráticas (MEZAROBBA, 2009, p. 41).

³ Nessa nota, há indicação de que os programas de justiça de transição devem englobar “*prosecution initiatives*”, “*Facilitating initiatives in respect of the right to truth*”, “*Delivering reparations*”, “*Institutional reform*”, e acrescenta o item “*National consultations*”, indicando a necessidade de participação popular para o bom resultado do processo de justiça transicional.

Werle e Vormbaum, professores das Universidades Humbolt-Berlim e Münster, respectivamente, na obra *“Transitional Justice: Vergangenheitsbewältigung durch Recht”*⁴ apontam que:

As opções de trabalho **não são mutuamente excludentes**, mas podem e devem andar de mãos dadas. Então é possível que uma Comissão da Verdade seja instituída concomitantemente à persecução penal – não raramente, e principalmente nas iniciativas de trabalho mais recentes, estas têm sido as principais medidas utilizadas nos processos de transição (WERLE; VORMBAUM, 2018, p. 7, grifo no original, tradução nossa).⁵

Os autores Werle e Vormbaum (2019, p. 6-7), após análise detida de dezenas de processos transicionais (ainda que muitas vezes de modo simplesmente enunciativo, sem profundas elucubrações), sintetizam os mecanismos/opções de trabalho (*“Aufarbeitungsoptionen”*) como: a) persecução penal; b) anistia; c) comissões de verdade; d) reparações; e e) revisão dos serviços públicos.⁶

Esses mecanismos são, basicamente, o que se convencionou chamar de pilares ou estratégias da justiça de transição. E são, de modo mais corriqueiro, elencados apenas quatro deles: a) justiça (e aqui estariam incluída a responsabilidade penal, com possível utilização da persecução penal ou de anistias); b) revelação da verdade; c) reparação em favor das vítimas; e d) reforma das instituições.

Tal lição clássica é revisitada por Laura Martín (2021, p. 20), que entende os processos de revelação da verdade como instrumentos para investigações completas de graves violações de modo que elas possam ser conhecidas pela sociedade. Já em relação aos “processos de justiça”, a pesquisadora aponta terem o condão de permitir que os perpetradores de violações de direitos humanos sejam levados ao Poder Judiciário para responderem por seus ilícitos. Além disso, os processos de reparação focariam na vítima e as reformas institucionais serviriam para impedir a repetição das atrocidades.⁷

4 No original: “Justiça de Transição: lidando com o passado através do Direito”.

5 No original: “Die Aufarbeitungsoptionen **schließen einander grundsätzlich nicht aus**, sondern können und sollen nebeneinander zum Zuge kommen. So kann etwa eine Wahrheitskommission parallel zur Strafverfolgung eingesetzt werden – nicht selten, und insbesondere bei aktuelleren Aufarbeitungsiniciativen, stellen diese beiden Optionen die Hauptsäulen des Aufarbeitungsprozesses dar”.

6 Tradução livre de: “a) Strafverfolgung; b) Amnestie; c) Wahrheitskommissionen; d) Wiedergutmachung; sowie e) Überprüfung des öffentlichen Dienstes.”

7 No original: “It’s commonly accepted that four process constitute the core of Transitional justice: namely a Truth process, which allows the full investigation of mass atrocities so that the reality of what happened during the conflict or the repressive regime could be known by the whole society, including who the perpetrators were, how the violations were committed and where the remains of the victims lie; a justice process, in which perpetrators of human rights violations should be brought to justice; a reparation process, focusing on victims of atrocities; and an institutional reform process, to ensure and guarantee that such atrocities will not happen again”.

A esse esquema interpretativo, Marlon Weichert acrescenta o tópico da “recuperação e proteção da memória”, que é definido da seguinte maneira:

O quarto grupo de medidas da justiça de transição refere-se à recuperação e preservação da memória, o qual cumpre dois principais propósitos: compilar a informar(ção?) e transmiti-la transgeracionalmente. Há inúmeras formas de promover a memória, tais como a divulgação de depoimentos, reunião de arquivos, publicação de livros, encenação de peças teatrais, estímulo a expressões musicais e exposições artísticas, e a criação de monumentos e de espaços de memória. Esta última forma de iniciativa de memória é uma das mais propagadas, pelo impacto que produz no meio social (WEICHERT, 2015, p. 33).

Ademais, não se poderia desconsiderar o modelo proposto por Weichert, uma vez foi um dos procuradores que assinou o Termo de Ajustamento de Conduta e sua classificação foi efetivamente utilizada na manifestação que arquivou o Inquérito Civil.

Ao se utilizar esse modelo, tem-se que, no caso brasileiro, houve afastamento da opção de trabalho da persecução penal dos agentes da ditadura que praticaram crimes, em razão da escolha pela “opção de trabalho” da anistia (Lei n.º 6.683/1979). No entanto, ainda que tardiamente, foram estabelecidas comissões da verdade⁸, sendo a Comissão Nacional da Verdade, criada pela Lei n.º 12.528/2011, a mais importante delas.

Embora a anistia impeça a persecução penal, outras medidas da justiça transicional podem (e devem) ser aplicadas. O caso em análise surge, justamente, nesse contexto. Os Ministérios Públicos, em momento algum da negociação, discutiram a responsabilidade criminal de eventuais perpetradores de violações de direitos humanos dentro da Volkswagen do Brasil (ou mesmo responsabilidade criminal da própria pessoa jurídica). Não obstante, buscaram reparações civis, que, dentro da tradição da justiça de transição, podem ser de caráter material ou simbólico. O TAC realizado com a Volkswagen do Brasil contemplou tanto reparações materiais quanto simbólicas.⁹

⁸ No Brasil foram instauradas uma Comissão Nacional da Verdade, comissões estaduais da verdade e comissões municipais da verdade.

⁹ Aqui vale uma observação: como se observa em diversas passagens das negociações do TAC, mencionada no arquivamento do procedimento, os advogados da VW do Brasil insistiram sempre na utilização do termo “doação”, trazendo uma ideia de liberalidade e afastando da responsabilidade civil tradicional. Do ponto de vista técnico-jurídico esta nomenclatura tem um significado específico que não pode ser desprezado, afinal uma doação não pode ser confundida com uma indenização. Todavia, do ponto de vista político e da justiça de transição, não seria impossível defender a ideia de que a doação, nesta circunstância, representa verdadeira reparação (*Wiedergutmachung*). Neste ensaio será utilizado o termo “reparação”, dentro do contexto da justiça de transição; e não a reparação do modelo civil em que o termo pode ser utilizado como sinônimo de indenização.

Nessa linha de raciocínio, é perfeitamente possível, *em tese*,¹⁰ usar o mecanismo da anistia para determinados crimes e buscar a persecução penal para outros ilícitos penais. É possível, também, anistiar todos os perpetradores e buscar reparações materiais e simbólicas para as vítimas. Ou seja, não existe um modelo fechado de justiça de transição. Não existe um modelo ideal. Existe apenas um modelo moralmente aceito para determinada realidade.¹¹

1.2.1. Justiça (Criminal)

O primeiro mecanismo a ser discutido é naturalmente o da justiça, que é o mais tradicional dentro do próprio desenvolvimento do conceito da justiça de transição, que começou a ser operacionalizado a partir dos julgamentos do Tribunal de Nuremberg.

O processo de persecução da justiça (criminal) é construído na ideia de que uma paz sustentável e duradoura depende da condenação dos perpetradores de graves violações de direitos humanos. E, para isso, podem ser usados diversos mecanismos, como a persecução penal em tribunais nacionais, internacionais ou híbrido, sem prejuízo da adoção de medidas administrativas, como exoneração de cargo público e exposição social da pessoa que praticou a grave violação de direitos humanos (MARTÍN, 2021, p. 67).

A importância da persecução penal é bem sistematizada por Weichert e aqui merece ser transcrita:

A relação entre a promoção da justiça e o alcance dos objetivos da justiça transicional nos parece, de fato, evidente. Primeiro, porque atende ao direito das vítimas de verem os perpetradores de graves violações aos seus direitos fundamentais devidamente sancionados pelo Estado, num processo que restaura a confiança nas instituições incumbidas de promover a justiça e, portanto, impulsiona a reconciliação. Segundo, porque exime e concretiza o princípio da igualdade perante a lei. A persecução penal de altos dirigentes públicos envolvidos com a violação de direitos humanos, e eventualmente seus apoiadores, aponta que o direito penal não está a serviço da elite, mas sim que pode servir à proteção da sociedade sob um regime de igualdade e defesa da dignidade humana (WEICHERT, 2015, p. 25).

¹⁰ Coloca-se aqui a expressão “em tese” porque nos padrões mínimos para a justiça de transição da Comissão Interamericana de Direitos Humanos existe a vedação expressa da concessão de anistias de modo amplo e geral, como aconteceu no Brasil.

¹¹ A respeito do tema, não se pode desconsiderar a obra já mencionada “*Transitional Justice: Vergangenheitsbewältigung durch Recht*” que traz um panorama geral da justiça de transição e analisa dezenas de modelos escolhidos por diversos países em diferentes modelos históricos.

Muito embora haja concordância com a necessidade de se punir criminalmente, justamente com esses dois argumentos, não é o que sempre acontece nos casos de justiça de transição.

Como esclarece Teitel (2000, p. 27) a noção da punição permeia a nossa compreensão acerca da justiça transicional, já que é extremamente emblemática no que se refere à responsabilização e à vigência da lei. Mas, ao mesmo tempo, ela traz muitos dilemas, sendo um deles referente à dicotomia punição/anistia como instrumentos para a pacificação social. No caso brasileiro, especificamente, houve a concessão de anistia, sob o argumento de que somente ela poderia promover reconciliação. Tem-se, nesse ponto, uma disputa de narrativa e posições jurídicas que serão vistas de modo mais pormenorizado quando da discussão do processo transicional brasileiro no Capítulo 3.

1.2.2. Direito à Verdade e à Memória

Não se pretende, neste ponto, enveredar a discussão para as noções filosóficas do conceito de verdade, já que não é o objetivo do trabalho. Aqui será feita uma breve discussão acerca da noção de verdade dentro do contexto de justiça de transição.

Como esclarece Martín (2021, p. 21-22) o processo de busca pela verdade se baseia no direito que a sociedade tem de saber o que aconteceu no contexto de repressão. E acrescentando a noção de que a justiça de transição não se limita aos casos de repressão política, seria possível afirmar que o processo de verdade seria o direito de saber exatamente o que aconteceu em um caso de grave e massivo de violação de direitos humanos.

Importa mencionar que, consoante o Informe Temático da Comissão Interamericana de Direitos Humanos “*Derecho a la verdad en las Americas*”, malgrado o direito à verdade não esteja previsto expressamente em nenhum tratado internacional, ele tem sido sistematicamente invocado a partir da análise de outros artigos da Convenção Americana de Direitos Humanos (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014, p. 4).

No entanto, isso não impede que no âmbito interamericano haja uma definição para o “direito à verdade”. A Resolução AG/RES. 2175 (XXXVI-O/06) “*El derecho a la verdad*” da Assembleia Geral da OEA aponta que a verdade é o direito que:

Assiste às vítimas de violações manifestas aos direitos humanos e violações graves ao direito internacional humanitário, assim como a suas famílias e à sociedade em seu conjunto, de conhecer a verdade sobre tais violações da maneira mais completa possível, em particular a identidade

dos autores e as causas, os feitos e as circunstâncias em que se produziram (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2006, tradução nossa).¹²

Essa noção é repetida por Sampaio e Almeida, que acrescentam a importância de se estabelecer a verdade para uma efetiva reconciliação:

A verdade histórica, na concepção de múltiplos olhares sobre o passado a partir da plena disponibilidade das fontes de informações, é fundamental para a constituição e desenvolvimento de uma comunidade política de iguais. Toda democracia que se alicerça na incerteza sobre os compromissos e projetos que a ela deram as fundações conviverá sempre com o fantasma do passado a assombrar-lhe a existência. Será sempre um regime frágil e imaturo, porque duvidará da sua própria dignidade e correção ou estará sempre refém do sobressalto de algo inesperado que revele o engodo de seus laços. A conciliação não se torna definitiva se há feridas não saradas e conflitos não resolvidos (SAMPAIO; ALMEIDA, 2009, p. 253).

Por esse motivo, o conhecimento da verdade é um dos principais instrumentos para que se possa realizar uma reconciliação perene, de modo a se evitar o reaparecimento de graves violações de direitos humanos.

Um fato histórico relevante não pode deixar de ser esclarecido para a população e nenhum governo pode, simplesmente, ocultar informações a respeito de graves violações. Para Barbosa e Vanucchi:

Nenhum governante tem o direito de ocultar a verdade dos fatos. A negação injustificada do amplo e livre acesso aos arquivos viola preceitos básicos de direitos fundamentais, além de ignorar os anseios da cidadania pela construção de uma memória coletiva e pelo acesso a informações estruturais para as vidas individuais de milhares de brasileiros. A reconstituição da memória fundada na verdade é, conseqüentemente, um passo histórico necessário e imprescindível à consolidação democrática (BARBOSA; VANUCCHI, 2009, p. 59-60).

No mesmo sentido, vem estatuído no Informe Temático da Comissão Interamericana de Direitos Humanos que, na justiça transicional: “a obtenção de uma verdade completa, autêntica, imparcial, socialmente construída, compartilhada e legitimada é um elemento fundamental para a reconstrução da confiança cidadã na institucionalidade estatal” (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014, p. 20).¹³

¹² No original: “*asiste a las víctimas de violaciones manifiestas a los derechos humanos y violaciones graves al derecho internacional humanitario, así como a sus familias y a la sociedad en su conjunto, de conocer la verdad sobre tales violaciones de la manera más completa posible, en particular la identidad de los autores y las causas, los hechos y las circunstancias en que se produjeron*”.

¹³ No original: “*el logro de una verdad completa, veraz, imparcial y socialmente construida, compartida, y legitimada es un elemento fundamental para la reconstrucción de la confianza ciudadana en la institucionalidad estatal*”.

Por certo, alguns episódios da história de uma nação são tão traumáticos que não podem ser revelados levemente, sob pena de causar uma ruptura interna perigosa. Como forma de evitar que a revelação de algumas verdades fosse mais traumática que a ocultação delas, surgiram, no plano interno e internacional, as “Comissões de Verdade e Conciliação”. Sampaio e Almeida definem as Comissões de Verdade e Conciliação como sendo:

[...] órgãos temporários criados para investigar fatos históricos determinados de um país, de relevante interesse social, especialmente as graves violações a direitos humanos. São uma espécie de alternativa não-judicial para a solução de problemas pós-conflitos, ou seja, ao invés de se processar criminalmente os responsáveis pelos excessos cometidos e correr o risco de que a verdade se perca pelas curvas da história, opta-se por investigar a verdade em sua totalidade, não apenas para punir os responsáveis (SAMPAIO; ALMEIDA, 2009, p. 254-255).

No Brasil, a Comissão Nacional da Verdade só foi instaurada a partir da Lei n.º 12.528/2011, sancionada pela então Presidenta da República Dilma Rousseff, com objetivo de esclarecer as graves violações de direitos humanos ocorridas nas ditaduras brasileiras que existiram nos períodos compreendidos entre 18 de setembro de 1964 e 5 de outubro de 1988. Logo no seu caput, existe a previsão de que essa Comissão Nacional da Verdade serviria para efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional.¹⁴

Além disso, a Comissão Nacional da Verdade brasileira elencou seus objetivos no seu art. 3º¹⁵, devendo ser mencionado especialmente o seu inciso III, que fez previsão de que seria necessário tornar público e identificar as estruturas e instituições responsáveis pela violação de direitos humanos no período da ditadura.

Percebe-se, portanto, que as comissões da verdade são, talvez, o principal instrumento de reconciliação existente entre os mecanismos de trabalho disponível dentro do esquema operacional da justiça de transição, na medida em que pode ouvir todos os

¹⁴ “Art. 1º É criada, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, a Comissão Nacional da Verdade, com a finalidade de examinar e esclarecer 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” (BRASIL, 2011).

¹⁵ “Art. 3º. São objetivos da Comissão Nacional da Verdade: I - esclarecer os fatos e as circunstâncias dos casos de graves violações de direitos humanos mencionados no caput do art. 1º ; II - promover o esclarecimento circunstanciado dos casos de torturas, mortes, desaparecimentos forçados, ocultação de cadáveres e sua autoria, ainda que ocorridos no exterior; III - identificar e tornar públicos as estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias relacionados à prática de violações de direitos humanos mencionadas no caput do art. 1º e suas eventuais ramificações nos diversos aparelhos estatais e na sociedade; IV - 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, nos termos do art. 1º da Lei nº 9.140, de 4 de dezembro de 1995; V - colaborar com todas as instâncias do poder público para apuração de violação de direitos humanos; VI - recomendar a adoção de medidas e políticas públicas para prevenir violação de direitos humanos, assegurar sua não repetição e promover a efetiva reconciliação nacional; e VII - promover, com base nos informes obtidos, a reconstrução da história dos casos de graves violações de direitos humanos, bem como colaborar para que seja prestada assistência às vítimas de tais violações” (BRASIL, 2011).

envolvidos e trazer a verdade dos fatos. No Brasil, sem dúvida alguma, foi o principal instrumento para elucidar diversos episódios de violência na Ditadura Militar de 1964-1985, que teria o condão de trazer pacificação social, como preconizado no plano teórico.

A não punição dos responsáveis pelos crimes da Ditadura Militar Brasileira e a falta de esclarecimento do que de fato aconteceu eram (e ainda são) um conflito não resolvido na sociedade brasileira. Tanto assim o é que, no dia 29 de março de 2019, houve tentativa pelo governo brasileiro da época de celebrar o golpe militar, o que foi repudiado por parcela da sociedade brasileira e pelo Relator Especial da ONU, Fabian Salvioli.¹⁶ Existe, portanto, um longo caminho a ser percorrido no Brasil para se esclarecer os fatos e trazer alguma pacificação de fato.

Muito próximo da questão da verdade, que, por vezes, é acrescentado como um mecanismo autônomo¹⁷.

Os “Princípios sobre Políticas Públicas de Memória nas Américas”, incorporados pela Resolução n.º 03/2019 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos define memória da seguinte maneira:

Entende-se por memória as formas com que as pessoas e os povos constroem sentido e relacionam o passado com o presente no ato de recordar em relação a graves violações aos direitos humanos e/ou ações das vítimas e sociedade civil na defesa e promoção dos direitos humanos e valores democráticos em tais contextos (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2019, tradução nossa).¹⁸

Além disso, ela tem dois objetivos principais: I) compilar as informações do passado; e II) transmiti-las através das gerações, de acordo com Marlon Weichert (2015, p. 33). Esse ensinamento é acompanhado pelo conteúdo do PNDH-3, que prevê justamente a importância da transmissão intergeracional da memória:

[...] história que não é transmitida de geração a geração torna-se esquecida e silenciada. O silêncio e o esquecimento das barbáries geram graves lacunas na experiência coletiva de construção da identidade nacional. Resgatando a memória e a verdade, o País adquire consciência superior sobre sua própria identidade, a democracia se fortalece. As tentações totalitárias são neutralizadas e crescem as possibilidades de erradicação

¹⁶ COMEMORAR 1964 é imoral e inadmissível, diz relator da ONU. **DW Brasil**, São Paulo, 29 mar. 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/comemorar-golpe-de-1964-%C3%A9-imoral-e-inadmiss%C3%ADvel-diz-relator-da-onu/a-48121663>. Acesso em: 15 jan. de 2023.

¹⁷ Em razão da importância da memória para esta pesquisa, decidiu-se fazer a separação.

¹⁸ No original: “*Se entiende por memoria a las formas en que las personas y los pueblos construyen sentido y relacionan el pasado con el presente en el acto de recordar respecto de graves violaciones a los derechos humanos y/o de las acciones de las víctimas y sociedad civil en la defensa y promoción de los derechos humanos y valores democráticos en tales contextos*”.

definitiva de alguns resquícios daquele período sombrio, como a tortura, por exemplo, ainda persistente no cotidiano brasileiro (BRASIL, 2010b).

Ademais, levando em consideração o mesmo PNDH-3 é possível afirmar que tanto a verdade quanto a memória são direitos humanos. O Plano Nacional, em seu artigo 2º, cria o “Eixo Orientador VI: Direito à Memória e à Verdade”, com três diretrizes básicas: a) Diretriz 23: Reconhecimento da memória e da Verdade como Direito Humano da cidadania e dever do Estado; Diretriz 24: Preservação da memória e construção pública da verdade; e Diretriz 25: Modernização da legislação relacionada com a promoção do direito à memória e à verdade, fortalecendo a democracia

E essa memória deve ser construída com base na verdade, conforme apontam Barbosa e Vannuchi (2009, p. 56), sendo certo que sua não construção – ou a omissão dessa construção de uma memória coletiva baseada na verdade – poderia ser considerada uma ilegalidade, considerando especialmente o caso da Ditadura Militar do Brasil de 1964-1985:

Nem os algozes, nem as vítimas da trágica história vivida pelo Brasil no período ditatorial têm o direito de ocultar os fatos, entorpecendo a memória. A proibição de restaurar a memória, com verdade, consiste em retrocesso social e configura conduta ilícita do agente público que assim proceder (BARBOSA; VANNUCHI, 2009, p. 57-58).

Com isso, passemos à análise do próximo mecanismo da justiça de transição, que são as “reparações”.

1.2.3. Reparções e reformas institucionais

As reparações, sejam elas materiais ou simbólicas, entram na opção de trabalho “*Wiedergutmachung*” elencada por Werle e Vormbaum. A ideia geral da reparação se coaduna com a noção de indenizar as vítimas que sofreram com as graves violações de direitos humanos e trazer, na medida do possível, para a situação em que estavam anteriormente (*status quo ante*).¹⁹

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 8º, prevê que todo ser humano “tem o direito de receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela Constituição e pela lei”. Ao seu turno, a Convenção Americana de Direitos Humanos, em seu artigo 25 dispõe que “todas as pessoas têm o direito a um recurso simples, rápido e efetivo, não

¹⁹ Daí a insistência no termo em alemão “*Wiedergutmachung*” que traz ínsita a ideia de “arrumar”, “consertar”, “emendar” ou, em tradução literal, “deixar bom de novo”.

somente em decorrência de violações de seus dispositivos, mas, também, por violações da legislação interna”.

As formas de reparações podem ser extremamente variadas e amplas: podem ir de reparação pecuniária a um pedido de desculpas; podem se relacionar à construção de um memorial para homenagear as vítimas ou à construção de um museu de direitos humanos, que revele e documente a verdade dos fatos; podem se limitar à alteração de nomes de logradouros públicos ou à concessão de bolsas de estudos para determinados grupos de pessoas, sem prejuízo de outras possibilidades.

É interessante notar que, muitas vezes, as reparações podem funcionar como uma simples reparação pecuniária, mas podem também funcionar como uma medida de não repetição, na exata medida em que promove a reforma de uma determinada instituição. A reparação pode ser, também, a própria constituição de uma comissão de verdade e reconciliação, com o objetivo de esclarecer os fatos e reconciliar a sociedade para – novamente – evitar a repetição das violações.

O que se quer dizer aqui é que os pilares da justiça de transição não devem ser vistos como estanques ou limitadores da atuação prática de quem quer que venha pesquisar justiça de transição ou aplicar seus princípios fora do âmbito acadêmico - mas devem ser encarados como modelos ideais que auxiliam na compreensão do tema.

No artigo “As dimensões da Justiça de Transição no Brasil, a eficácia da Lei de Anistia e as alternativas para a verdade e a justiça”, Abrão e Torelly (2011, p. 219-223) apresentam tabela esquematizando as reparações que foram utilizadas no processo transicional brasileiro. E aqui cumpre mencionar, lembrando o que se deu no começo dos anos 2000, a implementação de mecanismos de reparação simbólica, como o projeto “Marcas da Memória”, com diversas ações em conjunto com a sociedade civil, e as Caravanas da Anistia, com julgamentos públicos da história e pedidos oficiais de desculpas às vítimas Abrão e Torelly (2011, p. 222).

O já mencionado Informe Temático da Comissão Interamericana de Direitos Humanos “*Derecho a la verdad em las Americas*”, com base no “*Caso 11.481, Monseñor Oscar Arnulfo Romero y Galdámez*”, de El Salvador, ressalta que o conhecimento da verdade é uma forma de reparação:

[...] faz parte do direito à reparação por violações aos direitos humanos, em sua modalidade de satisfação e garantias de não repetição, o direito que toda pessoa e a sociedade tem de conhecer a verdade íntegra, completa e públicas sobre os fatos ocorridos, suas circunstâncias específicas e quem participou deles. O direito de uma sociedade a conhecer integralmente seu

passado não só é um modo de reparação e esclarecimento dos fatos ocorridos, mas tem o objetivo de prevenir futuras violações (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014, p. 59).²⁰

De toda maneira, a respeito das diversas formas de reparação, é indispensável aqui mencionar e utilizar, ainda que brevemente, o esquema interpretativo trazido por Fabian Salvioli, atual Relator Especial da ONU para promoção de verdade, justiça, reparação e garantias de não repetição.

No artigo “*Que veulent les victimes de violations graves des droits de l’homme*”²¹, Salvioli (2010, p. 31-68), a partir da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que possibilita reparações não pecuniárias para as vítimas de graves violações de direitos humanos, o autor identifica uma série de medidas que podem ser tomadas como reparações materiais e simbólicas.

Nesse importante artigo, o autor, depois de explicar as reparações pecuniárias, classifica as reparações não pecuniárias como 1) medidas de restituição; 2) medidas de satisfação; 3) medidas de garantia de não repetição; e 4) Medidas de satisfação e não repetição (SALVIOLI, 2010).

De modo extremamente sintético pode-se dizer que as **medidas de restituição** buscam restabelecer o status quo ante (por exemplo: reintegração a um determinado emprego, restituição de propriedade, concessão de liberdade; que as **medidas de compensação** buscam compensar os danos sofridos por meio da quantificação desses danos; que as medidas de **reabilitação** se referem à atenção social, médica, psicológica; e que as **medidas de satisfação e garantias de não repetição** incluem pedidos de desculpa oficiais, revelação da verdade, busca de desaparecidos e outros.

Percebe-se, portanto, que há uma grande possibilidade de combinações e criação de combinações específicas que atendam às necessidades de um determinado Estado em um específico momento histórico.

Para confrontar as graves violações de direitos humanos, o poder público deve considerar a possibilidade de adotar programas de depuração e saneamento administrativo visando assegurar que as pessoas responsáveis pelas violações dos direitos humanos sejam

²⁰ No original: “*forma parte del derecho a reparación por violaciones de los derechos humanos, en su modalidad de satisfacción y garantías de no repetición, el derecho que tiene toda persona y la sociedad a conocer la verdad íntegra, completa y pública sobre los hechos ocurridos, sus circunstancias específicas y quiénes participaron en ellos. El derecho de una sociedad a conocer íntegramente su pasado no sólo se erige como un modo de reparación y esclarecimiento de los hechos ocurridos, sino que tiene el objeto de prevenir futuras violaciones*”

²¹ Em tradução livre: “o que querem as vítimas de graves violações de direitos humanos”.

retiradas dos cargos públicos, além de evitar que voltem a empregadas em instituições governamentais (ZYL, 2010, p. 54).

Para Weichert (2015, p. 34), o objetivo das reformas institucionais é o de verificar quais instituições teriam sido responsáveis pela perpetração das violações de direitos humanos, de modo a se permitir a adoção de medidas e intervenções para a correção de condutas que teriam ensejado essas violações.

Vale dizer, portanto, que na reforma das instituições seria possível, por exemplo, o afastamento de agentes públicos que foram diretamente responsáveis pelas violações ou a reformulação de suas instâncias decisórias para que não houvesse a possibilidade de um só agente causar uma violação massiva de direitos fundamentais.

Além disso, é notório que a reforma das instituições tem uma grande possibilidade de funcionar como garantia de não repetição, na medida em que os elementos que possibilitaram a violação terão sua existência extirpada do âmbito institucional.

Abrão e Torelly (2011, p. 223-224) apontam um número significativo de instituições que foram alteradas ou extintas, como o Serviço Nacional de Informação, DOPS e DOI-CODI; e indicam a criação e reestruturação de alguns órgãos, como a Secretaria Especial de Direitos Humanos e o Ministério da Defesa, submetendo os comandos militares (pelo menos no plano ideal) ao poder civil.

Ainda no contexto da reforma das instituições, são recorrentes as políticas de “*vetting*” e desqualificação, voltadas para a remoção dos cargos públicos os agentes acusados de abusos, que foram bastante comuns nos processos transicionais da Europa Central e do Leste Europeu. Nos dizeres de Melo e Schettini:

[...] os países da Europa Central e do Leste contribuíram para um outro capítulo na cena da justiça transicional, com a implementação de extensas depurações administrativas, com a aplicação de políticas de *vetting* e desqualificação, voltadas para a remoção dos cargos públicos dos agentes acusados de abusos e para a abertura dos arquivos da repressão (MELO; SCHETTINI, 2021, p. 143).

No caso de empresas privadas, que é o enfoque da presente pesquisa, a reforma da “instituição” passa obrigatoriamente pela adoção de regras de conduta (“*compliance*”) que poderiam auxiliar no respeito aos direitos humanos, diminuindo as possibilidades de nova ocorrência de massiva violação.

1.3. AS FASES E OS MODELOS DE JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO

Passa-se agora ao “desenvolvimento do conceito da justiça de transição”, que é de fundamental importância para se compreender o contexto da realização do acordo entre a Volkswagen do Brasil e o Ministério Público. Ressalta-se, desde já, que o levantamento histórico não é mero exercício acadêmico, mas medida indispensável para se compreender a realização do acordo, uma vez que, como pode se perceber durante os estudos, a justiça de transição, por muito tempo deixou de lado as empresas (ou pelo menos não as colocou como centrais no processo de transição) e desconsiderou totalmente a violação de direitos socioeconômicos e trabalhistas.

Essa desconsideração, como se verá na primeira parte da dissertação, trouxe grandes dificuldades à realização do acordo, simplesmente por não haver um paradigma sólido e amplamente aceito sobre como as empresas devem fazer as reparações de violações de direitos humanos no contexto da justiça de transição.

Na obra “Transitional Justice” e no seu artigo “Genealogia da Justiça Transicional”, Ruti Teitel faz um interessante percurso que precisa ser retomado e revisitado. Essa genealogia da justiça de transição trazido por Ruti Teitel, também utilizada por diversos pesquisadores que são referenciados nessa pesquisa, parte principalmente dos acontecimentos políticos a partir da segunda metade do Século XX (TEITEL, 2011, p. 134).

Estudar o histórico da justiça de transição, ainda que de modo passageiro, é indispensável para a presente pesquisa. Como apontado no início deste projeto de qualificação, não se busca estudar regras de compliance em direitos humanos para empresas privadas ou mesmo a responsabilidade criminal de agentes econômicos. Busca-se entender a expansão da Justiça de Transição como instrumento de defesa de direitos humanos. É indispensável entender, portanto, como se saiu da responsabilização por tribunais internacionais para um acordo extrajudicial que promoveu diversas reparações a ex-funcionários de uma empresa privada que cooperou com um regime autoritário.

Para Ruti Teitel (2011, p. 135-136) existiriam três momentos (fases) principais da justiça de transição. A primeira fase se relacionaria com o final da segunda guerra mundial; a segunda fase estaria relacionada com uma onda de transições após a queda da antiga União Soviética e das Ditaduras Militares do Cone Sul; e a terceira fase se relacionaria com uma justiça de transição a ser realizada a todo momento.

Conforme aponta Eduardo Saad-Diniz, a temática da participação dos agentes privados ficou, de modo geral, negligenciado nos estudos mais clássicos – também nos mais recentes relacionados com o tema:

A participação do setor privado nos regimes autoritários é um capítulo negligenciado pelos estudos transicionais. Nem mesmo entre os mais recentes estudos sobre a matéria encontra-se algo semelhante. Não há, ao menos até o momento, a consolidação desses elementos sequer para permitir a categorização mais consistente de uma nova geração justransicional. Menos ainda se pode apontar em relação a possíveis indicadores de efetividade da transição, refletindo as reformas, mobilização das teses criminológicas, métodos empíricos aplicados, publicidade de bases de dados e acervo, formulação de políticas públicas, iniciativas corporativas e satisfação das vítimas (SAAD-DINIZ, 2020, p. 77).

Justamente ante a ausência de sistematização específica para o tema que se mostra relevante, nesta pesquisa, o estudo dos conceitos e sistematizações clássicas, já que eram os únicos disponíveis para a realização do acordo celebrado entre a Volkswagen do Brasil e os Ministérios Públicos.

A primeira fase (Fase I) da genealogia da transição abrange um modelo de justiça de transição posterior à Segunda Guerra Mundial. Nesse momento histórico, houve como principal novidade o julgamento de indivíduos pelo Tribunal de Nuremberg.

Embora o objetivo declarado da norma da justiça transicional, nesta primeira fase, fosse a responsabilização [accountability], a grande inovação da época foi o uso do Direito Penal Internacional e o alcance de sua aplicação, que para além do Estado, atingiu o indivíduo. Além disso, por meio de mudanças no Direito de Guerra e seus princípios de responsabilidade criminal, o sistema jurídico internacional permitiu responsabilizar os mais altos escalões do Reich pelos crimes de agressão e de perseguição (TEITEL, 2011, p. 141).

Nesse momento histórico, a justiça de transição teve forte arrimo no Direito Internacional e mais especificamente no Direito Penal Internacional. Buscava-se responsabilizar criminosos de guerras e existia um compromisso fundamental com direitos individuais (TEITEL, 2011, p. 142), não se falando de qualquer direito de natureza social.

Como muito bem aponta Martín (2021, p. 14), o fato de a responsabilidade criminal ter sido o principal objetivo da justiça de transição estimulou o desenvolvimento do direito internacional, que deixou de se preocupar exclusivamente com os Estados e passou a se preocupar também com os indivíduos. O legado da justiça de transição, portanto, no direito internacional, não pode ser desconsiderado, mesmo que nesse momento não se falasse expressamente na responsabilidade de corporações.

A segunda fase (Fase II) da evolução da justiça de transição foi marcada pelo colapso da União Soviética e a proliferação de processos de democratização política tanto no Leste Europeu como no Cone Sul. A principal virada metodológica foi a utilização de julgamentos

por parte dos Estados, como instrumento de legitimação do novo regime jurídico que estava se instalando (TEITEL, 2011, p. 145). No entanto, os julgamentos internacionais típicos da primeira fase não foram totalmente desconsiderados. Pelo contrário: foram utilizados como fontes e referência para atuação:

A Fase II, assim como a Fase I, apresenta capacidade limitada de ser transferida a contextos políticos de soberanias radicalmente diferentes. Não obstante, apesar da ausência geral de julgamentos internacionais na Fase II, um exame da jurisprudência transicional demonstra que o Direito Internacional pode ter um papel construtivo, promovendo uma fonte alternativa ao Estado de Direito para guiar os julgamentos nacionais de uma sociedade em transição. Neste sentido, as normas legais internacionais são úteis para construir uma percepção de continuidade e consistência no Estado de Direito (TEITEL, 2011, p. 145).

Nesse momento da justiça transicional, a responsabilidade criminal deixa de ser o único objetivo da justiça de transição. Pela primeira vez na história da justiça transicional deixa-se de buscar exclusivamente a responsabilidade penal e são incluídas:

questões sobre como curar feridas de uma sociedade inteira e como incorporar diversos valores de um Estado de Direito, tal como a paz e a reconciliação —o que, em grande medida, havia sido tratado anteriormente como externo ao projeto de justiça transicional. Consequentemente, pôr de lado os julgamentos associados à justiça internacional, refletiu em uma mudança na compreensão da justiça transicional, que se associou com as mais complexas e diversas condições políticas da reconstrução da nação (TEITEL, 2011, p. 147).

Deixa-se, portanto, de buscar mera responsabilização dando ensejo ao surgimento de diversas concepções de justiça.

Como ressalta Martín (2021, p. 15), o principal foco da segunda fase seria o esclarecimento da verdade; e novos mecanismos foram surgindo com esse escopo, sendo o principal deles as comissões de verdade e de reconciliação, que funcionariam como um corpo oficial cuja finalidade seria a de “investigar e recordar as graves violações de direitos humanos e também as raízes que deram origem aos conflitos” (MARTÍN, 2021, p. 15, tradução nossa).²²

A vantagem desse modelo da segunda fase, como destaca Teitel (2011, p. 152), foi a criação de uma espécie de “justiça de preservação”. Muito embora não tenha promovido a

²² No original: “*Different conceptions of justice consequently emerged, moving beyond simply retributive justice as it was originally understood. In the same vein, given that revealing the Truth of past events was one of the main purposes of Transitional justice in this second period, new institutional mechanisms were developed to this end. The most significant one is the Truth and reconciliation commission (TRC), an official body whose primary task is to investigate and record past human rights abuses and root causes of conflict. Transitional justice then was conceived as form of dialogue between victims and perpetrators, often using the TRC as a vehicle to reconcile and recover from a violent past*”.

persecução penal, deixou uma espécie de registro histórico para utilização na posteridade. Esse registro histórico, inclusive, no caso em análise ganha bastante relevo, uma vez que a Comissão Nacional da Verdade, no volume 2 do seu Relatório Final, aponta a cooperação de empresas com órgãos de repressão. Isso quer dizer que um mecanismo típico da Fase II da justiça de transição permitiu que, em 2020, houvesse um incremento no processo da justiça transicional brasileira, responsabilizando-se, pela primeira vez, uma empresa privada pelo auxílio com um regime ditatorial.

A terceira fase (Fase III), que, para Ruti Teitel (2011, p. 164), é a fase contemporânea dos movimentos da justiça de transição, pode ser considerada uma “justiça transicional estável” (*steady-state*). Nesse período, existe a consolidação do que se estabeleceu na Fase I, com a consolidação do Tribunal Penal Internacional, estabelecido em 2002, com base no Estatuto de Roma, que tem competência para julgar crimes de genocídio, contra a humanidade, crimes de guerra e crimes de agressão (art. 5º do Estatuto de Roma).

Como esclarece Martín (2021, p. 15), a justiça de transição se expandiu para além do seu papel histórico de regular conflitos externos e internos para resolver questões relativas a violações de direitos humanos mais gerais. Conforme sinaliza Teitel (2011, p. 169), o momento atual da justiça de transição é um momento de incertezas e evoluções principalmente liberalizantes:

Enquanto não existir um claro limite entre períodos normais e períodos de transição, a busca pela justiça em períodos de transição se caracterizará pelo Estado de Direito marcado por condições restritivas de mudança política. O dilema central da justiça transicional se relaciona com os temas recorrentes que, apesar de não serem *sui generis*, estão associados, em grande medida, com fatores jurídicos e políticos comuns a períodos instáveis de transformações políticas liberalizantes (TEITEL, 2011, p. 169).

Esse modelo de fases sugerido por Ruti Teitel, no entanto, não é o único que deve ser observado e adotado. Desde 2012 a Relatoria Especial da ONU para verdade, justiça e reparação vem trazendo relatórios que estão abrindo grandes possibilidades de atuação dentro do esquema de trabalho proposto pela justiça de transição.

Notadamente, em relação ao trabalho de pesquisa que se desenvolve aqui, vale mencionar os Relatórios Especiais A/77/162 de 2022 (“*Sustainable Development Goals and transitional justice: leaving no victim behind*”); A/HRC/51/34 de 2022 (“*Role and responsibilities of non-state actors in transitional justice processes*”); A/76/180 de 2021 (“*Transitional justice measures and the legacy of human rights violations in colonial*

contexts”); e A/74/147 de 2019 (“*Report on apologies for gross human rights violations and serious violations of international humanitarian law*”), que exaltam a importância de se observar o papel de agentes privados (econômicos, inclusive) no processo transicional, sem desconsiderar a centralidade do papel da vítima e os legados persistentes do passado decorrentes do colonialismo.

Além disso, no sentido de moldar essas novas perspectivas da Justiça de Transição podem ser observados os “*Informes Temáticos*” da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que em 2014 publicou o informe “*Derecho a la verdad em América*” e em 2020 publicou o informe “*Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*”, que tem um tópico dedicado ao tópico “empresas e justiça de transição”.

Nota-se, portanto, que a justiça de transição deixou de ser um instrumento específico e limitado para lidar com violações de direitos humanos por parte de regimes autoritários e conflitos armados e passou a ser um instrumento a ser observado no caso de graves violações de direitos humanos, não só praticadas por estados, mas também agentes privados, inclusive sem qualquer vinculação com ditaduras ou conflitos armados.

Como já se salientou, atualmente não se fala em justiça de transição apenas em sociedades que passaram por um conflito armado ou que estão superando os legados de um regime ditatorial recentemente deposto – ou no caso brasileiro nem tão recentemente assim. É possível que sejam tomadas medidas de justiça de transição em sociedades já democráticas que precisam lidar com o legado de violência do passado, ainda que essas violências estejam acontecendo em um regime democrático ou tenham acontecido em um passado distante.

Como exemplo de violência em regimes democráticos, podemos mencionar a violência e o racismo estrutural nos Estados Unidos da América, país que nunca passou por regimes ditatoriais e não possui conflitos armados recentes em seu território - mas sofre com as decorrências da colonização e do racismo, conforme aponta Fabian Salvioli na Relatoria Especial (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2021, p. 6).

Fabian Salvioli, ainda sugere a utilização dos mecanismos da justiça de transição podem ser utilizados para dar uma resposta ao movimento social do “*black lives matter*”:

Hoje nos Estados Unidos, existe a necessidade de justiça de transição, que é vista como um instrumento de trabalho chave para enfrentar a opressão sistêmica, a violência policial e injustiça racial contra afro-americanos que sofreram por séculos. Isso pode ser útil para responder às demandas de cidadãos ou movimentos sociais (tais como *Black Lives Matter*) de reforma da polícia, persecução penal, criação de comissão da verdade, remoção de estátuas de confederados e respectivos símbolos, bem como o pagamento

de reparações (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2021, p. 06, tradução nossa).²³

Ainda em relação ao passado colonial, podemos mencionar as iniciativas que estão sendo tomadas por países europeus para lidar com essa temática, como as adotadas pela Alemanha para reconhecer a reponsabilidade pelo genocídio (ainda que com reservas) contra os Herero e Nama, na Namíbia, com a publicação de pedido de desculpas e desenvolvimento de medidas de compensação (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2021, p. 5).

Fabian Salvioli no Relatório Especial n.º A/76/180 de 2021 (“*Transitional justice measures and addressing the legacy of gross violations of human rights and international humanitarian law committed in colonial contexts*”) enfatiza que para que os processos de justiça de transição sejam completos é imperativo o estudo do legado colonial (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2021, p. 5).

Especificamente aos processos de justiça transicional para situações coloniais, as vítimas devem ocupar um papel central e privilegiado e as reparações não podem ser encaradas como “ajuda humanitária” sem a assunção das devidas responsabilidades (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2021, p. 21).

Aliás, conforme o Relatório Especial n.º A/77/162 de 2022, intitulado “Metas do desenvolvimento sustentável e justiça de transição: nenhuma vítima para trás” (*Sustainable Development Goals and transitional justice: leaving no victim behind*) enfoque da justiça de transição é colocado na vítima:

Foi demonstrado neste relatório que através do enfoque nas vítimas e nos sobreviventes, a justiça de transição pode nos ensinar importantes lições para um enfoque de justiça centrado nas pessoas, como a necessidade fundamental de reconhecimento e reparações para transformações, a necessidade de apoiar mobilizações de base para sustentar as mudanças e a necessidade de renovar os esforços para integrar abordagens centradas nos jovens para contribuir com a prevenção (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2022c, p. 21, tradução nossa).²⁴

²³ No original: “*In the United States today, there is a need for transitional justice, which is seen as a key framework for confronting the systematic oppression, police brutality and racial injustice that African Americans have suffered for centuries. This may be useful in responding to calls from citizens and social movements (such as Black Lives Matter) for police reform; prosecutions; the creation of a truth commission; the removal of Confederate statues and symbols; and the payment of reparations*”.

²⁴ No original: “*It has been shown in the present report that, through its focus on victims and survivors, transitional justice can teach us important lessons for a people-centred approach to justice, such as the fundamental need for recognition and reparations for transformation, the need to support grass-roots mobilization to sustain change, and the need to reinvigorate efforts to integrate youth-centric approaches in order to contribute to prevention.*”

Além disso, começam a ser discutidos os papéis de agentes não estatais – notadamente empresas privadas – na perpetração de graves violações de direitos humanos. No Relatório Especial A/HRC/51/34 de 2022, intitulado “Papel e responsabilidades de agentes não estatais nos processos de justiça de transição” (“*Role and responsibilities of non-State actors in transitional justice processes*”) há indicação de que deve haver a responsabilização de empresas:

100. Processos de justiça de transição devem endereçar a responsabilidade corporativa por graves violações de direitos humanos garantindo poderes legais e recursos para cumprir essa tarefa e conseguir participação das empresas no processo (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2022b, p. 19, tradução nossa).²⁵

Nesse contexto atual surge a oportunidade de se discutir novos agentes e temáticas. E é esse o cerne da pesquisa, já que se vive um momento da justiça transicional em que sua expansão começa a englobar novos assuntos (direitos socioeconômicos) e novos atores (agentes não estatais – inclusive empresas) como sendo indispensáveis para a proteção de indivíduos e para a reparação de graves violações de direitos humanos das vítimas.

1.4. JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO, EMPRESAS PRIVADAS E NORMATIVA PRÓPRIA

Ao se estudar a evolução da justiça de transição questiona-se: por que demorou tanto para que agentes privados, notadamente empresas, passassem a ser atores dos processos transicionais? A resposta para essa pergunta se relaciona com o fato de que as empresas simplesmente não vinham sendo responsabilizadas (sistematicamente) pelas violações de direitos humanos, dentro ou fora do contexto da justiça de transição.

Curiosamente, um dos primeiros registros das graves violações de direitos humanos praticadas no contexto empresarial se deu nos julgamentos subsequentes de Nuremberg, que aconteceram nos Estados Unidos da América, sob responsabilidade da Justiça Militar desse país. No entanto, é de se mencionar que nesses procedimentos não foram julgadas as empresas, mas os indivíduos responsáveis pela tomada de decisões. Não se falava, à época, de responsabilidade penal de pessoas jurídicas.

²⁵ No original: “*Transitional justice processes must address corporate responsibility for serious human rights abuses and be provided with legal powers and resources to perform this task and ensure business engagement in the processes*”.

São três casos relacionados à responsabilização de empresários pela contribuição com o regime nazista (MARTÍN, 2021, p. 69): *IG Farben Trial*, “*Flick Case*” e “*Krupp Case*”. No caso “*The United States of America vs. Carl Krauch, et al (IG Farben Trial)*” foram denunciados 23 dirigentes do grupo econômico IG Farben Trial, composto por diversas empresas, como BASF, Bayern e outras, sendo 13 condenados pela contribuição com o regime nazista, mais precisamente pela produção e distribuição do Zyklon B, gás utilizado nos campos de extermínio. No caso “*The United States of America vs. Friedrich Flick, et al. (Flick Case)*” foram denunciados 6 dirigentes (e condenados 3) responsáveis pela utilização de trabalho escravo na exploração de minas. Por fim, no caso “*The United States of America vs. Alfred Krupp, et al. (Krupp Case)*” também houve condenação de empresários pela utilização de trabalho escravo.

O estudo “*Corporate Complicity and Legal Accountability*”²⁶, em seu primeiro volume, intitulado “*Facing the Facts and Charting a Legal Path*” elaborado pela Comissão Internacional de Juristas – “*International Commission of Jurists (ICJ)*”²⁷, indica também esse mesmo antecedente histórico:

Há seis décadas diretores de algumas empresas foram condenados por colaborar ativamente com o regime nacional-socialista alemão no cometimento de alguns dos piores crimes de guerra que a mente humana pode imaginar. Esses líderes empresariais, atuando muitas vezes por meio das suas empresas, forneceram gás venenoso para os campos de concentração, com conhecimento de que seria usado para exterminar seres humanos; pediram, voluntariamente, que mão de obra escrava fosse enviada para trabalhar nas suas fábricas; assentiram na deportação, assassinato e maus tratos de trabalhadores escravos, ou contribuíram para que isso acontecesse; doaram dinheiro para apoiar os criminosos da S.S., e enriqueceram os seus negócios servindo-se do confisco ilegal de propriedades na Europa ocupada pelos alemães (COMISSÃO INTERNACIONAL DE JURISTAS, 2013, p. 541).

Laura Garcia Martín (2021, p. 51-52) aponta três principais motivos por que direitos socioeconômicos foram tradicionalmente esquecidos nos estudos justtransicionais.

Em primeiro lugar, a justiça de transição sempre buscou a efetivação e reparação de direitos individuais, que na tradição jurídica são os direitos que podem mais facilmente

²⁶ O relatório do Painel de Especialistas Jurídicos da Comissão Internacional de Juristas (CIJ) originou-se das discussões sobre a responsabilidade das empresas em matéria de direitos humanos que aconteceram entre 2003 e 2005. Essas discussões tiveram seu foco nos padrões internacionais de direitos humanos aplicáveis às empresas e negócios em geral, incluindo o padrão sobre cumplicidade e o do âmbito de aplicação desta responsabilidade: o que se conhece como “esfera de influência” da empresa.

²⁷ A Comissão Internacional de Juristas é uma organização não governamental dedicada a promover a compreensão e a observância do Estado de Direito e promoção de direitos humanos em todo mundo. Tem sua sede em Genebra e 85 seções nacionais e organizações afiliadas. Tem status consultivo perante os Conselhos Econômico e Social da ONU, UNESCO, Conselho da Europa e União Africana.

passar por alguma forma de judicialização. Tem-se, dessa maneira, que a justiça de transição historicamente contribuiu para a “construção de uma paz liberal” (“*liberal peacebuilding*”, no original), uma vez que, em tese, uma sociedade de mercado, com liberalização política e econômica, trariam uma paz mais sustentável (MARTÍN, 2021, p. 51).

Em segundo lugar, a justiça de transição está fortemente ligada à ascensão do direito penal internacional que, como campo de conhecimento, sempre teve majoritariamente o enfoque da violação de direitos individuais, principalmente os relacionados à integridade física, como as violações relacionadas aos crimes de tortura e homicídio. Isso já explicaria o motivo pelo qual empresas não fizeram parte inicialmente de qualquer investigação.

Por fim, Laura García Martín (2021, p. 52) aponta que a ausência de empresas privadas e a desconsideração de direitos socioeconômicos se deu porque os processos transicionais, no seu início histórico, seriam processos curtos e rápidos, de modo que as preocupações socioeconômicas seriam de responsabilidade do novo regime político a ser instaurado.

Como já assinalado, a responsabilidade de agentes econômicos, notadamente empresas privadas, não tem tido grande respaldo na normativa internacional ou internacional. Podemos observar, contudo, um primeiro esforço com a edição dos Princípios Ruggie e com a tentativa do Conselho de Direitos Humanos da ONU de criar, desde 2014, um tratado específico para lidar com a temática.

No entanto, quando se fala de Justiça de Transição e empresas, a regulamentação é ainda menor. Não existem “princípios”, “diretrizes” ou qualquer corpo jurídico dando base para qualquer argumentação no sentido de se garantir a responsabilização.

No âmbito da OEA, tem-se, por meio da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, dentro da Relatoria Especial sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (REDESCA) o Informe Temático “*Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*”, de 2019. Esse informe temático, de modo mais ou menos generalizado, sistematiza o que a Corte Interamericana de Direitos Humanos tem decidido nos casos envolvendo justiça de transição, em um esforço de trazer alguma lógica para a possível responsabilização de companhias privadas.

No âmbito da ONU, são dois Relatórios Especiais que tratam do tema.

Primeiramente, tem-se o Relatório Especial n.º A/HRC/51/34, intitulado “*Role and responsibilities of non-State actors in transitional justice processes*” de 2022, dentro da Relatoria Especial para “promoção da verdade, da justiça, reparação e medidas de não repetição”. Embora o relatório não seja voltado exclusivamente para empresas, já que trata

de todos os agentes não estatais (grupos armados também são problematizados, por exemplo), a elas é dado um papel de destaque. Nesse relatório, ainda que de modo não explícito, existe a primazia das reparações.

Além disso, também existe o Relatório Especial n.º A/HRC/50/40, intitulado “*Implementing the third pillar: lessons from transitional justice guidance by the Working Group Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises*”, advindo da Relatoria Especial para Empresas e Direitos Humanos.

Esses relatórios são de suma importância porque trazem parâmetros mínimos de auditoria (“*due diligence*”), que são indispensáveis quando se pensa na ideia de “*corporate accountability*”²⁸. Dessa forma, quando se pensar na responsabilidade das empresas, é importante também observar, para além dos Princípios Ruggie, as relatorias especiais e os informes temáticos que complementam e enriquecem sobremaneira as delimitações da noção da responsabilidade das empresas em caso de violações de direitos humanos.

1.4.1. Relatoria da Comissão Interamericana de Direitos Humanos

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) é um órgão principal e autônomo da Organização dos Estados Americanos (OEA) encarregado da promoção e proteção dos direitos humanos no continente americano. E CIDH realiza seu trabalho com base em três pilares: a) o Sistema de Petição Individual; b) o monitoramento da situação dos direitos humanos nos Estados Membros; e c) a atenção a linhas temáticas prioritárias.

A partir de 1990, a Comissão Interamericana passou a criar Relatorias Temáticas para atender a determinados grupos, comunidades e povos especialmente expostos a violações de direitos humanos em razão de vulnerabilidade e discriminação histórica a que têm sido submetidos.

De modo generalizado, os relatores temáticos são nomeados pela CIDH no primeiro período de sessões do ano, mas o Regulamento interno determina que essas nomeações podem ser revistas e modificadas a qualquer momento. Da mesma forma, o Regulamento Interno estabelece os parâmetros segundo os quais a Comissão designa os responsáveis das relatorias especiais e estabelece para elas um período de três anos, renovável por mais um.

²⁸ Não se pode esquecer que a *due diligence* é decorrência do dever de respeitar os direitos humanos por parte das empresas, conforme estabelecido nos princípios Ruggie.

As Relatorias Especiais são, portanto, uma forma de monitoramento exercido pela CIDH que serve para identificar violações de direitos humanos em contextos bastante específicos.

Para o trabalho em questão, duas relatorias especiais têm destacada importância.

A primeira Relatoria Especial de relevância é a dedicada aos Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (REDESCA), criada em 2017, e que no ano de 2020 apresentou o Informe Temático “*Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*”, no qual compilou padrões mínimos para empresas na defesa de direitos humanos com base na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Ressalta-se que essa relatoria especial fez recomendação para empresas dentro do contexto da justiça de transição – por isso é incontornável para o presente estudo.

A segunda Relatoria Especial de relevância é dedicada à Memória, Verdade e Justiça, criada em 2019. Embora ainda não tenha apresentado nenhum Informe Temático, a ela está atrelado o informe “Direito à verdade na América”, produzido no ano de 2014, pela Unidade Temática sobre o tema. Essa relatoria trabalha especificamente com o direito à verdade e será discutida no tópico relativo à Comissão Nacional da Verdade, uma vez que as recomendações específicas se dão para esse importante instrumento disponível nos mecanismos de trabalho da justiça transicional.

O Informe Temático “*Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*” da REDESCA apresentou recomendações gerais para as empresas, dentro da defesa de direitos humanos e fez também recomendações específicas para as empresas dentro do contexto da justiça de transição.

Para as empresas, de modo geral, foram feitas, basicamente, 5 recomendações fundamentais, que servem para evitar que os direitos humanos sejam violados pelas empresas. São todos eles, de modo mais ou menos generalizados, decorrentes da ideia da “diligência devida” e delimitam, de certa forma, a noção da responsabilidade da empresa no contexto da defesa dos direitos humanos.

A primeira medida, aponta justamente a necessidade de se observar a devida diligência em toda a cadeia produtiva, com padrões de transparência e boa-fé, respeitando como normativa mínima os “Princípios Ruggie” e os padrões interamericanos, observando, ainda, a existência de minorias que exigem atenção específica. Por isso, as empresas devem:

Contar com políticas públicas e procedimentos apropriados de devida diligência (*due diligence*) em matéria de direitos humanos dentro de suas

operações, estruturas corporativas, cadeia de suprimentos (*supply chain*), que incluam padrões de transparência, boa-fé e acesso a informação relevantes para esses contextos, tendo como pauta mínima os “Princípios Regentes” e os padrões estabelecidos pelo sistema interamericano nessa matéria. Em particular, quando estão envolvidos, devem gerar salvaguardas devidas para respeitar os direitos à consulta e consentimento livre prévio e informando a livre determinação dos povos indígenas e afrodescendentes tribais (quilombos), assim como o direito ao meio ambiente saudável (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2020, p. 208-209, tradução nossa).²⁹

Como decorrência da “*due diligence*”, as cláusulas devem ser estabelecidas com todas as empresas da cadeia produtiva, observando sempre as minorias que podem ser afetadas pelas mais diversas atividades econômicas:

Incluir dentro das relações contratuais cláusulas que exijam o respeito aos direitos humanos, incluindo consequências à infração de tais exigências. A respeito, além da menção geral aos direitos humanos, convém referir-se a condutas que têm um impacto nocivo sobre o gozo e exercício dos direitos humanos, tais como corrupção ou evasão e elisão fiscal. Também é necessário fazer menção expressa e particular ao respeito daquelas populações em situação de vulnerabilidade que podem ser afetadas nesses contextos, como povos indígenas ou quilombolas, camponesas e camponeses, mulheres, defensoras de direitos humanos e outros (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2020, p. 209, tradução nossa).³⁰

E, por consequência, a transparência das informações também alcança fundamental importância na sistematização trazida pela CIDH, já que as empresas, no contexto dos direitos humanos, devem:

3. Abster-se de colocar obstáculos, realizar manobras protelatórias ou ocultar informações que possuem, incluindo as operações transnacionais, quando tais ações impeçam ou dificultem o exercício dos direitos humanos, em particular o acesso a proteção judicial efetiva. Essa atitude pode agravar a responsabilidade da empresa. Isso inclui o dever de não obstaculizar, constranger ou ameaçar os defensores e defensoras de direitos humanos, incluindo jornalistas, operadores do direito, pessoas defensoras do meio

²⁹ No original: “1. Contar con políticas y procedimientos apropiados de debida diligencia en materia de derechos humanos dentro de sus operaciones, estructuras corporativas y cadenas de suministro, que incluya estándares de transparencia, buena fe y acceso a la información relevante para estos contextos, teniendo como pauta mínima los Principios Rectores y los estándares establecidos por el sistema interamericano en esta materia. En particular, cuando estén involucrados, deben generar debidas salvaguardas para respetar los derechos a la consulta y consentimiento libre previo e informado como a la libre determinación de los pueblos indígenas y afrodescendientes tribales, así como el derecho a un medio ambiente sano.”

³⁰ No original: “2. Incluir dentro de las relaciones contractuales cláusulas que exijan el respeto de los derechos humanos, insertando consecuencias a la infracción de tales exigencias. Al respecto, además de la mención general a los derechos humanos, conviene referirse a conductas que tienen un impacto nocivo sobre el goce y ejercicio de los derechos humanos, tales como la corrupción o la evasión y elusión fiscal. También es necesario hacer mención expresa y particular al respeto de los derechos de aquellas poblaciones en situación de vulnerabilidad que puedan verse afectadas en estos contextos, tales como pueblos indígenas o afrodescendientes tribales, campesinos y campesinas, mujeres o personas defensoras de derechos humanos, entre otros”.

ambiente e sindicalistas, pelo trabalho que estejam realizando nesse âmbito.

4. Facilitar a prestação de contas e reparar as vítimas de violações e abusos aos direitos humanos em que estejam envolvidas, incluindo aquelas operações transnacionais, de acordo com o seu grau de responsabilidade e tendo em conta os padrões mencionados no presente informe. Inclui-se as hipóteses em que o Estado não tenha exigido as reparações em questão, omissão que em qualquer evento pode gerar responsabilidade internacional do mesmo Estado. Para que as reparações sejam adequadas elas devem ser **integrals**, quer dizer, devem compreender a todos os danos causados; **participativas**, o que quer dizer que deve haver participação efetivas das pessoas diretamente afetadas; e compatíveis com os direitos humanos; [...] (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2020, p. 209, grifo no original, tradução nossa).³¹

Além disso, ainda em relação às empresas de modo geral existe a recomendação de se abster de “pressionar ou exercer influência indevida sobre os Estados para obter benefícios que gerem impactos negativos ou riscos para a realização de direitos humanos” (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2020, p. 209, tradução nossa).³²

Especificamente para o caso de empresas e justiça de transição são feitas as seguintes considerações, no tópico da “*Justicia Transicional y rendición de cuentas de actores económicos*”, dentro do tópico maior “*Contextos Interamericanos de Especial Atención em el ámbito de empresas y derechos humanos*”.

Existe indicação, através de comissões da verdade, de acordo com indicação feita pela “*Advancing Human Rights Accountability*” (AHRA) da Universidade de Oxford:

204. Investigações acadêmicas sobre o tema registram ao menos 717 atores econômicos envolvidos na cumplicidade empresarial para graves violações de direitos humanos em 11 países da América Latina no marco de regimes autoritários e conflitos armados que aconteceram desde a década de 1960 até o presente. Ainda que os dados recompilados seria uma amostra limitada da real magnitude da cumplicidade econômica indicada nos

³¹ No original: “3. Abstenerse de poner obstáculos, realizar maniobras dilatorias u ocultar información que posean, incluyendo sus operaciones transnacionales, cuando tales acciones impidan o dificulten el ejercicio de los derechos humanos, en particular el acceso a la protección judicial efectiva. Esta actitud puede agravar la responsabilidad de la empresa. Esto incluye el deber de no obstaculizar, hostigar o amenazar a los defensores y defensoras de los derechos humanos, incluidos los y las periodistas, operadores de justicia, personas defensoras del ambiente y sindicalistas, por la labor que realizan en este ámbito. 4. Facilitar la rendición de cuentas y reparar a las víctimas de violaciones y abusos a los derechos humanos en las que estén involucradas, incluyendo aquellas de operaciones transnacionales, de acuerdo a su grado de responsabilidad y teniendo en cuenta los estándares mencionados en el presente informe. Ello incluso cuando el Estado no haya exigido las reparaciones en cuestión, omisión que en cualquier evento puede generar la responsabilidad internacional del mismo Estado. Para que las reparaciones sean adecuadas estas deben ser integrales, es decir comprensivas de todas las afectaciones generadas; participativas, es decir que incluya la participación efectiva e informada de las personas directamente afectadas; y compatibles con los derechos humanos;[...]”.

³² No original: “5. Abstenerse de presionar o ejercer influencia indebida sobre los Estados para obtener beneficios que generen impactos negativos o riesgos para la realización de los derechos humanos”.

contextos estudados, ressalta-se que a Colômbia contabilizaria 459 atores econômicos, seguido do Brasil, com 122, Guatemala com 45 e Argentina e Chile com 27 e 25, respectivamente. Na grande maioria dos casos, a evidência sugere que a participação desses atores foi direta, seja porque participaram materialmente na prática de uma violação de direitos humanos, ou porque fizeram contribuições substanciais para a prática, por exemplo, aportando informação essencial das vítimas, logística, e também permitindo a montagem de centros clandestinos de detenção. Em outros casos, a evidência sugeriria que esses atores participaram indiretamente nas violações, financiando o aparato repressivo. Também se observa que dos 717 atores identificados, 260 operariam dentro da agricultura, 83 em comércio, 60 em recursos naturais, 38 em metais e 14 em meios de comunicação, entre outros (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2020, p. 107, tradução nossa).³³

E apesar de a América Latina ser a região do mundo onde os atores econômicos mais estão sendo responsabilizados pela violação de direitos humanos, o tema ainda é visto de modo marginal:

Ainda que a REDESCA observe que a região tem um protagonismo em termos de uma crescente determinação de responsabilidade de atores econômicos e empresariais nesses contextos, já que, por exemplo, seria a região com maior número de ações judiciais (51 demandas judiciais apresentadas, o que corresponderia a 50% das demandas judiciais apresentadas em todo mundo), os poderes judiciais da região tem se ocupado marginalmente da questão; e a busca da justiça, da verdade e as garantias de repetição se encontram limitadas, seja por motivos jurídicos, como a ausência de disposições legais que estabeleçam a responsabilidade penal das pessoas jurídicas ou altos dirigentes ou obstáculos em procedimentos de natureza civil, ou por razões políticas, ao limitar os mandatos das comissões da verdade nesse tema (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2020, p. 109, tradução nossa).³⁴

³³ No original: “204 investigaciones académicas sobre el tema registran al menos 717 actores económicos involucrados en complicidad empresarial por graves violaciones de derechos humanos en 11 países de América Latina en el marco de regímenes autoritarios y conflictos armados que han ocurrido desde la década de 1960 hasta el presente. Si bien los datos recopilados serían una muestra limitada de la magnitud real de la complicidad económica indicada en los contextos estudiados, se resalta que Colombia contabilizaría 459 actores económicos, seguido de Brasil con 122, Guatemala con 45 y Argentina y Chile con 27 y 25 respectivamente. En la gran mayoría de los casos, la evidencia sugiere que la participación de estos actores ha sido directa, ya sea porque participaron materialmente en la comisión de una violación de derechos humanos, o porque hicieron contribuciones sustanciales para dicha comisión, por ejemplo, aportando personal, información esencial de las víctimas, logística, y hasta permitiendo el montaje de centros clandestinos de detención. En otros casos, la evidencia sugeriría que estos actores participaron indirectamente en las violaciones, financiando a conciencia el aparato represivo. También se observa que de los 717 actores identificados, 260 operarían dentro del sector agricultura, 83 en comercio, 60 en recursos naturales, 38 en metales y 14 en medios de comunicación, entre otros”.

³⁴ No original: “Aunque la REDESCA observa que la región tiene un protagonismo en términos de una creciente determinación de responsabilidad de actores económicos y empresariales en estos contextos, ya que, por ejemplo, sería la región con mayor número de acciones judiciales (51 demandas legales presentadas que correspondería al 50% de las demandas legales presentadas en todo el mundo), los poderes judiciales de la región se han ocupado marginalmente de esta cuestión y la búsqueda de justicia, verdad y garantías de no repetición se encuentran aún limitadas, sean por motivos jurídicos, por ejemplo por la ausencia de disposiciones legales que establezcan la responsabilidad penal de las personas jurídicas o altos directivos de empresas u obstáculos en los procedimientos de naturaleza civil; o por razones políticas, al limitar los mandatos de las comisiones de la verdad sobre este tema”.

Para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, os casos envolvendo empresas e direitos humanos estão revestidos de urgência e, por isso, devem ser resolvidos da maneira mais célere possível de modo a se evitar que as responsabilizações sejam inviabilizadas:

A REDESCA nota uma importância de avançar estas investigações de maneira particularmente ágil dado que a passagem do tempo pode colocar obstáculos ao esclarecimento da verdade, ao lado de outros fatores como a possibilidade de que as empresas envolvidas nos fatos tenham deixado de existir juridicamente, tenham mudado a razão social ou tenham adotado outras formas de direito societário. Sem prejuízo de que pesem essas situações, se mantém a cargo do Estado a obrigação de esclarecer os fatos mediante investigação e sanção dos responsáveis, a REDESCA relembra que na sua jurisprudência a CIDH também estabeleceu que um elemento essencial à efetividade das investigações é a oportunidade. O direito à proteção judicial exige que os tribunais ditem e decidam os casos com celeridade, nas hipóteses urgentes, como aqueles relacionados com os processos de justiça de transição e concedam reparações adequadas às vítimas (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2020, p. 111, tradução nossa).³⁵

Quando se discute responsabilidade de empresas dentro do contexto da justiça de transição, não se pode esquecer que as empresas são potencialmente as maiores violadoras de direitos sociais, econômicos e culturais.

Aqui se aponta para um problema intrínseco da justiça de transição que tem deixado de lado não só as empresas (como agentes econômicos poderosos que são) mas também os direitos econômicos, sociais e culturais, já que a justiça de transição, normalmente, trabalhou com a ideia de transição para uma sociedade liberal, de mercado, nas quais os direitos trabalhistas, por exemplo, não possuem grande destaque.

Nesse sentido, a REDESCA estatui que:

[...] ainda que tradicionalmente tenham sido os direitos conhecidos como civis e políticos os que foram vinculados nos processos de justiça transicional em razão da gravidade e do impacto visível no seu usufruto, a REDESCA aponta a necessidade de que os Estados, por exemplo, através de investigações, sejam elas judiciais ou administrativas, deem maior importância às análises sobre as violações dos direitos econômicos, sociais,

³⁵ No original: “216. a REDESCA nota la importancia de avanzar estas investigaciones de manera particularmente ágil dado que el paso del tiempo puede poner obstáculos al esclarecimiento de la verdad, aunado a otros factores como la posibilidad de que las empresas involucradas en los hechos hayan dejado de existir jurídicamente, hayan cambiado de razón social o hayan adoptado otras formas propias del derecho societario. Sin perjuicio de que pese a estas situaciones se mantiene a cargo del Estado la obligación de esclarecer los hechos mediante la investigación y sanción de los responsables, la REDESCA recuerda que en su jurisprudencia la CIDH también ha establecido que un elemento esencial de la efectividad en las investigaciones es la oportunidad. El derecho a la protección judicial exige que los tribunales dictaminen y decidan los casos con celeridad, particularmente en casos urgentes³⁴⁸, como son aquellos relacionados con los procesos de justicia transicional, y den una reparación adecuada a las víctimas”.

culturais e ambientais que puderam acontecer nesses contextos. A investigação e o esclarecimento do rol de algumas empresas nesse marco, em relação com a fruição dos direitos sociais poderia ajudar a identificar e tratar tais violações. Ainda assim, tendo em conta o papel e o impacto sobre os trabalhadores, sindicatos e camponeses, resta imperioso dedicar especial atenção aos direitos trabalhistas, sindicais e aqueles relacionados com a vida camponesa que foram violados no período de repressão (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2020, p. 112, tradução nossa).³⁶

Interessante notar, portanto, que segundo a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, os direitos econômicos, sociais e culturais não podem ser desconsiderados quando se fala de justiça de transição – inclusive e talvez principalmente quando se relaciona a justiça de transição com os agentes econômicos, notadamente empresas privadas.

Por fim, tem-se a necessidade de se divulgar a violação de direitos humanos dentro da sociedade civil, para que haja amplo conhecimento de que empresas também podem ser violadoras da dignidade humana – principalmente na busca do lucro.

Finalmente, a CIDH e sua REDESCA entendem como parte dos direitos à verdade, à justiça, reparação, e garantias de não repetição, enquanto pilares que guiam esses processos, os Estados têm a obrigação de gerar informações confiáveis sobre os benefícios obtidos pelas empresas (em seu patrimônio e nos de seus principais acionistas) como consequência da possível cumplicidade entabulada. Ao seu turno, a REDESCA identifica que é necessária a utilização de ações tendentes a gerar consciência sobre os impactos que tiveram as empresas no contexto de graves violações de direitos humanos e processos de justiça transicional, não só dentro das instituições públicas vinculadas diretamente a esses processos, mas também de modo educativo em relação às populações dos países que atravessaram esses conflitos e regimes repressão (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2020, p. 112, tradução nossa).³⁷

³⁶ No original: “[...] si bien tradicionalmente han sido los derechos conocidos como civiles y políticos los que han sido vinculados a los procesos de justicia transicional por la gravedad e impacto visibles en el disfrute de ellos, la REDESCA subraya la necesidad de que los Estados, por ejemplo a través de las investigaciones sean judiciales o administrativas, den mayor importancia al análisis sobre las afectaciones a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales que se hayan podido producir en estos contextos. La investigación y esclarecimiento del rol de algunas empresas en ese marco por su relación con el disfrute de los derechos sociales podría ayudar a identificar y tratar tales violaciones. Asimismo, teniendo en cuenta el papel e impacto sobre los trabajadores, sindicatos y campesinos resulta imperioso poner particular atención a los derechos labores, sindicales y aquellos relacionados con la vida campesina que se vieran vulnerados en estos periodos de represión.”

³⁷ No original: “219. Finalmente, la CIDH y su REDESCA entienden que como parte de los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, en tanto pilares que guían estos procesos, los Estados tienen la obligación de generar información confiable sobre los beneficios obtenidos por las empresas (en su patrimonio y/o el de sus principales accionistas) como consecuencia de la posible relación de complicidad entablada. A su vez, la REDESCA identifica que es necesario el despliegue de acciones tendientes a generar conciencia sobre el impacto que han tenido las empresas en el contexto de graves violaciones de derechos humanos y procesos de justicia transicional, no sólo dentro de las instituciones públicas vinculadas directamente a estos procesos, sino también a nivel educativo hacia la población de los países que atravesaron este tipo de conflictos y regímenes”.

Em linhas gerais, pode-se dizer, portanto, interpretando a Relatoria Especial da CIDH mais especificamente o Informe Temático da REDESCA, que as empresas devem ter como pauta mínima os “Princípios Regentes” e os padrões estabelecidos pelo sistema interamericano nessa matéria. Além disso, devem incluir dentro das relações contratuais cláusulas que exijam o respeito aos direitos humanos, incluindo consequências à infração de tais exigências.

Em caso de haver violação de direitos humanos, devem ser totalmente transparentes sobre os dados e devem reparar essas violações, sendo que para que as reparações sejam adequadas elas devem ser integrais, participativas e compatíveis com os direitos humanos.

Ademais, os direitos econômicos, sociais e culturais não podem ser desconsiderados e devem ser feitas análises sobre os beneficiários das violações de direitos econômicos, com aferição dos lucros que as empresas obtiveram colaborando com os graves danos a direitos humanos. Sem prejuízo, os casos envolvendo empresas e justiça de transição devem ser considerados urgentes.

1.4.2. Relatorias Especiais da ONU

Em 1946, mais especificamente no dia 10 de dezembro, o Conselho Econômico e Social da ONU criou um órgão específico para a promoção de direitos humanos – a “Comissão de Direitos Humanos, que entrou em funcionamento no ano seguinte. Após quase 50 anos de funcionamento, foi substituída pelo Conselho de Direitos Humanos, no ano de 2006. Atualmente, o Conselho de Direitos Humanos é composto por 47 Estados-membros, com vínculo à Assembleia Geral da ONU, consoante a Resolução n.º 60/251 da Assembleia Geral da ONU, que o criou.

No entanto, antes de ser extinta, a Comissão de Direitos Humanos, no final da década de 60, criou procedimentos específicos para averiguar as condições dos direitos humanos em diversos países. E essa sistemática não foi extinta pelo Conselho de Direitos Humanos, que incorporou na sua atuação as Resoluções n.º 1.235/67 (Procedimento Público) e 1503/70 (Procedimento Confidencial), ambas do Conselho Econômico e Social.

De acordo com o procedimento previsto na Resolução n.º 1.235/67, para a averiguação de violações e da situação de direitos humanos sobre determinados assuntos, são nomeados “Relatores Especiais” ou “Especialistas Independentes”, que devem apresentar relatórios aos países, bem como ao Conselho de Direitos Humanos e à própria

Assembleia Geral da ONU. Esses relatórios, contudo, não possuem conteúdo vinculantes, sendo verdadeiras recomendações ou orientações a respeito de determinado direito.

São duas relatorias especiais que trabalham com o tema empresas e justiça de justiça de transição.

O primeiro relatório especial a se mencionar é o Relatório Especial n.º A/HRC/51/34, intitulado “*Role and responsibilities of non-State actors in transitional justice process*”, advindo da Relatoria Especial para “promoção da verdade, da justiça, reparação e medidas de não repetição”.

Essa relatoria foi criada em setembro de 2011, pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU que aprovou a Resolução n.º 18/7, na qual decidiu estabelecer um mandato de três anos para um Relator Especial sobre a temática. E em 2017, o mesmo Conselho de Direitos Humanos, por meio da Resolução n.º 45/10, prorrogou o mandato por mais três anos.

Nesse primeiro relatório, há indicações de uma regra que se aplicaria a todos os atores não estatais (empresas privadas, igrejas, grupos armados e outros) e regras que se aplicam apenas para empresas.

A regra que se aplica para todos é a seguinte:

97. Dadas que as distinções entre atores estatais e atores não estatais podem estar apagadas e os Estados podem usar agentes não estatais como mandatários para praticar violações a normas de direitos humanos ou de direito humanitário; e que os Estados podem colaborar ou fazer vista grossa a tais violações, qualquer processo de justiça de transição com enfoque em agentes não estatais deve assegurar que as ligações entre o Estado e os agentes não estatais sejam completamente investigadas. A responsabilidade internacional dos Estados surge em razão de atos praticados por agentes não estatais com aquiescência estatal ou em momentos quando o Estado deixa de atuar com a devida diligência (*due diligence*) (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2022b, p. 18, tradução nossa).³⁸

Essa regra traz duas ideias principais. A primeira delas é a de que sempre deve ser apurada o nível de cumplicidade entre os Estados e as empresas; e a segunda delas é o dever do Estado de estabelecer regras mínimas e obrigar com que as empresas sigam essas regras estabelecidas para o respeito dos direitos humanos.

³⁸ No original: “97. Given that the distinctions between State and non-State actors can sometimes be blurred, and that States may use non-State actors as proxy agents to carry out human rights or humanitarian law violations, collude with or otherwise turn a blind eye to such violations, any transitional justice process focusing on non-State actors must ensure that lines of accountability between State and non-State actors are always fully investigated. The international responsibility of the State arises for acts committed by non-State actors with State acquiescence, or when the State fails to act with due diligence;”.

Especificamente para as empresas, o Relatório Especial A/HRC/51/34 de 2022 aponta quatro preceitos. O primeiro deles indica a necessidade de os processos de justiça de transição investigarem as empresas pelas empresas por graves violações de direitos humanos: “Processos de justiça de transição devem lidar com a responsabilidade corporativa em razão de graves abusos de direitos humanos e ter poderes e recursos para desenvolver essa tarefa e garantir a participação das empresas no processo” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2022b, p. 19, tradução nossa).³⁹

O mesmo relatório enaltece também a importância da utilização de comissões da verdade que devem se empenhar para esclarecer os níveis de cumplicidade dos atores econômicos com os Estados, que acabaram resultando em grave violação de direitos humanos: “Comissões da Verdade devem especificar as reponsabilidades diretas e indiretas pelos abusos, indicando as estruturas e os atores que permitiram e se beneficiaram deles, bem como apresentando recomendações para que as empresas reparem os danos causados” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2022b, p. 19, tradução nossa).⁴⁰

Muito importante observar também que a Relatoria Especial indica requisitos mínimos para as reparações que as empresas devem realizar:

Reparações impostas às empresas como consequências de violações devem incluir o reconhecimento das violações e apresentar medidas de restituição, compensação, reabilitação, satisfação e medidas de não repetição. Reparações devem incluir o reconhecimento das violações e abstenção de estabelecimento de qualquer tipo de imunidade à reponsabilidade jurídica. As reparações devem ser distintas de outras de outros remédios como “reponsabilidade social da empresa” ou contribuições voluntárias para reconstrução (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2022b, p. 19, tradução nossa).⁴¹

Aqui não se pode deixar de ser salientar a proibição de “qualquer tipo de imunidade à reponsabilidade jurídica” e a vedação de “contribuições voluntárias para reconstrução” ou mesmo mera assunção de “responsabilidade social da empresa”.⁴² Ainda de acordo com o

³⁹ Tradução livre para: “100. Transitional justice processes must address corporate responsibility for serious human rights abuses and be provided with legal powers and resources to perform this task and ensure business engagement in the processes”

⁴⁰ Tradução livre para: “101. Truth commissions should assess businesses’ direct and indirect responsibilities for those abuses and the structures and actors that enabled and benefited from them, as well as providing recommendations for business’ engagement in remedying the harm inflicted”.

⁴¹ No original: “102. Reparations imposed on businesses as a consequence of wrongdoing should include acknowledgement of wrongdoing and entail measures of restitution, compensation, rehabilitation, satisfaction and guarantees of non-repetition. Reparations provided must include acknowledgement of wrongdoing and refrain from establishing immunity from legal liability. Reparations should be distinguished from other forms of remedy such as social corporate responsibility and voluntary contributions to reconstruction”.

⁴² Que inclusive foram pontos criticados no acordo entre a Volkswagen e o Ministério Público.

Relatório Especial deve haver responsabilidade penal e cível contra os perpetradores de graves violações de direitos humanos por parte das empresas:

103. Empresas devem ser responsabilizadas pelos abusos cometidos através de persecução penal contra supostos perpetradores e processos cíveis contra os perpetradores e as empresas. A isenção de responsabilidade não deve ser incorporada a esquemas de reparação fornecidos pelas empresas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2022b, p. 119, tradução nossa).⁴³

De acordo com o Relatório Especial A/HRC/51/34 deveria haver, de modo sumário, investigação precisa dos fatos – inclusive com a utilização de comissões da verdade –, atribuição das responsabilidades, bem como a persecução penal. Tem-se, portanto, que devem ser priorizadas as medidas de verdade, justiça e reparações cíveis (basicamente 3 dos pilares da justiça transicional).

Já a Relatoria Especial para Empresas e Direitos humanos, criada pela Resolução E/CN.4/RES/2005/69 e renovada pela Resolução A/HRC/RES/5/1 de 2007, encabeçada por John Ruggie, apresentou o Relatório Especial A/HRC/50/40/Add.4, intitulado *“Implementing the third pillar: lessons from transitional justice guidance by the Working Group Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises”*, que estabeleceu algumas recomendações indispensáveis e complementares às apresentadas anteriormente (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2022a).

Esse relatório especial tem enfoque principalmente no pilar das reparações e é dividido em cinco partes: a) considerações gerais sobre as reparações; b) centralidade das vítimas; c) mecanismos processuais; d) necessidade de reparações substantivas; e e) relação entre programas de reparação e reconstrução pós-conflito, construção de paz.

De modo a se evitar a repetição de conteúdos, esse relatório não será estudado neste tópico, uma vez que será devidamente abordado quando forem discutidas especificamente as reparações – o terceiro pilar - ainda neste capítulo.

Assim, passa-se ao estudo das modalidades de cumplicidade, que tem um ponto central na compreensão da responsabilidade das empresas por graves violações de direitos humanos, inclusive em casos de justiça de transição.

⁴³ No original: *“103. Corporations must be held accountable for the abuses committed through criminal prosecutions against alleged individual perpetrators and civil litigation against those individuals and the company. Immunity from legal liability should not be embedded in reparation schemes provided by business”*.

1.5. CUMPLICIDADE: DIRETA, INDIRETA E SILENCIOSA

A ideia de cumplicidade corporativa vem sendo usada, de modo não técnico - mas sistemático - no âmbito internacional desde antes das discussões de 2003, quando começaram os estudos acerca da responsabilidade das empresas no âmbito da ONU.

Segundo a Comissão Internacional de Juristas:

A palavra “cumplicidade” vem sendo empregada há tempos, de maneira habitual, nos documentos sobre políticas públicas, em artigos jornalísticos e nos lemas de campanhas sociais com o propósito de descrever as diferentes formas nas quais alguém participa de maneira indesejável em algo que outro sujeito está fazendo. Muitas vezes o conceito de cumplicidade não é utilizado em um sentido jurídico para indicar que determinado indivíduo é cúmplice de um delito, mas é empregado de maneira coloquial, com um significado rico e polifacetado: reflete a situação de alguém que se encontra “preso” em uma dada situação e está implicado em algo que é negativo e inaceitável. Esse uso do termo tornou-se algo habitual nos trabalhos sobre atividades empresariais e direitos humanos. Facultou uma ferramenta para a compreensão e explicação, de uma forma simples, de como as empresas podem ter relação com as violações de direitos humanos e, dependendo de qual seja a forma como isso se dá, incorrer em responsabilidade e culpa (COMISSÃO INTERNACIONAL DE JURISTAS, 2013, p. 543-544).

Para além da cumplicidade em sentido mais amplo, existe a cumplicidade empresarial que foi muito bem definida por Payne, Pereira e Bernal-Bermúdez:

Definimos a cumplicidade empresarial como a assistência ou participação de atores econômicos em graves violações de direitos humanos perpetrados por atores estatais ou paraestatais, em situação de regimes autoritários ou conflito civil. Ampliando essa definição, a cumplicidade empresarial se refere a atores econômicos que ajudam e incitam crimes de lesa humanidade cometidos por atores estatais, paramilitares e forças rebeldes que controlam o território. Os atores econômicos cúmplices podem ser empresas de propriedade estatal, privadas ou mistas envolvidas com o regime autoritário ou com a violência no marco de um conflito civil (PAYNE; PEREIRA; BERNAL-BERMÚDEZ, 2021, p. 27, tradução nossa).⁴⁴

E essa cumplicidade pode se dar de três maneiras: cumplicidade direta, cumplicidade indireta e cumplicidade silenciosa, como esclarecem Laura García Martín (2021, p. 76-77) e Eduardo Saad-Diniz (2021, p. 96).

⁴⁴ Tradução livre para: “*Definimos la complicidad empresarial como la asistencia o participación de actores económicos en graves violaciones de los derechos humanos perpetrados por actores estatales o paraestatales, en situaciones de regímenes autoritarios o conflicto civil. Ampliando esa definición, la complicidad empresarial se refiere a actores económicos que ayudan e incitan los crímenes de lesa humanidad cometidos por actores estatales, paramilitares y fuerzas rebeldes que controlan el territorio. Los actores económicos cómplices pueden incluir empresas de propiedad estatal, privadas o mixtas involucradas en el régimen autoritario o la violencia en el marco de un conflicto civil*”.

Por cumplicidade direta (“*direct corporate complicity*”) entende-se a situação em que as empresas privadas deliberadamente decidem praticar violações de direitos humanos. Sobre o tema, Martín (2021, p. 76) esclarece que a responsabilidade corporativa direta quer dizer que a corporação não só facilita as ações do perpetrador primário, mas diretamente contribui com os abusos. Exemplos práticos dessa categoria podem ser encontrados nas empresas alemãs e japonesas que recrutaram e submeteram operários a trabalhos forçados durante a segunda guerra mundial. Continua a supramencionada autora anotando que as empresas argentinas, em muitos casos, contribuíram diretamente com as violações (MARTÍN, 2021, p. 77).

Já a cumplicidade indireta (“*indirect or beneficiary corporate complicity*”) se refere ao benefício que uma determinada empresa tem ao ser omissa em relação às violações de direitos humanos. Refere-se, portanto, a situações em que as companhias não são violadoras diretas de direitos humanos, mas tiram proveitos dessa situação. Como principal exemplo, Laura García Martín (2021, p. 77) aponta o caso Unocal, em Myanmar, em que existia uma estreita relação entre a empresa privada e forças de segurança governamentais que, aparentemente, também prestavam serviços de segurança para as empresas.

Por fim, a cumplicidade mediante silêncio (“*silent complicity or inaction in the face of a host government’s human rights violation*”) se dá quando a empresa não faz qualquer questionamento sobre as sistemáticas violações de direitos humanos do país onde ela está instalada. Na prática, significa que uma empresa faz negócios com um governo que claramente viola direitos humanos fundamentais, seja através de práticas aceitáveis ou inaceitáveis. Nas palavras de Eduardo Saad-Diniz:

A situação fática varia de atividades empresariais aceitáveis (como fornecer comida, vestimenta ou veículos), ações com “duplo propósito” (equipamento eletrônico e computadores, que poderiam ser utilizados com uma segunda finalidade de rastrear e monitorar civis para fins de classificação racial); ou realização intencional de negócios, desde a clara orientação moral e claro propósito, tal qual a venda de gás a campos de concentração (SAAD-DINIZ, 2020, p. 96).

No entanto, organizações de direitos humanos apontam que quando as empresas privadas sabem da violação de direitos humanos, elas possuem o dever de tratar destes pontos com os governos e usar a eventual influência que possuem de um modo positivo, conforme estabelecido nos Princípios Ruggie (MARTÍN, 2021, p. 78).

Por fim, ainda no tópico da cumplicidade, indispensável entender por que motivos uma empresa aceitaria se relacionar com um regime que viola gravemente direitos humanos.

Para Saad-Diniz (2020, p. 98), nos regimes ditatoriais e militares é possível identificar a cooperação em três principais modalidades: a) obtenção de lucro com a violência praticada pelo Estado; b) facilitação de cometimento de crimes; c) hipóteses em que a empresa apoia diretamente o regime opressor ante a afinidade ideológica.

1.6. RESPONSABILIZAÇÃO: CRIMINAL, CÍVEL, EXTRAJUDICIAL E MORAL

Superada a questão das formas de cumplicidade das empresas, passa-se a analisar as possíveis formas de responsabilidade que elas devem ter quando se trata da violação de direitos humanos. Não se objetiva, neste trabalho, aprofundar todas as formas de responsabilização jurídica de pessoas jurídicas que violaram direitos humanos. Esse tópico serve para demonstrar a ampla gama de possibilidades que existem quando se fala em responsabilização de empresas no âmbito jurídico. Serve, também, para traçar padrões mínimos que devem ser observados quando se fala das reparações por parte de empresas no contexto da justiça transicional.

O Relatório Especial n.º A/HRC/50/40c, da Relatoria Especial sobre Empresas e Direitos Humanos, de John Ruggie, intitulado “*Implementing the third pillar: lessons from transitional justice guidance by the Working Group Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises*”, estabelece algumas recomendações indispensáveis para compreender as formas que devem assumir as reparações.

Como já mencionado anteriormente, quando discutido no primeiro capítulo, a ideia geral é de que sejam utilizados diversos mecanismos de reparação para que se tenha uma justiça de transição adequada. Não se pode falar em justiça se não já esclarecimento da verdade. Não se pode, igualmente, apenas disponibilizar uma reparação cível para um fundo de direitos difusos como se essa medida sozinha fosse capaz de reparar adequadamente os danos. A utilização de diversas modalidades de reparação é salutar e reforçada pelo Relatório Especial n.º A/HRC/50/40:

Mecanismos de reparação normalmente combinam diversos meios de reparação das demandas, incluindo programas administrativos de reparação, reformas institucionais para garantir acesso efetivo e preferencial a tribunais e fundos para projetos de reparações coletivas. Nenhuma sociedade atingiu a meta de reparações adequadas usando apenas um mecanismo ou forma de reparação. Ao contrário, a maioria das experiências bem-sucedidas combinam instrumentos para fortalecer seu potencial, garantir maior acesso às vítimas e corrigir erros nas suas

possibilidades institucionais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2022a, p. 12, tradução nossa).⁴⁵

E, embora o caso da VW do Brasil não seja isento de críticas (que serão pormenorizadamente abordadas no último capítulo), foi usado como exemplo de reparação que utilizou diversas modalidades:

Um exemplo de combinação de medidas de justiça de transição que resultou em um acordo extrajudicial é o caso da Volkswagen (VW) do Brasil em razão da cumplicidade com a Ditadura Militar Brasileira entre 1964/1985. Em 2014, a Comissão Nacional da Verdade apontou achados preliminares da colaboração da VW com o regime repressivo que levou à tortura e detenção ilegal de trabalhadores. Em 2015, o Fórum para Memória, Verdade, Justiça e Reparações fez representação ao Ministério Público, que, apesar da lei brasileira de anistia, permitiu uma investigação preliminar e “comprovação judicial dos fatos”. O caso foi resolvido com um acordo no qual a Volkswagen pagou aproximadamente 6,4 milhões de dólares como compensação para as vítimas e fez contribuição para iniciativas envolvendo direitos humanos. O acordo foi bastante criticado porque não resultou em satisfação e, por exemplo, não incluiu nenhuma reparação na forma de memorial. Mas importante, ainda, não incluiu o reconhecimento de responsabilidade (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2022, p. 09, tradução nossa).⁴⁶

As críticas a que John Ruggie se refere foram feitas por Juan Pablo Bohoslavsky e Juan Cruz Goñi, no artigo “*Negociando la rendición de cuentas por violaciones de los derechos humanos: el caso del acuerdo Volkswagen do Brazil*”.⁴⁷

⁴⁵ No original: “49. *Reparations mechanisms often combine different grievance redress options, including administrative reparations programmes, legal reform to guarantee practical and preferential access to courts and funds for collective reparations projects. No society has achieved the goal of adequate reparations by resorting to a single mechanism or form of reparation. On the contrary, the most successful experiences have combined instruments to strengthen their potential, guarantee greater access to victims, and rectify flaws in their institutional offerings*”.

⁴⁶ No original: “36. *An example of a combination of transitional justice measures that resulted in an out-of-court settlement is the case of Volkswagen (VW) Brazil because of complicity with the Brazilian military dictatorship in 1964 and 1985. In 2014, a truth commission made preliminary findings about the collaboration of VW with the repressive regime that led to torture and illegal detention of workers. In 2015, the Workers’ Forum for Remembrance, Truth, Justice, and Reparation filed a civil claim with the Public Prosecutor’s Office, which, despite the Brazilian amnesty laws, allowed for a preliminary investigation and judicial truth-finding. The civil case was settled by way of an agreement according to which VW paid about 6.4 million US dollars as compensation for the victims and contribution to initiatives promoting human rights. The agreement was highly criticised because it did not result in satisfaction and, for example, did not include any reparation in the form of memorials. More importantly, still, it did not include a recognition of responsibility* ».

⁴⁷ Como já dito anteriormente, as críticas serão pormenorizadamente analisadas no último capítulo desta dissertação, que se dedica exclusivamente a analisar a potencialidade de cada uma das cláusulas. No entanto, não se pode deixar de mencionar que essas críticas, muitas vezes, se justificam a partir das vítimas. Embora não seja correto dizer que não houve qualquer reparação na construção de um memorial, ou no espaço da Galeria Prestes Maia, como se aventou no final as discussões, ou no espaço do antigo DOI-CODI, como se discutia, houve disponibilização de quantias para a consolidação do memorial da OAB/SP, que trata da luta política durante o período da ditadura militar.

Houve disponibilização de quantias para memorial, mas não da forma que parte das vítimas solicitavam e desejavam. E isso tem importância, já que de acordo com a Relatoria Especial da ONU, as reparações devem ser centradas nas vítimas, que precisam fazer parte inclusive do processo decisório. Conforme aponta a Relatoria Especial:

As reparações precisam ser centradas nas vítimas. A abordagem que dá enfoque nas vítimas exige um papel participativo e ativo delas, incluindo as comunidades impactadas nos mais diversos contextos e sistemas multidimensionais de contexto específicos. Comunidades afetadas por abusos cometidos por empresas devem fazer parte do processo decisório em todas as etapas do processo de reparação. Suas necessidades e prioridades devem moldar a evolução de quaisquer reparações propostas por organizações governamentais e empresas. Uma abordagem centrada na vítima é uma oportunidade de empoderar as vítimas e tratá-las com dignidade e respeito. Todo estágio do processo precisa ser desenhado para criar confiança e confiabilidade (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2022, p. 05, tradução nossa).⁴⁸

De todo modo, existe um grande espectro de reparações, que podem ser usadas tanto nos tribunais nacionais como internacionais conforme esclarece Martín (2021, p. 78), que também destaca (MARTÍN, 2021, p. 83-84) a possibilidade de utilização de mecanismos da jurisdição cível para a responsabilização de empresas que participaram/auxiliaram governos autoritários, para além da justiça criminal.

Nesse ponto, é indispensável ter em mente os princípios Ruggie bem como as relatorias especiais que tratam do tema, porque são os parâmetros mínimos existentes e que ainda estão em processo de construção e consolidação.

Ainda como forma de reparação (responsabilização) Saad-Diniz acrescenta a responsabilização moral. Ao se falar em justiça de transição e agentes econômicos, deve se observar também a **reponsabilidade moral** que as empresas possuem. “As corporações, ao não reconhecerem seu papel no passado, deixam de assumir seus próprios erros e, silenciosamente, assentem com dinâmicas autoritárias no presente” (SAAD-DINIZ, 2020, p. 106).

Quando se menciona o papel das empresas na cooperação com regimes autoritários não se pode deixar de considerar a responsabilidade moral. Nesse ponto, quando se fala em

⁴⁸ No original: “17. *Reparation needs to be victim-centred. A victim-centred approach to remedies requires a participative and active role of victims, including impacted communities and context-specific multidimensional systems. Communities affected by business-related abuse should be part of the decision-making process at all stages of the remediation process. Their needs and priorities should shape the evolution of any remedies proposed by government institutions or businesses. A victim-centred approach in the reparations procedures is an opportunity to empower victims and treat them with dignity and respect. Every stage of the process should be designed to build trust and confidence*”.

reparações, a assunção de compromissos democráticos assume especial importância, já que, se colocados em prática, podem ter alguma influência no sentido de não fortalecer regimes autoritários e podem influenciar na apuração da verdade dos fatos.

De todo modo, das 104 ações judiciais por atrocidades cometidas depois da Segunda Guerra Mundial (depois de 1964), cinquenta e três (51%) foram interpostas perante tribunais nacionais, em vez de tribunais internacionais (PAYNE; PEREIRA; BERNAL-BERMÚDEZ, 2021, p. 300). E dos 53 casos apresentados nos tribunais nacionais do Sul Global, 8 (15%) são cíveis, enquanto 42 (79%) são penais.

Os casos penais são, portanto, mais frequentes do que as ações cíveis, que propiciam formas mais inovadoras de avançar na responsabilidade empresarial (PAYNE; PEREIRA; BERNAL-BERMÚDEZ, 2021, p. 300-301). Os oito casos envolvendo tribunais locais são: Volkswagen do Brasil, Fiat do Brasil, Acindar, Bank of America, Citybank, Mercedes Benz, Minera Aguilar S.A, Molinos de la Plata S.A (PAYNE; PEREIRA; BERNAL-BERMÚDEZ, 2021, p. 304).

Nota-se, portanto, que são pouquíssimos os casos cíveis, nas instâncias locais, que se relacionam com a responsabilidade das empresas nas hipóteses de graves violações de direitos humanos em contexto de justiça transicional.

Das ações criminais, onze (26%) acusam atores econômicos de violações indiretas de direitos humanos, ou seja, indicam que foram responsáveis pelo financiamento da violência. Na grande maioria dos casos analisados (31, ou seja, 74%) indicam violações diretas: ajudas das forças de segurança para a prisão de trabalhadores (2 casos, ou seja, 5%), tortura e desaparecimento forçado (28 casos, ou seja, 67%) e um caso na Colômbia em que a empresa participou do deslocamento forçado de um povo para se apropriar indevidamente de suas terras (PAYNE; PEREIRA; BERNAL-BERMÚDEZ, 2021, p. 304).

Os setores empresariais acusados nestes processos judiciais também são bastante diversos. As empresas do setor agrícola estão bem representadas neste universo (22 casos, ou seja, 39%), seguidas das extrativistas (9, ou seja, 16%). Também há casos relacionados com empresas que operam nos setores de construção civil, finanças, manufatura, metais, comércio e transporte, ou seja, praticamente todos os setores da economia (PAYNE; PEREIRA; BERNAL-BERMÚDEZ, 2021, p. 304).

Tem-se, neste ponto, provavelmente, a maior divergência entre os processos brasileiro e argentino de justiça de transição corporativa: ao passo em que na experiência

argentina o enfoque foi o da justiça penal, no Brasil, particularmente no caso da Volkswagen, o enfoque foi o da jurisdição cível.

Passemos, então, à análise - e exemplificação - das possíveis formas de responsabilização civil das empresas nos sistemas jurídicos⁴⁹.

1.6.1. Responsabilidade Civil

Quando se analisa a responsabilidade civil de empresas nos casos de graves violações de direitos humanos é indispensável analisar o estudo “*Corporate Complicity & Legal Accountability*”, advindo do “*Report of the International Commission of Jurists Expert Legal Panel on Corporate Complicity in International Crimes*”. No seu terceiro volume são feitas extensivas análises e questionamentos acerca do tema, sendo a leitura, portanto, bastante recomendável.

Como já foi feito com a responsabilidade penal, no tópico anterior, aqui vai se fazer uma breve enunciação de como deve ser a responsabilidade civil. O objetivo do trabalho não é elucidar e trazer as mais diversas formas de responsabilização que podem ser feitas nos casos envolvendo direitos humanos e empresas, dentro do contexto da justiça transicional. O objetivo do trabalho, nesta parte, é compreender como está o desenvolvimento do tema, de modo que considerações sucintas, com as devidas referências e encaminhamentos, se mostram suficientes.

Inicialmente, é preciso mencionar, junto com Payne, Pereira e Bernal-Bermúdez, que a responsabilidade civil vem, normalmente, de baixo. São as vítimas e seus familiares que buscam essa responsabilização e movimentam os sistemas jurídicos para concretizá-las. Não são um dado de qualquer Estado ou de qualquer empresa. Elas são geridas no meio social e geram pressão para que, no caso concreto, exista uma responsabilização. O que se quer dizer é que a responsabilização não vem de mera liberalidade das empresas ou por mera decorrência de suas estratégias de investimento:

A demanda por justiça em razão de violações de direitos humanos levadas a cabo por atores econômicos em ditaduras e conflitos armado vêm de baixo: das vítimas, seus familiares, as organizações trabalhistas e sociais às quais pertencem, suas próprias comunidades e defensores. Surge nos países do Sul Global onde se cometeram essas atrocidades e perante os tribunais destes países, onde, no entanto, existe um processo de justiça transicional. Quando os casos de cumplicidade empresarial são levados a

⁴⁹ Considerando que o acordo não teve qualquer repercussão no âmbito penal, não se mostra adequado no presente trabalho considerações acerca do tema. Recomenda-se, no entanto, a leitura da obra de PAYNE; PEREIRA; BERNAL-BERMÚDEZ (2021) que traz elucidações sobre a responsabilidade criminal.

essas cortes, a prestação de contas é mais provável do que quando se utilizam modelos de justiça de transição “desde cima” ou estratégias de empresas e direitos humanos “de baixo para cima” no Norte Global (PAYNE; PEREIRA; BERNAL-BERMÚDEZ, 2021, p. 299, tradução nossa).⁵⁰

As reparações civis têm ainda importância indispensável na medida em que ajudam a construir qual modelo de justiça de transição que pode ser buscado quando se tenta receber responsabilizar uma empresa privada (ou qualquer outro agente privado) implicada em grave violação de direitos humanos.

O avanço na prestação de contas judicial de atores econômicos, a “justiça vinda de baixo” promove os ideais do sistema de proteção dos direitos humanos em dois sentidos. Primeiro, em um sentido concreto, o ato mesmo de responsabilizar os atores econômicos por sua cumplicidade nas violações de direitos humanos – a prática legal – reconhece e realiza os direitos das vítimas à verdade, à justiça, à reparação e às garantias de não repetição. Segundo, de uma perspectiva mais geral, os esforços para obter a prestação de contas reafirmam através da interpretação legal as obrigações vinculantes e exigíveis dos atores econômicos em matéria de direitos humanos (PAYNE; PEREIRA; BERNAL-BERMÚDEZ, 2021, p. 300, tradução nossa).⁵¹

De todo modo, o Painel esclarece que na análise da responsabilidade civil devem ser observados três pontos – que são os elementos básicos da responsabilidade civil, com algumas variações a depender do sistema jurídico de cada país (COMISSÃO INTERNACIONAL DE JURISTAS, 2021, p. 650). Inicialmente, é necessário apurar a existência dos danos e das patentes violações de direitos humanos (COMISSÃO INTERNACIONAL DE JURISTAS, 2021, p. 652), para após identificar a intencionalidade (PAINEL, 2021, p. 654) e a causa/cumplicidade (COMISSÃO INTERNACIONAL DE JURISTAS, 2021, p. 662).

⁵⁰ No original: “*La demanda de justicia por violaciones de los derechos humanos llevadas a cabo por actores económicos en dictaduras y conflictos armados proviene de abajo: de las víctimas, sus familiares, las organizaciones obreras y sociales a las que pertenecen, sus propias comunidades y defensores. Surge en aquellos países del Sur Global donde se cometieron estas atrocidades y frente a los tribunales de esos países, donde todavía existe un proceso de justicia transicional. Cuando los casos de complicidad empresarial se llevan ante estas cortes, la rendición de cuentas es más probable que cuando se utilizan modelos de justicia transicional internacional “desde arriba” o estrategias de empresas y derechos humanos “de abajo hacia arriba” en el Norte Global*”.

⁵¹ No original: “*El avance en la rendición de cuentas judicial de actores económicos, la “justicia desde abajo”, promueve los ideales del sistema de protección de los derechos humanos en dos sentidos. Primero, en un sentido concreto, el acto mismo de responsabilizar a los actores económicos por su complicidad en las violaciones de los derechos humanos –la práctica legal– reconoce y realiza los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Segundo, desde una perspectiva más general, los esfuerzos por lograr la rendición de cuentas reafirman a través de la interpretación legal, las obligaciones vinculantes y exigibles a los actores económicos en materia de derechos humanos*”.

Especificamente para a situação do Brasil, Inês Virgínia Prado Soares e Viviane Fecher, no artigo “Empresas privadas e violações aos direitos humanos: possibilidades de responsabilização pela cumplicidade com a ditadura no Brasil” defendem que para o caso de cumplicidade das empresas com os regimes militares a responsabilidade deve ser objetiva (SOARES; FECHER, 2013, p. 418).

Os fundamentos para tanto seriam três: 1) o de se evitar a disseminação de risco na democracia, enviando a mensagem de que não há esquecimento ou impunidade para os casos de graves violações de direitos humanos; 2) dissuasão e controle do risco, uma vez que poderia servir para coibir novas situações de cumplicidade com regimes autoritários e funcionaria como verdadeira medida de não repetição; e 3) proteção das expectativas das vítimas, indicando que o no regime atual não haveria possibilidade da prática de graves violações de direitos humanos (SOARES; FECHER, 2013, p. 419).

No entanto, apesar de úteis, as reparações cíveis não são suficientes e não podem ser aplicadas sozinhas. Para esse tipo de reparação, o alerta de Saad-Diniz (2020, p. 103) é preocupante na medida em que a simples compensação de natureza financeira não tem como consequência influenciar, de modo algum, a dinâmica autoritária das redes empresariais. Ainda, a criação de fundos genéricos se mostra contraproducente (SAAD-DINIZ, 2020, p. 104); e as listas do tipo “*naming and shaming*” (ou mesmo certificações positivas) também se mostram pouco eficazes para alterar a dinâmica autoritária (SAAD-DINIZ, 2020, p. 104).

Além disso, as reparações cíveis estão sujeitas ao instituto da prescrição, o que dificulta sobremaneira a responsabilização, podendo chegar a inviabilizá-la em muitos casos, levando em consideração que, por vezes, são necessárias décadas para que determinada comunidade tenha uma visão madura suficiente sobre determinado assunto para encaminhá-lo ao Poder Judiciário:

Há um aspecto particular do direito privado que representa uma dificuldade para a responsabilidade no contexto da JT. Normalmente, instrumentos do direito civil estão sujeitos a limitações, que na prática funcionam como barreiras temporais para o acesso à justiça. Tanto a natureza das VDH como a complexidade das investigações exigem a remoção desta barreira. A inaplicabilidade destas limitações no direito internacional foi estabelecida por instrumentos e convenções de direitos humanos como a Convenção sobre a imprescritibilidade dos crimes de guerra e dos crimes contra a humanidade (PAYNE *et al*, 2017, p. 10).⁵²

⁵² No original: “*There is one particular aspect of private law that represents an obstacle for accountability in TJ contexts. Usually, civil legal remedies are subject to statutes of limitations, which in practice operate as temporal barriers to access to justice. Both the nature of systematic HRVs and the complexity to investigate them call for the removal of such a barrier. The inapplicability of statutes of limitations in international law has been established by some instruments and human rights bodies such as the Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes against Humanity*”.

Exatamente no mesmo sentido das duas críticas supramencionadas aparecem as recomendações da Relatoria Especial de John Ruggie. Para o Relator Especial, a abordagem cível é importante, mas deve ser complementar à abordagem criminal:

Abordagem judicial não criminal e litigância cível efetiva podem ser medidas úteis para garantir os direitos das vítimas e reverter os efeitos de um conflito que permitiu que determinadas empresas se beneficiassem de graves violações de direitos humanos, como deslocamento forçado. Garantir litigância cível efetiva é particularmente importante para lidar com a falta de responsabilidade criminal em diversos quadros. No entanto, é importante que esses mecanismos não substituam a investigação e processamento de crimes e sirvam como complemento e potencial facilitador das persecuções penais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2022a, p. 21, tradução nossa).⁵³

Ademais, não se pode deixar de repisar aqui, como se verá no último capítulo desta dissertação, que as reparações cíveis têm a vantagem de poder assumir diversas facetas; e servem, dessa forma, para trazer uma reparação integral do dano, que não pode ser obtida pelo direito penal, que tem função precípua de sancionar e não necessariamente fazer a restituição integral.

⁵³ No original: “24. *Non-criminal judicial approaches, and effective civil litigation, can be useful measures to guarantee victims’ rights and reverse the effects of the conflict that allowed certain businesses to benefit from serious human rights violations such as forced displacement. Ensuring effective civil litigation is particularly important to address the lack of corporate criminal responsibility in many settings. Nonetheless, it is important that these mechanisms do not replace the investigation and prosecution of crimes and instead complement and potentially facilitate criminal prosecutions*”.

2. CAPÍTULO 2. A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO BRASIL

2.1. AS ESCOLHAS E PECULIARIDADES DO CASO BRASILEIRO

Até o presente momento, foram estudados conceitos essenciais relativos à justiça de transição, bem como as relações entre as empresas e a justiça de transição. Assim, começa-se a ter subsídios para se compreender o contexto da realização do acordo entre a Volkswagen do Brasil e o Ministério Público.

É salutar agora, nesta primeira parte do trabalho, antes de já analisar o acordo celebrado entre o MP e a VW, perquirir o estado da justiça de transição do Brasil. Não se busca exaurir o assunto, mas trazer à luz alguns pontos que, inclusive, foram mencionados como fatores determinantes para a realização do acordo (notadamente a impossibilidade de persecução penal em razão da anistia e necessidade de se buscar alternativas no âmbito cível para qualquer medida de justiça de transição).

O Brasil viveu uma ditadura militar no período compreendido entre 1964 e 1985. Essa foi a ditadura mais longa do Cone Sul (21 anos) e, como todas as outras da região, praticou crimes contra a humanidade. Os documentos a respeito desse fato são fartos e foram compilados e elucidados na Comissão Nacional da Verdade.⁵⁴

No entanto, mesmo antes de seu término, foi sancionada a Lei da Anistia (Lei n.º 6.683/79), que trouxe consequências para todo o processo transicional brasileiro.

Não cabe aqui apontar as inúmeras violações de direitos humanos praticadas pelo Brasil no período, já que o trabalho busca compreender um caso particular envolvendo uma companhia multinacional e não levantar os crimes praticados pela Ditadura Militar – o que já foi feito pela Comissão Nacional da Verdade. Sem prejuízo, é indispensável compreender o histórico da justiça de transição, porque esse histórico limita e determina seus mecanismos de trabalho.⁵⁵

⁵⁴ No volume I do Relatório da CNV, mais especificamente na Parte III, foram elencados e estudados “Métodos e práticas nas graves violações de direitos humanos e suas vítimas”. Nessa ocasião foram elencados quatro eixos de violações: a) detenção ilegal ou arbitrária; b) tortura; c) Execução sumária, arbitrária ou extrajudicial, e outras mortes imputadas ao Estado; d) Desaparecimento forçado e ocultação de cadáver. No volume II do Relatório da CNV, foram apresentados textos temáticos e, mais especificamente no “texto 2”, há indicação de violações de direitos humanos dos trabalhadores, ao passo em que no “texto 8” há indicações de civis que colaboraram com a Ditadura Militar. Por fim, no volume III do Relatório da CNV, elaborou-se o perfil dos 434 mortos e desaparecidos políticos no Brasil e no exterior.

⁵⁵ Por esse motivo, a análise vai se limitar às limitações, retrocessos e avanços da justiça transicional no Brasil, com eventual “poder de veto” exercido politicamente pelos militares.

O processo da justiça de transição brasileiro foi e tem sido um processo negociado, com medidas, em regra, bastante tímidas, uma vez que os militares, mesmo depois de saírem do governo, não perderam o poder político, mantendo, de certa forma, um “poder de veto” no processo transicional brasileiro (FREITAS, 2022, p. 170). Esse “poder de veto” teria se mantido ao longo de toda a democracia brasileira, mantendo-se, portanto, uma perspectiva conciliatória no processo transicional brasileiro (FREITAS, 2022, p. 172).⁵⁶ E compreender essa “perspectiva conciliatória” na qual uma das partes (os militares, perpetradores das violações) podem “vetar” as medidas de reparação é indispensável quando se pensa no processo transicional brasileiro.⁵⁷

De todo modo, o primeiro instrumento jurídico promulgado para lidar com o passado foi a Lei n.º 9.140/95 para realizar o reconhecimento dos mortos e desaparecidos políticos. Nessa lei, também foram tomadas as primeiras medidas para indenizar os desaparecimentos políticos e houve o reconhecimento expresso do desaparecimento de 136 pessoas, de diversas idades em várias regiões do Brasil.

Somente sete anos após a Lei de Reconhecimento dos Mortos e Desaparecidos Políticos (Lei n.º 9.140/95) foi promulgada a Lei de Reparação (Lei n.º 10.559/02), regulamentando o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que concedeu a anistia por motivos políticos.⁵⁸

⁵⁶ Aponta-se que, concomitantemente às discussões políticas, estavam acontecendo as discussões jurídicas sobre a validade da Lei de Anistia, conforme discutido no tópico anterior.

⁵⁷ Sobre o tema, recomenda-se a leitura da tese de doutorado de Pedro Henrique Aquino de Freitas "Justiça de transição, decisões judiciais e a dimensão política: limites à responsabilização pelas graves violações de direitos humanos da ditadura militar brasileira"., que trabalhou com a temática.

⁵⁸ Art. 8º, ADCT: “É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e aos atingidos pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969, asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos. § 1º O disposto neste artigo somente gerará efeitos financeiros a partir da promulgação da Constituição, vedada a remuneração de qualquer espécie em caráter retroativo; § 2º Ficam assegurados os benefícios estabelecidos neste artigo aos trabalhadores do setor privado, dirigentes e representantes sindicais que, por motivos exclusivamente políticos, tenham sido punidos, demitidos ou compelidos ao afastamento das atividades remuneradas que exerciam, bem como aos que foram impedidos de exercer atividades profissionais em virtude de pressões ostensivas ou expedientes oficiais sigilosos. § 3º Aos cidadãos que foram impedidos de exercer, na vida civil, atividade profissional específica, em decorrência das Portarias Reservadas do Ministério da Aeronáutica nº S-50-GM5, de 19 de junho de 1964, e nº S-285-GM5 será concedida reparação de natureza econômica, na forma que dispuser lei de iniciativa do Congresso Nacional e a entrar em vigor no prazo de doze meses a contar da promulgação da Constituição. § 4º Aos que, por força de atos institucionais, tenham exercido gratuitamente mandato eletivo de vereador serão computados, para efeito de aposentadoria no serviço público e previdência social, os respectivos períodos. § 5º A anistia concedida nos termos deste artigo aplica-se aos servidores públicos civis e aos empregados em todos os níveis de governo ou em suas fundações, empresas públicas ou empresas mistas sob controle estatal, exceto nos Ministérios militares, que tenham sido punidos ou demitidos por atividades profissionais interrompidas em

Na mesma lei (que foi apresentada inicialmente como a Medida Provisória n.º 2.151/2001) também foi criada a Comissão de Anistia dentro do Ministério da Justiça para apreciar outros pedidos de anistia e reparação econômica.

Alguns anos depois, mais precisamente em 2008, o conceito de justiça de transição foi formalmente introduzido em políticas públicas brasileiras, durante o segundo governo do Presidente Lula, via Comissão de Anistia. Essa introdução acontece em razão do projeto BRA/08/021 – Cooperação para o intercâmbio internacional, desenvolvimento e ampliação das políticas de Justiça Transicional do Brasil, da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

O próximo passo da transição política brasileira foi o Decreto n.º 7.037 de 21 de dezembro de 2009, que aprovou o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) que teve em seu eixo orientador número VI os direitos à verdade e à memória.⁵⁹ Somando-se a isso, ocorre também em 2009 a criação do Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil, denominado “Memórias Reveladas”, institucionalizado pela Casa Civil da Presidência da República e implantado no Arquivo Nacional.

Dentro da “Diretriz 23: Reconhecimento da memória e da verdade como Direito Humano da cidadania e dever do Estado”, do PNDH-3, buscou-se o “esclarecimento público das violações de Direitos Humanos praticadas no contexto da repressão política ocorrida no Brasil no período fixado pelo art. 8º do ADCT da Constituição, a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional” (BRASIL, 2009).

A ação programática relativa a esse objetivo estratégico previa a criação de uma Comissão Nacional da Verdade, “composta de forma plural e suprapartidária, com mandato e prazo definidos, para examinar as violações de Direitos Humanos praticadas no contexto da repressão política no período mencionado”. Dois anos depois, a Comissão Nacional da Verdade foi criada pela Lei n.º 12.528/2011 e teve por finalidade esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas pelos governos autoritários brasileiros do século XX, a fim de efetivar o direito à memória, à verdade histórica e promover a reconciliação nacional.

virtude de decisão de seus trabalhadores, bem como em decorrência do Decreto-Lei nº 1.632, de 4 de agosto de 1978, ou por motivos exclusivamente políticos, assegurada a readmissão dos que foram atingidos a partir de 1979, observado o disposto no § 1º” (BRASIL, 1988).

⁵⁹ “VI - Eixo Orientador VI: Direito à Memória e à Verdade: a) Diretriz 23: Reconhecimento da memória e da verdade como Direito Humano da cidadania e dever do Estado; b) Diretriz 24: Preservação da memória histórica e construção pública da verdade;” Diretriz 25: Modernização da legislação relacionada com promoção do direito à memória e à verdade, fortalecendo a democracia (BRASIL, 2009).

Passemos agora à análise dos instrumentos utilizados para a transição brasileira, observando seu contexto político, bem como as implicações para o acordo da Volkswagen do Brasil com o Ministério Público.

2.2. LEI DA ANISTIA

2.2.1. Considerações sobre a anistia

Como se discutiu no primeiro capítulo, a utilização da anistia dentro dos processos de justiça de transição é uma decisão política. E, no caso, uma decisão política bastante sensível, porque ela marca como vai ser processo transicional e a construção do novo regime - ou a reparação de uma grave violação de direitos humanos de determinado grupo. Flávia Piovesan faz o seguinte apontamento sobre o tema:

A justiça de transição lança o delicado desafio de como romper com o passado autoritário e viabilizar o ritual de passagem à ordem democrática. O risco é que as concessões ao passado possam comprometer e debilitar a busca democrática, corrompendo-a com as marcas de um continuísmo autoritário. Justiça e paz; justiça sem paz; e paz sem justiça são os dilemas da transição democrática (PIOVESAN, 2009, p. 204).

Werle e Vorbaum, que colocam a anistia como um pilar separado nas opções de trabalho da justiça de transição, reconhecem que a sua utilização nos processos transicionais tem uma importante ambivalência:

Por um lado, é um meio de persuadir um regime ditatorial a renunciar ao poder, acabar com as hostilidades entre as partes em conflito e conciliar a sociedade. De outro lado, dependendo da forma como é concebida, ela pode não só impedir a punição dos autores, como também dificultar a divulgação da verdade e impedir a execução dos pedidos de indenização das vítimas (WERLE; VORBAUM, 2018, p. 67, tradução nossa).⁶⁰

A anistia nada mais é que a escolha de critérios legais para perdoar a pena para um número indeterminado de casos⁶¹ (WERLE; VORBAUM, 2018, p. 68) e tem consequências não só jurídicas, mas também políticas.

⁶⁰ No original: *“Einerseits sind sie ein Mittel, um ein diktatorisches Regime zum Machtverzicht zu bewegen, Kampfhandlungen zwischen Konfliktparteien zu beenden und Versöhnung in der Gesellschaft zu erreichen. Andererseits können sie, je nach Ausgestaltung, nicht nur der Bestrafung der Täter entgegenstehen, sondern auch die Aufdeckung der Wahrheit behindern und die Durchsetzung von Entschädigungsansprüchen der Opfer durchkreuzen”*.

⁶¹ Na definição dos autores: *“Anistia significa a determinação constitutiva, geralmente legalmente fundamentada, das condições de isenção de pena para um número indefinido de casos”* (WERLE; VORBAUM, 2018, p. 68, tradução nossa). No original: *“Unter Amnestie versteht man die konstitutive, meist gesetzlich fundierte Festlegung von Voraussetzungen der Strafbefreiung, für eine unbestimmte Anzahl von Fällen”*.

Esse “perdão”, bem como suas ambivalências, é estruturador do processo transicional brasileiro, porque (de)limita os mecanismos de atuação: ao mesmo tempo em que facilitou a transição do poder, dificultou sobremaneira a efetivação de um programa de reparação das vítimas; a busca pela verdade⁶²; e permitiu que os perpetradores de graves violações de direitos fundamentais ficassem impunes e livres para constituir uma memória política própria. E esse é um problema importante da anistia que não só influencia a questão da punição dos crimes, mas também da própria verdade e da memória política que o país constrói (MELO, 2012, p. 118).

Paulo Abrão (2012, p. 66) afirma que foram dois os mecanismos que a ditadura usou para garantir legitimidade suficiente para manter o controle da transição por tanto tempo. O primeiro diz respeito aos dividendos políticos do projeto desenvolvimentista da ditadura, o qual com o período do “milagre econômico” conseguiu elevar o patamar de desenvolvimento econômico nacional, embora a distribuição de renda se agravasse muito no período. O segundo elemento foi a construção do discurso do medo associado à intensa repressão à oposição. Esse discurso de medo qualificava a resistência armada e seus colaboradores como “terroristas” e os opositoristas em geral como “comunistas”, objetivando fazer com que a sociedade civil se colocasse junto ao governo e sustentasse os atos repressivos.

Dessa forma, quem se opusesse ao regime seria inimigo do Estado e da população, de modo que a anistia seria um pacto necessário para conciliar todas as partes (ABRÃO, 2012, p. 66). Houve, portanto, uma negociação da transição com a promulgação da Lei da Anistia (Lei n.º 6.683/79). Isso porque a anistia:⁶³

[...] como foi compreendida e praticada, abrangeu todos os cidadãos que cometeram algum delito no período situado entre 02 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, tanto os crimes políticos como para os crimes conexos com estes e crimes eleitorais, incluindo os que tiveram seus direitos políticos suspensos e todos os funcionários públicos que sofreram arbitrariedades por medidas de exceção. Exceção fizeram-se da anistia os cidadãos que foram condenados pela prática de crimes de terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal (TAVARES; AGRA, 2009, p. 82).

Como indica Freitas (2022, p. 131) a abertura do regime político começou a ser gestada já na década de 70, com a revogação dos Atos Institucionais pela Emenda

⁶² O relatório final da Comissão Nacional da Verdade foi publicado quase 30 anos após o término da ditadura.

⁶³ O texto legislativo diz expressamente: “Art. 1º É concedida anistia a todos quantos, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexos com estes, crimes eleitorais, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos e aos servidores da Administração Direta e Indireta, de fundações vinculadas ao poder público, aos Servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos Militares e aos dirigentes e representantes sindicais, punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares” (BRASIL, 1978).

Constitucional n.º 11/1978; com a reforma partidária de 1979; e com a aprovação da Lei de Anistia em 28 de agosto de 1979. A aprovação dessa legislação conseguiu desarticular os movimentos sociais que lutavam pela anistia, inclusive os Comitês Brasileiros pela Anistia (CBA), sem que as demandas dos movimentos sociais fossem plenamente atingidas (FREITAS, 2022, p. 136).

A Lei da Anistia, da forma que foi aprovada, não abrangeu todas as pessoas como pretendiam os movimentos sociais. E, apesar de acabar com a figura do “exilado”, muitos perseguidos políticos, que participaram da luta armada, não receberam qualquer tipo de perdão – enquanto os militares que praticaram diversos crimes foram anistiados. Como ressalta Freitas:

A lei aprovada não foi uma anistia ampla, nem geral, nem irrestrita, como lutavam os Comitês pela Anistia, pois não anistiou a todos os perseguidos políticos: não anistiou os presos que participaram da luta armada que cometeram crimes de sangue, como terrorismo, sequestro, assalto e atentado pessoal. Na prática, essa característica promoveu uma divisão dos militantes que lutaram contra a ditadura, entre aqueles que foram anistiados, dentre eles muitos exilados que celebravam a volta ao Brasil e os que não foram (FREITAS, 2022, p. 134).

Assim, o Brasil passou a viver uma situação política delicada, que materializa a ambivalência da anistia apontada por Werle e Vorbaum: a Lei de Anistia, de fato, auxiliou e teve grande importância na abertura do regime, mas, ao mesmo tempo, desarticulou movimentos sociais e garantiu que a impunidade fosse a tônica do processo transicional brasileiro,

No entanto, há quem defenda que a Lei de Anistia não pode ser entendida como sinônimo de impunidade, já que ela não provocou o “esquecimento dos fatos”, mas mero “esquecimento das condenações”. Eneá Almeida defende que a anistia pode assumir duas naturezas jurídicas: 1) anistia dos fatos ou do esquecimento; e 2) anistia das condenações ou da memória (ALMEIDA, 2021). No caso brasileiro, ela teria assumido a segunda natureza, o que implicaria o não esquecimento dos fatos. Segundo a professora Eneá Almeida “se for anistia dos fatos, *todos os fatos foram esquecidos*; se for das condenações, *todas as condenações foram apagadas*, embora prevaleçam *todos os fatos*” (ALMEIDA, 2021, p. 46). E se prevaleceram os fatos, quem não foi condenado pode ser (ALMEIDA, 2021, p. 41-70).

De toda maneira, como muito bem sintetiza Freitas, os militares tiveram poder suficiente para conduzir o processo transicional:

[...] a ditadura conduziu plenamente a transição, que foi completamente controlada através de um pacto político, segundo o qual os militares se

retirariam e respeitariam o poder civil em troca do esquecimento e da impunidade. Este pacto com os militares foi respeitado por todos os governos e, além disso, a prioridade das oposições esteve centrada na luta por direitos econômicos e sociais durante a redemocratização, escanteando as pautas de memória, verdade e justiça (FREITAS, 2022, p. 174).

D'Araújo complementa essa ideia reforçando que:

A transição desenhada na segunda metade dos anos 1970 teve a preocupação de isolar os setores que mais resistiam à retirada do poder, e controlar o ritmo da mudança para impedir maior protagonismo das lideranças civis que demandavam a redemocratização. A meta era isolar setores militares adeptos do terrorismo, que não admitiam o retorno ao governo civil. Da mesma forma, impedir que a oposição civil impusesse, via mobilização social, a sua agenda de mudanças. O ritmo da abertura e seu conteúdo seriam controlados pelos donos do poder, o que ficou conhecido como transição pelo alto ou transição pela transação (D'ARAÚJO, 2012, p. 578).

Nota-se, portanto, que a tônica do processo transicional brasileiro acabou sendo a da não responsabilização no âmbito penal. Esse fato é de grande importância, porque, de certa forma, a negociação do MP com a Volkswagen se espelhou nessa lógica: foram feitas pequenas concessões, sem que houvesse responsabilização direta. O que se infere que a lógica da não responsabilização criminal, de certa forma, influenciou a lógica das reparações civis, com inúmeras concessões no processo de negociação.

2.2.2. A Lei de Anistia e a Corte Interamericana de Direitos Humanos

A escolha política brasileira para garantir a transição política com impunidade, no entanto, não é um fenômeno isolado no Cone Sul. Flávia Piovesan (2009, p. 204) relembra que, na América Latina, as leis de anistias têm emergido com destaque nos cenários nacionais e têm sido progressivamente revogadas e/ou invalidadas. Em relação à Argentina, Chile, Uruguai e Peru, Flávia Piovesan (2009, p. 204), de modo bastante sucinto aponta que:

Em 2005, decisão da Corte Suprema de Justiça da Argentina considerou que as leis de ponto final (Lei n.º 23.492/86) e de obediência devida (Lei n.º 23.521/87) – ambas impediam o julgamento de violações cometidas no regime repressivo de 1976 a 1983 – eram incompatíveis com a Convenção Americana de Direitos Humanos, o que tem permitido o julgamento de militares por crimes praticados na repressão. No Chile, o Decreto-Lei n.º 2191/78 – que previa a anistia aos crimes perpetrados de 1973 a 1978 na era Pinochet – também foi invalidado por decisão do sistema interamericano, por violar o direito à justiça e à verdade. No Uruguai, militares têm sido condenados criminalmente – cite-se, como exemplo, decisão que condenou o ex-ditador Juan Maria Bordaberry. Por sentença da Corte Interamericana, leis de anistia do Peru também foram invalidadas,

com fundamento no dever do Estado de investigar, processar, punir e reparar graves violações de direitos humanos (PIOVESAN, 2009, p. 204).

Apesar disso, no Brasil, a Lei de Anistia (Lei n.º 6.683/79) continua produzindo seus efeitos, apesar de existir jurisprudência na Corte Interamericana de Direitos Humanos considerando a incompatibilidade de leis de anistia que estatuem excludentes de responsabilidade e impedem investigações e punições de violações de direitos humanos como tortura, execuções extrajudiciais e desaparecimentos forçados com a Convenção Americana de Direitos Humanos.

Essa decisão foi consolidada no emblemático caso *Barrios Altos versus Peru*,⁶⁴ no qual se concluiu que para a Corte Interamericana, as leis de “autoanistia” seriam incompatíveis com a Convenção Americana porque “propiciam uma injustiça continuada, impedem às vítimas e aos seus familiares o acesso à justiça e o direito de conhecer a verdade e receber a reparação correspondente” (PIOVESAN, 2009, p. 205).

Além disso, no sistema global também existe a Recomendação Geral n.º 20, de abril de 1992, adotada pelo Comitê de Direitos Humanos, a respeito do art. 7º do Pacto de Direitos Civis e Políticos, em relação à proibição da tortura e outros tratamentos degradantes, que as leis de anistia normalmente são incompatíveis com o dever do Estado de investigar e punir essas violações. Ou seja, muito embora haja um repúdio internacional em relação às leis de autoanistia, o Brasil, na contramão dos vizinhos latino-americanos, ainda a reconhece como um instituto válido, delimitando as opções de trabalho da justiça de transição.

É fato sabido que para o Sistema Interamericano de Direitos Humanos as leis de autoanistia são incompatíveis com a CADH. No “Compêndio sobre verdade, memória, justiça e reparação em contextos de transição” essa ideia é expressa:

A comissão tem sustentado durante mais de três décadas que o marco jurídico interamericana – especialmente a luz da Convenção e da Declaração Americanas – proíbe o uso das anistias para impedir a investigação, julgamento e sanção de graves violações de direitos humanos (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2021, p. 23, tradução nossa)⁶⁵.

⁶⁴ “42. A Corte, conforme o alegado pela Comissão e não controvertido pelo Estado, considera que as leis de anistia adotadas pelo Peru impediram que os familiares das vítimas e as vítimas sobreviventes no presente caso fossem ouvidas por um juiz, conforme o indicado no artigo 8.1 da Convenção; violaram o direito à proteção judicial, consagrado no artigo 25 da Convenção; impediram a investigação, persecução, captura, julgamento e punição dos responsáveis pelos fatos ocorridos em Barrios Altos, descumprindo o artigo 1.1 da Convenção; e obstruíram o esclarecimento dos fatos do caso. Finalmente, a adoção das leis de autoanistia, incompatíveis com a Convenção, descumpriu a obrigação de adequar o direito interno, consagrada no artigo 2 da mesma.” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2001, p. 15).

⁶⁵ No original: “*La Comisión ha sostenido durante más de tres décadas que el marco jurídico interamericano – especialmente a la luz de la Convención y la Declaración Americanas – prohíbe el uso de las amnistías para impedir la investigación, juzgamiento y sanción de graves violaciones de derechos humanos*”.

Existe, inclusive, disposição expressa acerca da Lei de Anistia brasileira, que já foi considerada invalidada para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos em duas oportunidades, no Caso Gomes Lund e outros vs Brasil” (“Guerrilha do Araguaia”) (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010); e no Caso Vladimir Herzog vs Brasil (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018).

2.2.3. Questionamento judicial da Lei de Anistia

Em 2008 o Conselho Federal da OAB ingressou com uma Arguição de Descumprimento Fundamental perante o STF (ADPF 153), questionando qual seria a interpretação adequada da Lei de Anistia. Dois anos depois, em 29 de abril de 2010, a ADPF foi julgada improcedente pelo plenário do STF. Foram sete votos contrários, advindos das Ministras e Ministros Eros Grau, Carmen Lúcia, Gilmar Mendes, Ellen Gracie, Marco Aurélio, Celso de Mello e Cezar Peluso; e somente dois favoráveis, dos Ministros Ricardo Lewandowski e Carlos Ayres Britto. A Procuradoria-Geral da República, através do Procurador-Geral da República Roberto Gurgel, opinou contrariamente à ADPF, por julgar que a Lei de Anistia teria sido resultado de grande debate nacional, com ampla participação da sociedade civil.

No entanto, é preciso observar que, mesmo antes da propositura da ação, ministros do STF já teriam feito manifestações contrárias a qualquer mudança na interpretação da lei:

Antes mesmo da propositura, pela OAB, da ADPF 153, ministros do Supremo começaram a se manifestar contrariamente à qualquer tipo de debate a respeito dos alcances da lei de anistia, ainda em agosto de 2008, em meio a controvérsias geradas pela realização da audiência pública do ministério da Justiça e da Comissão de Anistia sobre a possibilidade de responsabilização penal dos agentes da repressão (BERNARDI, 2015, p. 515).

Consoante Carlos Arthur Gallo (2017, p. 106) a análise do resultado da ADPF evidenciaria uma opção conservadora do STF e o posicionamento fugidio de ministros a respeito de questões políticas relevantes, como a da realização do direito à memória e à verdade. Esse julgamento ainda teria demonstrado a força com que o legado do autoritarismo gerado ou estimulado pela transição negociada persistiria no caso brasileiro (Cf. GALLO, 2017, p. 107), já que a anistia seria o “preço da transição”.⁶⁶ No entanto, não se pode

⁶⁶ Para criteriosa análise histórica dos votos da ADPF 153, recomenda-se a leitura do artigo de Gallo (2017).

desconsiderar que o “preço da transição”, um eventual “armistício”, como dito pela Ministra Carmen Lúcia em seu voto, seria, na verdade, a valorização da memória dos militares.

Pedro Henrique Aquino de Freitas faz interessante resumo do acórdão, que merece ser aqui transcrito, na medida em que sintetiza com precisão os argumentos técnicos utilizados pela corte constitucional no sentido de aceitar a Lei de Anistia como indispensável (e mesmo base) da nova ordem democrática:

Em síntese, no acórdão, o STF julgou constitucional a Lei de Anistia, defendeu a importância dos princípios basilares do direito penal e defendeu sua abrangência para quaisquer crimes praticados com motivação política, o que incluiria os delitos praticados pelos agentes do Estado. Defendeu, ainda, o que classificou como pacto político incontestável da sociedade em torno da anistia durante a redemocratização, que teria sido fiador do regime democrático. Ademais, apontou que a Emenda Constitucional n.º 26, de 1985, que convocou a Constituinte incorporou a anistia como fundamento da nova ordem constitucional. Posteriormente, a anistia foi reforçada no artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988. Por fim, o acórdão apontou que não cabe ao tribunal se transformar em legislador, papel este que caberia ao Congresso Nacional, em uma eventual revisão da Lei de Anistia (FREITAS, 2022, p. 93-94).

Ressalta-se que a OAB ingressou com embargos de declaração na data da decisão e até hoje não foram julgados.

Ademais, as medidas legislativas que, segundo o STF deveriam ser tomadas para eventualmente rever a Lei de Anistia, foram adotadas (ou ao menos existe intenção de adotá-las). Conforme esclarece Freitas (2022, p. 94), atualmente está em tramitação na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei n.º 573/2011, de autoria da deputada Luiza Erundina (PSOL-SP), ao qual foram pensados outros três projetos de lei, com o mesmo objetivo (ou objetivos correlatos). São eles: PL n.º 1.124/2011 de Chico Alencar (PSOL-RJ); o PL n.º 7.357/2014 de Jandira Feghali (PCdoB-RJ); e o PL n.º 3.557/2015, de Carlos Henrique Gaguim (PMDB-TO). No entanto, até a presente data o PL não foi votado na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ).

Há, também, no Senado Federal o PL n.º 237/2013, de Randolfe Rodrigues (REDE-AP), que em outubro de 2015 recebeu voto contrário na CCJ do senador Valdir Raupp (PMDB-RO), uma vez que a matéria já teria sido resolvida pelo STF, sendo inviável um projeto de lei para tanto.⁶⁷ O PL, no entanto, foi arquivado em dezembro de 2018 sem ser votado pela CCJ (FREITAS, 2022, p. 95).

⁶⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 237, de 2013**. Define o crime conexo, para fins do disposto no art. 1º, § 1º, da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013.

Todavia, considerando os julgamentos internacionais posteriores à sentença na ADPF (Gomes Lund e Herzog), o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) protocolou, em maio de 2014, a ADPF 320, que questiona, novamente, a validade da Lei de Anistia. Essa ADPF, contudo, ainda não foi julgada e, portanto, ainda hoje, prevalece o entendimento de que a lei brasileira de autoanistia seria válida.

Apesar de a questão jurídica da anistia não ter sido resolvida plenamente até hoje, outras medidas no processo da justiça de transição brasileira foram tomadas e precisam ser estudadas ainda que brevemente, porque demonstram como têm sido moldadas as reparações da justiça transicional – e o acordo celebrado entre o Ministério Público e a Volkswagen se relaciona especificamente com as formas de reparação.

2.3. COMISSÃO ESPECIAL SOBRE MORTOS E DESAPARECIDOS (CEMDP):

Após o término da Ditadura Militar, o primeiro instrumento jurídico sancionado para lidar com o passado foi a Lei n.º 9.140/95, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, que criou a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos (CEMDP).⁶⁸

A criação dessa lei gerou muito desconforto nos perpetradores das violações de direitos humanos (os militares), que temiam a possibilidade de se analisar seus crimes. Como aponta Freitas aconteceram tensões e, na ocasião, o general Murillo Tavares da Silva, comandante da 7ª Região Militar do Nordeste passou para a reserva, após criticar publicamente a CEMDP (FREITAS, 2022, p. 175).

Os objetivos dessa lei seriam o de realizar o reconhecimento dos mortos e desaparecidos políticos; envidar esforços para a localização dos corpos de tais indivíduos; e de emitir parecer sobre os requerimentos relativos às indenizações que viessem a ser formulados por seus familiares, em consonância com os prazos e demais diretrizes estabelecidas na Lei nº 9.140/1995 e nas Leis nº 10.536/2002 e nº 10.875/2004, que alteraram a redação do texto original em aspectos pontuais. Para cumprir seus objetivos, a Lei n.º 9.140/95 concedeu os seguintes poderes para a CEMDP: solicitar documentos públicos e

Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4163229&ts=1630430167772&disposition=inline>. Acesso em: 04 de mar. 2023.

⁶⁸ BRASIL. Lei nº 9140, de 4 de dezembro de 1995. Reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação ou acusação de participação em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 19985, 05 dez. 1995. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9140-4-dezembro-1995-348760-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 06 fev. 2022.

privados, requisitar informações, convidar testemunhas e depoentes e realizar/solicitar pareceres técnicos e perícias.

Nessa lei, destaca-se que foram tomadas as primeiras medidas para indenizar os desaparecimentos políticos e houve o reconhecimento expresso do desaparecimento de 136 pessoas, de diversas idades em várias regiões do Brasil (no Anexo I da referida Lei). Além disso, foram reconhecidas como mortas, para todos os efeitos legais, pessoas acusadas de participação em atividades políticas, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 a 5 de outubro de 1988.

Pela primeira vez, permitiu-se a possibilidade de indenização aos parentes das vítimas que deveria requerê-la, em até 120 dias a contar da publicação da lei, com valor único igual a R\$ 3.000,00 (três mil reais). Esse valor, ainda, deveria ser multiplicado pela expectativa de vida do desaparecido, até chegar ao máximo de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), conforme estabelecido pelo art. 11 e seu §1º.⁶⁹

Anota-se, no entanto, que no seu art. 2º manteve-se o “intuito conciliador” da Lei de Anistia, afastando-se, novamente, a ideia de responsabilização pelos crimes contra a humanidade praticados pela Ditadura Militar.⁷⁰

Esse ponto é de relevância para o presente trabalho, porque denota a insistência brasileira em não responsabilizar os agentes públicos e privados que praticaram crimes contra os próprios cidadãos em contexto de autoritarismo, afastando o primeiro pilar da justiça de transição. Em relação às indenizações feitas pela CEMDP, Freitas aponta especificamente que foram feitas notas internas das Forças Armadas em razão da concessão de indenizações a Carlos Marighella e Carlos Lamarca (FREITAS, 2022, p. 173).

Por muitos anos a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos funcionou a contento, contribuindo inclusive com a Comissão Nacional da Verdade. Abrão e Torelly apontam que:

Em 11 anos de atuação da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP), foram apreciados 475 casos, dos quais 136 já encontravam-se automaticamente reconhecidos em relação anexa à própria lei nº 9.140/1995. Foram apreciados outros 339 casos na tentativa de arremeter as provas para reconhecer o fato morte/desaparecimento e conferir a reparação às famílias. Na concretização dos trabalhos desta Comissão Especial, as reparações oscilaram entre o valor mínimo de R\$

⁶⁹ “Art. 11. A indenização, a título reparatório, consistirá no pagamento de valor único igual a R\$ 3.000,00 (três mil reais) multiplicado pelo número de anos correspondentes à expectativa de sobrevivência do desaparecido, levando-se em consideração a idade à época do desaparecimento e os critérios e valores traduzidos na tabela constante do Anexo II desta Lei” (...) § 1º “Em nenhuma hipótese o valor da indenização será inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) (BRASIL, 1995).

⁷⁰ Art. 2º A aplicação das disposições desta Lei e todos os seus efeitos orientar-se-ão pelo princípio de reconciliação e de pacificação nacional, expresso na Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979 - Lei de Anistia”.

100 mil e um valor máximo de R\$ 152 mil, tendo obtido uma média de R\$ 120 mil e pago um total de perto de R\$ 40 milhões a familiares de vítimas fatais do regime militar (ABRÃO; TORELLY, 2011, p. 479).

No ano de 2022, no entanto, houve decisão de extinguir o órgão. O Ministério Público Federal, então, expediu recomendação para a não extinção da Comissão Especial sobre Mortes e Desaparecidos,⁷¹ assinada pelas Procuradoras da República Luciana Loureiro de Oliveira e Marcia Brandão Zollinger, que não foi cumprida.

Um argumento importante dessa recomendação foi no sentido de lembrar que o reconhecimento de muitas vítimas ainda não foi objeto de requerimento individual, como os casos dos desaparecidos da Guerrilha do Araguaia, da Vala Perus e do Cemitério Ricardo Albuquerque;⁷² também foi argumentado que a extinção prematura da Comissão de Mortos e Desaparecidos violaria a recomendação do Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade.⁷³ De todo modo, embora a Comissão de Mortos tenha sido extinta apenas em 2022, desde 2020 não se vislumbra nenhuma ata de reunião em seu sítio na internet,⁷⁴ o que demonstra evidente esvaziamento de seus trabalhos no então governo que regia o Brasil, até dezembro de 2022, dentro do que Eneá Almeida chamaria de Justiça de Transição Reversa (ALMEIDA, 2021b, p. 270), com a descaracterização dos instrumentos típicos da justiça transicional para o regresso a um estado autoritário.

De todo modo, quando se fala de mortos e desaparecidos, é importante mencionar, ainda que brevemente, a questão envolvendo a Vala Comum de Perus e a identificação das respectivas ossadas, já que no acordo celebrado entre a Volkswagen e o Ministério Público

⁷¹ BRASIL. Ministério Público Federal. **RECOMENDAÇÃO GAB-PRDC/PRDF n° 23/2022**. Brasília: MPF, 2022. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/docs/recomendacao-nao-extincao-cemdp-1.pdf>. Acesso em 07 de fev. de 2023.

⁷² CONSIDERANDO que a extinção da CEMDP é ainda prematura, considerando a existência de casos pendentes, que demandam providências administrativas, como o reconhecimento de vítimas, busca de corpos/restos mortais e registros de óbito, os quais ainda não foram objeto de requerimentos individuais, tais como os relacionados a desaparecidos na Guerrilha do Araguaia, na Vala Perus e no Cemitério Ricardo Albuquerque;

⁷³ CONSIDERANDO, igualmente, que a extinção prematura da Comissão de Mortos e Desaparecidos acabará por descumprir as recomendações constantes do Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade (CNV), que incluem a adoção de medidas institucionais pelos órgãos competentes, consistentes na "Retificação da anotação da causa de morte no assento de óbito de pessoas mortas em decorrência de graves violações de direitos humanos"; o "Apoio à instituição e ao funcionamento de órgão de proteção e promoção dos direitos humanos", o "Estabelecimento de órgão permanente com atribuição de dar seguimento às ações e recomendações da CNV", além do "Prosseguimento das atividades voltadas à localização, identificação e entrega aos familiares ou pessoas legitimadas, para sepultamento digno, dos restos mortais dos desaparecidos políticos" (trechos do Relatório);

⁷⁴ BRASIL. Presidência da República. **Atas de Reuniões**. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/atas-de-reunioes2>. Acesso em 07 de fev. de 2023

inicialmente se previa destinação de quantia suficiente para a conclusão do importante trabalho, afeito à Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos.

A Vala Clandestina de Perus foi criada entre os anos de 1975 e 1976 e nela foram colocadas ossadas de aproximadamente duas mil pessoas, muitas das quais vítimas da Ditadura Militar. E, considerando o período, para a Lei nº 9.140/1995, poderiam ser desaparecidos políticos.

Em 1990, por pressão dos movimentos de direitos humanos⁷⁵ e com o apoio do governo de Luiza Erundina, então Prefeita de São Paulo, a Vala Clandestina foi finalmente aberta e foram exumados 1.049 sacos contendo ossadas de centenas de corpos, muitos deles sem identificação devida (TELES; CALAZANS, 2019).

Por muito tempo os remanescentes ósseos circularam entre a USP e a UNICAMP, sem nunca ter havido esforço efetivo para a identificação das ossadas, o que mudou a partir de 2014 quando a Unifesp se dispôs a realizar o trabalho de identificação (TELES; CALAZANS, 2019).

De todo modo, não houve conclusão dos trabalhos e não houve a destinação de quantias para esse projeto, sendo as quantias encaminhadas para o Laboratório de Identificação Humana, também vinculado ao CAAF, conforme se observa no convênio entabulado entre o Ministério Público Federal e a UNIFESP, com base no Procedimento Administrativo nº 1.34.001.002011/2021-13 do MPF.⁷⁶

2.4. A LEI DE REPARAÇÃO E A COMISSÃO DE ANISTIA

Alguns anos após a CEMDP, foi promulgada a Lei de Reparação (Lei nº 10.559/2002), que se mostrou um importante avanço para o processo de justiça de transição no Brasil, na medida em que criou juridicamente a condição de “anistiado político”, regulamentando o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Além disso, a Lei nº 10.559/2002 criou a indispensável Comissão de Anistia, órgão de assessoramento direto e imediato do Ministro de Estado dos Direitos Humanos e da

⁷⁵ Ressalta-se, neste ponto, o trabalho de pesquisa do jornalista Caco Barcellos para a produção do livro “Rota 66: A história da polícia que mata (1992)”, em que foi denunciada a existência da Vala Comum de Perus (BARCELLOS, 2001).

⁷⁶ O processo administrativo tem por ementa o seguinte texto: “CIDADANIA. DIREITOS FUNDAMENTAIS. Direito de memória e verdade. Violação de direitos humanos durante o período da ditadura militar. Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) celebrado com a Volkswagen do Brasil Indústria de Veículos Automotores Ltda. Acompanhamento e fiscalização do cumprimento do ajuste”. E está disponível em: https://www.unifesp.br/reitoria/caaf/images/CAAF/Empresas_e_Ditadura/Docs_Compromisso_Unifesp_MP_F.pdf. Acesso em: 16 fev. 2023.

Cidadania, que tinha por finalidade específica analisar os requerimentos de anistia que tivessem comprovação inequívoca dos fatos relativos à perseguição sofrida, de caráter exclusivamente política.

Essa legislação teve por escopo delinear requisitos e procedimentos necessários para que os perseguidos políticos pudessem receber suas reparações. E ampliou bastante o eixo das reparações previsto na Lei nº 9.140/1995.

As reparações dessa lei seguiram uma sistemática de reparações materiais e simbólicas e trouxe basicamente cinco medidas, como: a) declaração da condição de anistiado político; b) reparação econômica; c) contagem de tempo de anistiado político para diversas finalidades; d) possibilidade de conclusão de curso, com respectivos registros acadêmicos; e) reintegração de funcionários públicos civis e empregados públicos punidos em decorrência de adesão à greve por motivo político.⁷⁷

Para conseguir seus objetivos, foram concedidos os seguintes poderes para a Comissão de Anistia: solicitar documentos, requisitar informações, convidar testemunhas e depoentes, realizar solicitação de pareceres técnicos e promover audiências públicas.

De acordo com Paulo Abrão e Marcelo Torelly

Elabora-se, assim, na Lei de 2002, uma pormenorizada sistemática reparatória objetivando atender tanto a demanda dos perseguidos políticos “tradicionais” (os quadros políticos e militantes de organizações de resistência que foram presos, banidos, exilados, clandestinos e afins), quanto daqueles que foram atingidos por atos variados de exceção, especialmente o enorme contingente de militantes de movimentos operários, empregados públicos ou privados afastados de suas atividades laborais em função da aplicação de legislações excepcionais ou ordens arbitrárias. Ainda, visando à homogeneização das reparações, a Lei determinou que todos os processos, conclusos ou em andamento, abertos em órgãos federais da Administração Direta ou Indireta, com vistas a efetivar a previsão reparatória contida no Artigo 8º do ADCT fossem

⁷⁷ “Art. 1º O Regime do Anistiado Político compreende os seguintes direitos: I - declaração da condição de anistiado político; II - reparação econômica, de caráter indenizatório, em prestação única ou em prestação mensal, permanente e continuada, asseguradas a readmissão ou a promoção na inatividade, nas condições estabelecidas no caput e nos §§ 1o e 5o do art. 8o do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; III - contagem, para todos os efeitos, do tempo em que o anistiado político esteve compelido ao afastamento de suas atividades profissionais, em virtude de punição ou de fundada ameaça de punição, por motivo exclusivamente político, vedada a exigência de recolhimento de quaisquer contribuições previdenciárias; IV - conclusão do curso, em escola pública, ou, na falta, com prioridade para bolsa de estudo, a partir do período letivo interrompido, para o punido na condição de estudante, em escola pública, ou registro do respectivo diploma para os que concluíram curso em instituições de ensino no exterior, mesmo que este não tenha correspondente no Brasil, exigindo-se para isso o diploma ou certificado de conclusão do curso em instituição de reconhecido prestígio internacional; e V - reintegração dos servidores públicos civis e dos empregados públicos punidos, por interrupção de atividade profissional em decorrência de decisão dos trabalhadores, por adesão à greve em serviço público e em atividades essenciais de interesse da segurança nacional por motivo político. Parágrafo único. Aqueles que foram afastados em processos administrativos, instalados com base na legislação de exceção, sem direito ao contraditório e à própria defesa, e impedidos de conhecer os motivos e fundamentos da decisão, serão reintegrados em seus cargos” (BRASIL, 2002).

remetidos para a Comissão de Anistia, a fim de que fossem substituídos pelo regime jurídico criado pela nova legislação (ABRÃO; TORELLY; 2011, p. 480-481).

A Comissão de Anistia foi bastante atuante por muitos anos. Em seus primeiros 10 anos apurou quase 60 mil processos, apresentando diversas reparações, conforme dados do Relatório Anual da Comissão de Anistia de 2010. É importante mencionar que essas reparações, além de proverem uma soma pecuniária, também funcionaram como reconhecimento da situação de violência e trouxeram, de certa forma, uma reparação moral, que, contudo, para Paulo Abrão e Marcelo Torelly não se mostraram suficientes:

A reparação moral consignada na concessão de anistia, mesmo quando acompanhada da reparação econômica, igualmente não logra atingir todas as dimensões reparatórias necessárias, especialmente por estar adstrita a esfera individual, quando muitas vezes as violações que se intenta reparar geraram efeitos sociais que dialogam com o plano coletivo. Daí a necessidade de avançar em um processo mais ampliado, estabelecendo políticas públicas de memória, verdade e educação em direitos humanos (ABRÃO; TORELLY; 2011, p. 493).

Com o objetivo de trazer uma reparação como processo de reconhecimento mais amplo, a Comissão da Anistia criou três projetos importante, que merecem ser citados ainda que brevemente: as Caravanas da Anistia, o Memorial da Anistia e o Marcas da Memória, uma vez que demonstram um possível modelo de reparação às vítimas existente no contexto brasileiro.⁷⁸

As “Caravanas da Anistia” consistiam na realização de sessões públicas itinerantes de apreciação dos requerimentos de reparação por vítimas de perseguição política do regime militar brasileiro. Todas as caravanas começavam com sessões de memória e homenagens públicas as pessoas que teriam seus processos apreciados, bem como aos grupos políticos aos quais pertenceram (ABRÃO; TORELLY; 2011, p. 495). Ainda segundo os autores:

Neste momento, a reparação moral individual ganha um inegável aspecto coletivo, pois ao anistiar publicamente ao perseguido, pedir-lhe desculpas e dar-lhe a palavra, o Estado brasileiro permite que toda uma nova geração se integre ao processo de construção democrática, e comprometa-se com os valores que sustentam a nova fase que vive a República (ABRÃO; TORELLY; 2011, p. 495).

O “Memorial da Anistia”, por sua vez, surgiu em decorrência do acúmulo de material obtido nos processos de análise das reparações econômicas. Aos poucos, o acervo se acumulou nos arquivos do Ministério da Justiça, trazendo um panorama das perseguições

⁷⁸ E eventualmente poderiam ter sido utilizadas como modelo, com as devidas adaptações, para as reparações consignadas no TAC entre a VW e o MP.

políticas durante o período ditatorial (ABRÃO; TORELLY; 2011, p. 499). Os autores apontam ainda que a sistematização desse acervo seria uma tentativa de “memorialização”, de modo a se concretizar os pilares da justiça de transição (memória e, em certa medida, verdade).

O projeto “Marcas da Memória”, ao seu turno, serviu para reunir depoimentos, sistematizar informações e fomentar iniciativas culturais que permitiram aos diversos grupos sociais acesso ao conhecimento do passado, investindo em olhares plurais, de modo a se evitar uma visão única de mundo (ABRÃO; TORELLY; 2011, p. 502).

Ressalta-se que essas reparações da Comissão da Anistia se mostram bastante coerentes com o preconizado pela normativa internacional, uma vez que nelas existe pedido expresso de desculpa; pagamento de indenização; centralidade da vítima (na medida em que é ouvida e homenageada); criação de acervo de memória; e construção de uma memória coletiva de repúdio ao autoritarismo. As reparações trazidas pela Comissão da Anistia buscavam (e buscam), em certa medida, a reparação integral do dano, dentro dos pilares preconizados pela justiça de transição.

Apesar das louváveis medidas no sentido de se garantir a reparação das vítimas e se garantir a memória política brasileira, a Comissão da Anistia, a partir de 2019, sofreu com severa intervenção política e passou a indeferir a grande maioria dos pedidos, em porcentagem próxima a 95%,⁷⁹ bem diferente da média de 35% dos seus primeiros 10 anos (ABRÃO; TORELLY; 2011, p. 491).

Muito recentemente, no entanto, a Comissão de Anistia foi recomposta⁸⁰ pelo Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, definindo seus 16 integrantes,⁸¹ e existe previsão de retomada de seus trabalhos, sem ingerência política indevida.

⁷⁹Ver: LEITÃO, Matheus. Depois de rejeitar 1,3 mil pedidos em 4 meses, Comissão de Anistia deve recusar outros 900. **G1**, São Paulo, 20 jul. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/blog/matheus-leitao/post/2019/07/30/depois-de-rejeitar-13-mil-pedidos-em-4-meses-comissao-de-anistia-deve-recusar-outros-900.ghtml>>. Acesso em: 07 fev. 2023.

⁸⁰ BRASIL. Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. Portaria nº 3, de 16 de janeiro de 2023. **Diário Oficial da União**: seção 2, Brasília, DF, p. 31, 17 jan. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-31-de-16-de-janeiro-de-2023-458262690>. Acesso em: 07 fev. 2023.

⁸¹ São eles: “Art. 1º Designar para compor a Comissão de Anistia os seguintes membros: I - Eneá de Stutz e Almeida, na condição de Presidente; II - Márcia Elayne Berbich Moraes; III - Ana Maria Lima de Oliveira; IV - Rita Maria Miranda Sipahi; V - Vanda Davi Fernandes de Oliveira; VI - Prudente José Silveira Mello; VII - José Carlos Moreira da Silva Filho; VIII - Virginius José Lianza da Franca; IX - Manoel Severino Moraes de Almeida; X - Roberta Camineiro Baggio; XI - Marina da Silva Steinbruch; XII - Egmar José de Oliveira; XIII - Cristiano Otávio Paixão Araújo Pinto; e XIV - Mario de Miranda Albuquerque (BRASIL, 2023).

2.5. O PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS – PNDH3 E A COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE

Após o início dos trabalhos da Comissão de Anistia, o próximo passo da transição política brasileira foi o Decreto n.º 7.037 de 21 de dezembro de 2009 que aprovou o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) com um eixo orientador (eixo número VI) voltado para os direitos à verdade e à memória.⁸² Dentro desse eixo orientador foi prevista a Diretriz 23, com o “reconhecimento da memória e da verdade como Direito Humano da cidadania e dever do Estado”, com o intuito de fazer esclarecimento “das violações de Direitos Humanos praticadas no contexto da repressão política ocorrida no Brasil no período fixado pelo art. 8º do ADCT da Constituição, a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional”.

A ação programática relativa a esse objetivo estratégico previa a criação de uma Comissão Nacional da Verdade, “composta de forma plural e suprapartidária, com mandato e prazo definidos, para examinar as violações de Direitos Humanos praticadas no contexto da repressão política no período mencionado” (BRASIL, 2009).

A criação do PNDH-3, contudo, não foi pacífica. Conforme esclarece Freitas (2022, p. 114), as Forças Armadas não admitiam discutir a temática da justiça de transição, enquanto a Secretaria Especial de Direitos Humanos apoiava várias políticas apontadas no texto. O PNDH-3 pautava, inclusive, a persecução penal dos torturadores, o que foi retirado porque seria polêmico para os militares (FREITAS, 2022, p. 114). Além disso, também relata Freitas que, após o lançamento do PNDH-3 em 2010:

Os comandantes das três Forças e também o Ministro da Defesa Nelson Jobim colocaram os seus cargos à disposição, e outros setores da sociedade atacaram aspectos do Programa como a previsão de criação de uma comissão nacional da verdade. Diante da pressão o presidente Lula decidiu determinar a alteração dos pontos polêmicos do programa e, entre outras mudanças, eliminar do texto, na parte da comissão da verdade, a expressão ‘praticadas no contexto da repressão política ocorrida no Brasil’. Na ocasião, negociadores do governo Lula atuaram em defesa da posição dos militares de que não se alterasse o status quo da anistia e da impunidade sobre os crimes da ditadura (FREITAS, 2022, p. 114).

De todo modo, pela primeira vez, mais de 20 anos após o término da Ditadura Militar, decidiu-se pela instauração de um Comissão Nacional da Verdade para estabelecer com

⁸² “VI - Eixo Orientador VI: Direito à Memória e à Verdade: a) Diretriz 23: Reconhecimento da memória e da verdade como Direito Humano da cidadania e dever do Estado; b) Diretriz 24: Preservação da memória histórica e construção pública da verdade; e c) Diretriz 25: Modernização da legislação relacionada com promoção do direito à memória e à verdade, fortalecendo a democracia” (BRASIL, 2009).

clareza os fatos do período autoritário. Diferentemente do trazido pela Comissão da Anistia, que de certo modo teve o enfoque maior na criação da memória coletiva, a Comissão Nacional da Verdade teve o enfoque, como se imagina pelo próprio nome, no pilar da verdade.

O Alto Comissariado da ONU, em 2006, editou o documento “*Rule of law tools for post-conflict states: truth commissions*” no qual são previstos cinco princípios fundamentais acerca de comissões da verdade. Para o Alto Comissariado, essas comissões devem: I) ser decorrentes de uma escolha nacional; II) devem ser compreendidas dentro de uma perspectiva da justiça de transição; III) devem ter um modelo específico para cada país; IV) deve decorrer de vontade política e atuar com independência; e V) deve haver apoio internacional (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006, p. 5-6).

As comissões da verdade são uma escolha única e peculiar para a realidade de cada país. Não se pode, portanto, presumir que uma comissão da verdade sempre deva ser instaurada em todos os processos de justiça de transição. Como aponta o documento “*Rule of law tools for post-conflict states: truth commissions*”:

Uma comissão da verdade não é adequada para qualquer país em qualquer transição, e a decisão de ter uma comissão deve ser tomada pela nação. Essa decisão deve ser baseada em amplo processo consultivo que busque ouvir vítimas e sobreviventes, deixando clara as funções, as potencialidades e limitações das comissões da verdade. Atores internacionais devem oferecer informações comparativas expertise, mas devem reconhecer desde o início que determinado país possa não querer, por razões muito legítimas, uma comissão da verdade ou o estabelecimento de uma logo no começo da transição. O posicionamento nacional nesse ponto deve ser respeitado (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006, p. 5).⁸³

Além disso as comissões da verdade, muitas vezes, fazem referências ao “Princípios Joinet”, que têm como nome oficial “Conjunto de princípios para a proteção e promoção dos direitos humanos por meio do combate à impunidade”, que estabeleceram bases para as “comissões não judiciais de investigação”, expressão utilizada à época para referenciar as comissões da verdade. Esses princípios trazem algumas noções centrais: 1) independência e imparcialidade; 2) garantia em favor dos testemunhos das vítimas; 3) garantias aos agentes

⁸³ No original: “A truth commission is not appropriate for every country or every transition, and the decision to have a commission must always be taken by nationals. This decision should be based on a broad consultative process to seek especially the views of victims and survivors, and make clear the functions, strengths and limitations of truth commissions. International actors should provide comparative information and expertise, but should recognize from the start that a country may choose, for very legitimate reasons, not to have a truth commission or at least not to have one immediately upon transition. National views on this matter should be respected”.

estatais; e 4) publicidade do relatório (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 32, v. I).⁸⁴

E, a CNV brasileira, dentro do possível, seguiu as boas práticas implementadas por outras comissões da verdade, bem como os “Princípios Joinet”:

No caso brasileiro, ao propor ao Congresso Nacional a criação da CNV, o Poder Executivo apresentou uma proposta em sintonia com a experiência internacional de comissões da verdade, bem como com referências normativas gestadas pelas ONU. Deve-se ressaltar, também, que a CNV gozou de amplos poderes para a condução de seus trabalhos, sem a interferência do Poder Executivo, em sintonia com as melhores experiências advindas de outras comissões (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 33, v. I).

Por fim, impõe-se dizer que os relatórios produzidos por comissões da verdade, em regra, têm valor de “verdade oficial”, já que criadas justamente com o objetivo de trazer a verdade, dentro de um mandato específico que usa uma metodologia própria para elucidar fatos. Como apontam Melo e Schettini:

Os relatórios das comissões de verdade são, como visto anteriormente, documentos legais sobre violação de direitos humanos, nos quais fatos sobre o passado violento são elucidados à luz de categorias jurídicas. Enquanto órgão de Estado estabelecido por lei, a CNV possui ainda autoridade legal, definida por seu mandato, inclusive para estabelecer conclusões e recomendações que devem ser seguidas pelos demais órgãos públicos. Ou seja, as verdades expostas pela CNV são verdades com força oficial, uma “verdade estatal”, produzida no âmbito do próprio Estado brasileiro (MELO; SCHETTINI, 2021, p. 151-152).

De todo modo, dois anos após promulgação do PNDH-3, a Comissão Nacional da Verdade foi criada pela Lei n.º 12.528/2011 e teve por finalidade esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas pelos governos autoritários brasileiros do século XX, a fim de efetivar o direito à memória, à verdade histórica e promover a reconciliação nacional.⁸⁵ Depois anos de trabalho, o relatório final da Comissão Nacional da Verdade foi

⁸⁴ De acordo com o texto da CNV: “1) independência e imparcialidade: as comissões devem ser criadas por lei, atos de alcance geral ou acordos de paz, sendo-lhes assegurados meios financeiros e pessoal suficiente, com a garantia aos membros de inamovibilidade e imunidade durante a duração do mandato; 2) garantia em favor dos testemunhos de vítimas: a participação das vítimas deve ter caráter voluntário, com assistência psicológica e social, sendo-lhes oferecida opção da confidencialidade; 3) garantias concernentes aos agentes estatais: no caso de comissões que têm o poder de nomeação dos responsáveis pelas graves violações de direitos humanos, estes devem ser convocados e deve lhes ser conferido o direito de resposta; 4) publicidade do relatório: o documento deve ser objeto da mais ampla divulgação possível, devendo os membros da comissão estar investidos de imunidade para não serem processados em virtude de suas conclusões.” (CNV, volume I, p. 32-33).

⁸⁵ Art. 1º da Lei n.º 12.528/2011: “Art. 1º É criada, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, a Comissão Nacional da Verdade, com a finalidade de examinar e esclarecer 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” (BRASIL, 2011).

entregue à Presidência da República em 2014, ocasião em que se reconheceu que, de fato, houve severas violações de direitos humanos no período da ditadura militar brasileira.

Não se pode prosseguir a presente pesquisa sem ressaltar a importância da Comissão Nacional da Verdade, que pela primeira vez na história brasileira começou a discutir o papel das empresas privadas dentro do regime ditatorial. Como será visto nos próximos capítulos, a CNV foi indispensável para que pudesse ser feita a representação da sociedade civil que deu início às investigações do Ministério Público.

No entanto, é indispensável mencionar que a Comissão Nacional da Verdade representou, para os militares, uma grande traição. Eneá Almeida, como visto anteriormente, defende que a anistia pode ter natureza jurídica de “esquecimento dos fatos” ou de “esquecimento das condenações”. Para ela, os militares, que conduziram a transição, defendem o posicionamento do “esquecimento dos fatos”, de modo que uma Comissão Nacional da Verdade seria, na visão deles, completamente absurda. Uma verdadeira quebra do pacto de silêncio. Ao comentar as falas do General Etchegoyen concedida no início de novembro de 2020 ao portal de notícias UOL, comentando o governo da petista Dilma Rousseff.⁸⁶

Dessa forma, é importante entender que a Comissão Nacional da Verdade representou significativa ruptura⁸⁷ com o que vinha sendo feito em justiça de transição no Brasil. E foi a partir dessa ruptura que foi possível o início das investigações das empresas que tiveram algum envolvimento.

2.5.1. A Comissão Nacional da Verdade e a produção do Relatório Final

A ideia de se constituir uma Comissão da Verdade no Brasil foi consolidada durante a Conferência Nacional de Direitos Humanos e referendada enquanto compromisso de

⁸⁶ Comentário do General: “eles isolaram os militares, desrespeitaram-nos, encenaram uma Comissão da Verdade claramente vingativa, afrontaram a lei para usurpar competências claras dos comandantes” (ALVES, 2020).

⁸⁷ Almeida chega ainda a transcrever um depoimento do General Villas Bôas acerca do governo Dilma. “PERGUNTA: O que mudou no governo Dilma? Era a conjuntura nacional? Era o temperamento da presidente? RESPOSTA: O temperamento da presidente não influenciava, porque muito poucos de nossos integrantes tinham contato pessoal com ela. Três outros fatores causaram um afastamento e o crescimento de um sentimento até de aversão ao partido. Os cada vez mais evidentes indícios de corrupção, a evolução negativa da economia que nos legou um quadro de recessão e os moldes sob os quais trabalhou a Comissão da Verdade. A Comissão nos pegou de surpresa, despertando um sentimento de traição em relação ao governo. Foi uma facada nas costas, mesmo considerando que foi decorrência de antigos compromissos assumidos pela presidente Dilma” (ALMEIDA, 2021, p. 48 apud CASTRO, 2021, p. 177).

Estado pelo Decreto-Lei que aprovou o III Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-III), conforme explica Torelly (2014, p. 220).

No primeiro semestre do ano de 2010, uma comissão, formada por representantes da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Justiça, do Ministério da Defesa, da Secretaria de Direitos Humanos, da Advocacia-Geral da União, da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP) e por um representante da Sociedade Civil, redigiram um projeto de lei para a Comissão da Verdade, encaminhado ao Congresso Nacional pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

O PL n.º 7.376/2010, posteriormente aprovado, tornou-se a Lei n.º 12.528 de 18 de novembro de 2011, que definiu como lapso temporal para a Comissão Nacional da Verdade (CNV) o mesmo definido constitucionalmente para a Comissão de Anistia, ou seja, do ano de 1946 ao ano de 1988, num período mais amplo que aquele da ditadura militar (1964-1985), com o objetivo de esclarecer as graves violações de direitos humanos, como torturas, mortes, desaparecimentos forçados; identificar locais de violação de direitos humanos; encaminhar informações sobre desaparecidos aos órgãos responsáveis; e promover a reconstrução histórica dos fatos.⁸⁸

Conforme lembra Pedro Dallari (2017, p. 27) os trabalhos da CNV tiveram caráter histórico e suprapartidário. Tanto assim o é que na cerimônia de inauguração dos trabalhos, em 16 de maio de 2012, estiveram presentes diversos ex-presidentes do Brasil: José Sarney, Fernando Collor de Mello, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, bem como a presidenta em exercício Dilma Vana Rousseff.

O CNV teve sete membros, indicados pela Presidenta da República: os advogados José Carlos Dias, José Paulo Cavalcanti e Rosa Cardoso; o ex-chefe do Ministério Público, Cláudio Fonteles; o Ministro do STJ, Gilson Dipp; a psicanalista Maria Rita Kehl; e o Professor Paulo Sérgio Pinheiro. Em setembro de 2013, Cláudio Fonteles renunciou, assumindo, então, o advogado e professor Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari. Posteriormente, o ministro Gilson Dipp se afastou por motivos de saúde e restaram 6 membros para elaboração do relatório final (DALLARI, 2017, p. 28).

⁸⁸ Como previsto na Lei 12.528/11: a) Esclarecer fatos e circunstâncias de graves violações de direitos humanos; b) Promover esclarecimento circunstanciado de torturas, mortes e desaparecimentos, identificando autorias; c) Identificação das estruturas e locais das violações aos direitos humanos; d) Encaminhamento das informações obtidas aos órgãos responsáveis pela localização dos restos mortais dos mortos e desaparecidos e colaboração com o Poder Público para o esclarecimento de todas as violações aos direitos humanos; f) Promoção da reconstrução histórica sobre as graves violações contra os direitos humanos

A Comissão Nacional da Verdade funcionou efetivamente durante dois anos e sete meses, com apoio de diversos colaboradores nos escritórios de Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro.

As atividades realizadas pela CNV consistiram em grande número de audiências públicas (com a coleta de mais de mil declarações de vítimas);⁸⁹ realização de trabalho de busca e recopilação de documentos; inspeção de instalações policiais e militares; e divulgação de relatórios preliminares de investigação (DALLARI, 2017, p. 30).

No exercício de suas atribuições, ainda com Pedro Dallari (2017, p. 31), a CNV buscou inovar na dinâmica de trabalho, lançando mão, por exemplo, de um grupo especializado em peritos de criminalísticas. Também foi feito uso intensivo das redes sociais, que atualizava constantemente o andamento dos trabalhos; e houve grande cobertura da imprensa, que também fazia esse trabalho de atualização e divulgação do que havia sido feito ao público.

Em relação ao núcleo pericial, o relatório da CNV traz o seguinte comentário:

Sinteticamente, o núcleo pericial fez uso da seguinte metodologia: por meio de elementos materiais constantes das peças técnicas examinadas, foram reconstituídos os fatos ocorridos. Em seguida, com fundamento na causa jurídica da morte a ser analisada, e com base na conclusão dos laudos periciais e demais documentos oficiais, buscou-se analisar, nos referidos documentos, que deveriam nortear os exames periciais em local onde ocorriam mortes violentas, de maneira a estabelecer diagnósticos diferenciados para o evento (homicídio, suicídio ou acidente). Com essa finalidade, foram objetos de análise: a) laudos de local, laboratoriais, balísticos e cadavéricos; análises periciais já realizadas e relatórios técnicos de exumações; fotografias ou negativos dos exames de local e cadavérico, dentre outros; b) plantas, fotografias aéreas e levantamentos topográficos; c) depoimentos de vítimas e testemunhas. Foram ainda adotados procedimentos específicos para investigação de casos de falso suicídio, de execução individual e coletiva, de morte em decorrência de tortura e de morte com simulação de confronto com agentes da repressão (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 53-54, v. I).

Além disso, é indispensável mencionar a importância da Lei de Acesso à Informação, que, conforme o próprio relatório da CNV, teve caráter determinante para a obtenção das informações indispensáveis para a realização dos trabalhos. Inclusive no que se refere à obtenção de informações relativas à vida funcional de militares:

A edição de uma lei de acesso à informação de interesse público garantiu maior transparência à administração pública, restringindo a possibilidade da classificação de informações, o que beneficiou o trabalho da CNV. Com

⁸⁹ Que podem ser integralmente assistidas em: CNV. **Audiências públicas e diligências**. Brasília: CNV, 2013. <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/index.php/component/content/article/2-uncategorised/364-tabela-de-eventos>. Acesso em: 07 de mar. de 2023.

efeito, o dispositivo da LAI que veda a restrição de acesso a informações ou documentos versando sobre violações de direitos humanos, praticadas por agentes públicos, foi, por vezes, utilizado pela CNV. Cite-se, a título de exemplo, que, após resistência inicial das Forças Armadas em permitir o acesso às folhas de alterações de militares, a CNV fez prevalecer a interpretação conjunta das duas leis para caracterizar tais informações como de caráter administrativo, sendo-lhe autorizado, pelo Ministério da Defesa, o acesso aos dados da vida funcional de mais de uma centena de oficiais (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 4, v. I).

De todo modo, ao final de dois anos e sete meses, no dia 10 de dezembro⁹⁰ de 2014, o relatório final foi entregue para a Presidenta da República, que será explicado no próximo tópico.

Do ponto de vista político, a Comissão Nacional da Verdade foi bastante atacada, principalmente militares, que apontavam que seria uma medida revanchista. Justamente por isso, as Forças Armadas teriam pouco contribuído menos do que deveriam com as atividades investigativas (OSMO, 2019, p. 211), sendo que dos diversos ofícios enviados ao Ministério da Defesa apenas alguns poucos foram respondidos satisfatoriamente (OSMO, 2019, p. 218).

2.5.2. O Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade

Após dois anos e sete meses de trabalho, foi publicado o Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade, através da Portaria Interministerial n.º 1321-A, de 29 de setembro de 2015.

O Volume I do Relatório Final está dividido em cinco partes. Na primeira parte, são discutidos dois assuntos: a criação da Comissão Nacional da Verdade, bem como as atividades da CNV. Na segunda parte, são estudadas as estruturas do Estado e as graves violações de direitos humanos, em quatro capítulos. São eles:” Capítulo 3 – Contexto histórico das graves violações entre 1946 e 1988”; “Capítulo 4 – Órgãos e procedimentos da repressão política”; “Capítulo 5 – A participação do Estado brasileiro em graves violações no exterior” e “Capítulo 6 – Conexões internacionais: a aliança repressiva no Cone Sul e a Operação Condor”.

Mais especificamente na terceira parte, foram elencados e estudados “Métodos e práticas nas graves violações de direitos humanos e suas vítimas”. Nessa ocasião foi apresentado um quadro conceitual das graves violações de direitos humanos, com enfoque nas “detenções ilegais e arbitrárias”, “tortura”, “violência sexual, violência de gênero e

⁹⁰ Dia que se relembra a Declaração Universal dos Direitos Humanos;

violência contra crianças e adolescentes”, “execuções e mortes decorrentes de tortura”; e “desaparecimentos forçados”. Na quarta parte foi estudada a dinâmica das graves violações de direitos humanos: casos emblemáticos, locais e autores. Na última parte, podem ser observadas as conclusões e recomendações.

No Volume II do Relatório da CNV, foram apresentados textos temáticos e, mais especificamente no “texto 2” há indicação de violações de direitos humanos dos trabalhadores, ao passo em que no “texto 8” há indicações de civis que colaboraram com a Ditadura Militar.⁹¹ Por fim, no Volume III do Relatório da CNV, elaborou-se o perfil dos 434 mortos e desaparecidos políticos no Brasil e no exterior.

Para a presente pesquisa, o Volume II se mostra o mais relevante, porque foi nele em que foram apontadas possíveis hipóteses de colaboração entre empresas privadas e o regime ditatorial, bem como a violação sistemática de direitos trabalhistas por parte do Estado e das empresas que aqui desenvolviam suas atividades econômicas.

Por esse motivo, no próximo capítulo, no qual se começa efetivamente a analisar o caso concreto e suas potencialidades, serão levantados os apontamentos que a CNV fez em relação às empresas privadas e em relação à Volkswagen do Brasil, uma vez que foi a partir desses apontamentos que foram iniciados (e aprofundados) os estudos acerca da colaboração das empresas com a ditadura militar.

⁹¹ Os textos temáticos indicam violações de direitos humanos a) no meio militar; b) dos trabalhadores; c) dos camponeses; d) nas igrejas cristãs; e) dos povos indígenas; f) na universidade. Além disso, tem textos relativos a: a) ditadura e homossexualidade; b) civis que colaboraram com a ditadura; e c) a resistência da sociedade civil às graves violações de direitos humanos.

SEGUNDA PARTE. ANÁLISE DO ACORDO EXTRAJUDICIAL ENTRE A VOLKSWAGEN E MINISTÉRIO PÚBLICO.

3. CAPÍTULO 3. AS PARTES ENVOLVIDAS NO ACORDO: A VOLKSWAGEN E O MINISTÉRIO PÚBLICO

Nessa parte da pesquisa, começa-se a analisar o acordo em si. O primeiro capítulo é dedicado às partes que participaram da negociação, ou seja, Volkswagen e Ministério Público.

O objetivo da pesquisa não é trazer em detalhes a eventual participação da empresa nos fatos. No entanto, importa ter noção do que foi levantado pelos principais estudos para se compreender o momento em que a empresa vivia durante a negociação e sua posição na publicação do seu relatório final, que foi uma forma de reparação escolhida pelas partes.

É importante também entender como a temática da justiça de transição tem sido tratada pelo Ministério Público, que passou a se dedicar a ele de modo tardio (pelo menos em relação ao Ministério Público estadual).

3.1. A VOLKSWAGEN: CONSIDERAÇÕES SOBRE A COOPERAÇÃO COM A DITADURA MILITAR BRASILEIRA.

Como se estudou no primeiro capítulo, a responsabilidade corporativa dentro do contexto da justiça de transição deve ser analisada sob diversos prismas – e um deles é a extensão da cumplicidade. Compreendendo a extensão da cumplicidade pode-se balizar as possíveis reparações mais adequadas para o caso concreto.

A participação da Volkswagen com o regime ditatorial não foi exceção. Como se viu no capítulo anterior, os achados da CNV indicam com segurança que a Ditadura Militar contou com amplo apoio do setor civil e, especificamente, de muitas empresas privadas – nacionais e internacionais. A cumplicidade das empresas com os governos autoritários foi (e ainda é, em certa medida) constante nas ditaduras do Cone Sul.

Consoante indicação feita pela “*Advancing Human Rights Accountability*” (AHRA) da Universidade de Oxford, indicada no informe “*Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*” da CIDH, no Brasil houve colaboração de, pelo menos, 122 empresas com a ditadura militar:

204. Investigações acadêmicas sobre o tema registram ao menos 717 atores econômicos envolvidos na cumplicidade empresarial para graves violações de direitos humanos em 11 países da América Latina no marco de regimes autoritários e conflitos armados que aconteceram desde a década de 1960 até o presente. Ainda que os dados recompilados seria uma amostra limitada da real magnitude da cumplicidade econômica indicada nos contextos estudados, ressalta-se que a Colômbia contabilizaria 459 atores econômicos, seguido do Brasil, com 122, Guatemala com 45 e Argentina e Chile com 27 e 25, respectivamente (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2019, p. 107, tradução nossa).⁹²

Além disso, o mesmo estudo constata que a participação aconteceu preferencialmente de modo direto, em diversos momentos da cadeia produtiva, em muitos setores econômicos, com relatos, inclusive, de montagens de centros clandestinos de detenção dentro de fábricas:

Na grande maioria dos casos, a evidência sugere que a participação desses atores foi direta, seja porque participaram materialmente na prática de uma violação de direitos humanos, ou porque fizeram contribuições substanciais para a prática, por exemplo, aportando informação essencial das vítimas, logística, e também permitindo a montagem de centros clandestinos de detenção. Em outros casos, a evidência sugeriria que esses atores participaram indiretamente nas violações, financiando o aparato repressivo. Também se observa que dos 717 atores identificados, 260 operariam dentro da agricultura, 83 em comércio, 60 em recursos naturais, 38 em metais e 14 em meios de comunicação, entre outros (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2019, p. 107, tradução nossa).⁹³

Interessante notar que essa realidade (da cooperação das empresas com o regime) não era desconsiderada ou desconhecida nem mesmo durante a Ditadura Militar. A Professora Lúcia de Fátima Guerra Ferreira, indica que o “Tribunal Russel II”, que foi realizado na década de 1970 sob a presidência do senador socialista italiano Lelio Basso, teve por objetivo investigar as violações dos direitos humanos pelos regimes militares em

⁹² No original: “204 investigaciones académicas sobre el tema registran al menos 717 actores económicos involucrados en complicidad empresarial por graves violaciones de derechos humanos en 11 países de América Latina en el marco de regímenes autoritarios y conflictos armados que han ocurrido desde la década de 1960 hasta el presente. Si bien los datos recopilados serían una muestra limitada de la magnitud real de la complicidad económica indicada en los contextos estudiados, se resalta que Colombia contabilizaría 459 actores económicos, seguido de Brasil con 122, Guatemala con 45 y Argentina y Chile con 27 y 25 respectivamente”

⁹³ No original: “En la gran mayoría de los casos, la evidencia sugiere que la participación de estos actores ha sido directa, ya sea porque participaron materialmente en la comisión de una violación de derechos humanos, o porque hicieron contribuciones sustanciales para dicha comisión, por ejemplo, aportando personal, información esencial de las víctimas, logística, y hasta permitiendo el montaje de centros clandestinos de detención. En otros casos, la evidencia sugeriría que estos actores participaron indirectamente en las violaciones, financiando a conciencia el aparato represivo. También se observa que de los 717 actores identificados, 260 operarían dentro del sector agricultura, 83 en comercio, 60 en recursos naturales, 38 en metales y 14 en medios de comunicación, entre otros”

vigor na América Latina. Na segunda sessão do Tribunal, que aconteceu em Bruxelas no período compreendido entre 11 e 18 de janeiro de 1975, o tema de discussão foi justamente a “A responsabilidade das multinacionais no Brasil, Chile, Argentina, Bolívia e Porto Rico” (FERREIRA, 2013, p. 369).

Nesse sentido houve um aproveitamento da mão de obra mais barata na periferia do capitalismo, onde os trabalhadores, sem poder questionar o governo, eram submetidos a condições de trabalho muito piores do que aquelas apresentadas no centro do capitalismo. Conforme aponta Ferreira, as empresas multinacionais eram beneficiárias do regime, na medida em que podiam ampliar seus lucros sem a devida contrapartida aos trabalhadores:

As questões vitais para o desenvolvimento do capitalismo, no que tangem à mão de obra e ao capital, estavam postas tanto na subordinação e na exploração da classe trabalhadora, sem possibilidade de contestação das condições de trabalho, como no acesso aos financiamentos e benesses fiscais. Nesse processo, as empresas multinacionais apresentavam altíssimas taxas de rentabilidade e extraordinário crescimento, concomitante à crescente estagnação dos países que as recebiam. Nessa linha de buscar o custo salarial mais baixo, vale ainda ressaltar que a expansão das multinacionais provocou a intensificação do ritmo de trabalho, a dispensa de trabalhadores em intervalos cada vez mais curtos e a disseminação de conceitos desqualificadores dos trabalhadores nacionais, entre outros (FERREIRA, 2013, p. 379-380).

Voltando para o Brasil, e de acordo com o indicado pela Comissão Nacional da Verdade, somente no Estado de São Paulo, dezenas de empresas colaboraram de alguma forma com o golpe de estado de 31 de março de 1964. Foram elas:

A. Queiróz Lugó, Acumuladores Vulcânia, Antônio Maurício Wanderley e Cia. Ltda., Armações de Aço Probel S/A, Atlantic, Auto Asbestos S/A, B.F. Goodrich, Brasital S/A, Cia. Carlos Guedes, Cia. Comercial de Madeiras Kirali, Cia. de Acumuladores Prest-O-Lite, Cia. de Cigarros Souza Cruz, Cia. Fiação e Tecidos Lanifício Plástico, Cia. Madeireira Nacional, Dunlop, Duratex S/A Indústria e Comércio, Duratex S.A., Esso Brasileira de Petróleo, Eucatex S/A Indústria e Comércio, Johnson & Johnson, F. Slaviero, Fábrica de Cigarros Caruso, Fábrica de Cigarros Flórida, Fábrica de Cigarros Sudan S/A, Fábrica de Gases Medicinais Cremer, Firestone S/A, Good Year, Indústria Brasileira de Eletricidade, Indústria de Ataduras Gessadas Cristal, Indústria de Feltros Lua Nova S/A, Irmãos Justa Transportes, Irmãos Nocera, João Batista Antonio Alário, M. Lipper S/A, Madeireira Miguel Forte, Moinhos Santista S/A, Moreira Lima e Cia., Ousei Peceniski (Colchoaria Francisco), P. Barelle Ltda, Pfizer Corporation do Brasil, Pirelli S/A, Pneus General, S/A Brasileira de Tabacos Industrializados, Saturnia Acumuladores Elétricos, Serraria Água Branca, Serraria Americana Salim F. Maluf, Serraria Azevedo Miranda, Serraria Bandeirantes, Serrarias Almeida Porto, Serrarias F. Lameirão, Texaco do Brasil S/A, V. Foreinete, Vicari S/A Indústria e Comércio, Volkswagen do Brasil (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, p. 321, 2014, v. II).

Especificamente sobre a Volkswagen do Brasil, a CNV indicou documentos de segurança do DOPS que comprovavam seu envolvimento com o regime militar (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 67, v. II).

No livro “Cuentas Pendientes” editado por Juan Pablo Bohoslavsky and Horacio Verbitsky e publicado em 2013 há uma gama estudos sobre diversas temáticas como: a política econômica do regime; a prática do terrorismo de Estado na Ditadura da Argentina; a desindustrialização da economia; a cumplicidade das empresas e as questões jurídicas e de reparação que o tema suscita; a atuação junto aos sindicatos e movimentos de trabalhadores; bem como sobre casos específicos de montadoras de veículos, como a Ford e a Mercedes.

Dessa forma, tendo em mente que a participação da Volkswagen com o regime militar brasileiro não foi um episódio isolado na realidade brasileira, nem na da América Latina, passa-se a fazer considerações acerca dos achados da Comissão Nacional da Verdade acerca do tema, que possibilitaram o início das investigações⁹⁴.

3.2. A VOLKSWAGEN DO BRASIL NA DITADURA MILITAR

Analisando o segundo volume do relatório da CNV, observa-se que a “Volkswagen” aparece citada dezessete vezes, sendo que em somente duas a referência se dá à utilização dos carros da empresa – e nas outras quinze menções há indicação de algum tipo de perseguição a trabalhadores ou cooperação com o regime militar.

A primeira passagem que se encontra no relatório final da CNV se refere especificamente ao controle da atuação dos sindicatos, o que pode ser aferido ante a existência de uma “profusão de documentos” (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE 2014, p. 67, v. II).

Há passagem indicando que a colaboração se deu também em relação a prisões e perseguições dentro das empresas, com a colocação de informações “incriminadoras” nos cadastros dos funcionários, o que os prejudicou em relação a progressão na carreira (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 67, v. II).

Na CNV há indicações, também, de monitoramentos constantes de que a VW fazia de seus funcionários, com o intuito de identificar atividades contrárias ao regime, e não necessariamente relacionadas ao trabalho dos operários da fábrica (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 67, v. II).

⁹⁴ Como se verá em detalhes no próximo capítulo, que foi dedicado exclusivamente às investigações e ao longo processo de negociação.

E isso é corroborado com a exigência de atestados ideológicos, que por vezes eram demandados de modo complementar aos atestados de bons antecedentes, o que fez com que muitos trabalhadores fizessem novas carteiras de trabalho, prejudicando seus direitos (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 67, v. II).

Para além do monitoramento excessivo, a CNV também aponta que houve a violação da liberdade sindical, violação de direitos trabalhistas e previdenciários. Há também caso de prisão ilegal e tortura de Lúcio Bellentani que foi vítima dentro da fábrica da Volkswagen (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 72, v. II).

A Comissão Nacional da Verdade, portanto, indicou a existência de violações de diversos direitos, sejam eles individuais (relacionados à integridade física) ou coletivos/sociais (relacionados com a atividade sindical, por exemplo).

Durante a instrução do Inquérito Civil, foram elaborados dois estudos em relação à participação da Volkswagen com a Ditadura Militar brasileira. Cada estudo foi feito em um determinado contexto. E esses contextos precisam ser analisados com cautela, para que se possa compreender a dimensão e o significado de cada um deles.

O primeiro estudo⁹⁵ acostado aos autos do IC n.º 14.0725.00001417/2015-7 foi o documento “A Participação da Indústria Paulista na Repressão Política: o caso Volkswagen”⁹⁶ feito por Guaracy Mingardi. O estudo de Guaracy Mingardi aponta que houve colaboração inequívoca da VW na perseguição aos trabalhadores, inclusive com perseguição por motivos políticos e ideológicos (MINGARDI, 2016, p. 90-91).

O segundo estudo⁹⁷, intitulado “A VW do Brasil durante a Ditadura Militar brasileira 1964-1985: Uma abordagem histórica”, foi realizado por Christopher Kopper e publicado pela Universidade de Bielefeld em 30 de outubro de 2017, no qual foram feitas diversas constatações, algumas delas indicando a conivência com o Regime Militar. Essa pesquisa, como já dito, foi financiada pela própria Volkswagen, através de pesquisador sem vínculo empregatício com a empresa, após a instauração do Inquérito Civil por parte do Ministério Público. E foi elaborada na Alemanha, com base na documentação interna da Volkswagen.

Os estudos, portanto, partem de bases distintas para fazer suas conclusões: enquanto o estudo elaborado por Guaracy Mingardi, financiado pelo Ministério Público, utiliza

⁹⁵ O projeto do estudo, que foi financiado pelo Ministério Público Federal, conforme pode se observar da manifestação de páginas 756-757 do IC (BRASIL, MPF, 2015, p. 762-774).

⁹⁶ O estudo se encontra em domínio público e pode ser acesso na seguinte URL: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/9/3AD5B713034CAD_relatorio.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2023.

⁹⁷ Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/docs/relatorio-christopher-kopper-tac-volkswagen>>. Acesso em: 20 mar. 2023.

documentação existente no Brasil; o estudo elaborado por Christopher Kopper utiliza, também, os arquivos da Volkswagen da Alemanha.

Segundo Kopper (2017, p. 04), a história da VW do Brasil começa em março de 1953, quando a empresa acabava de se estabelecer nos mercados de exportação fora da Europa. Nesse primeiro momento, a VW do Brasil, e mais precisamente entre 1954 a 1969, foi presidida por Friedrich Schultz-Wenk (1914- 1969), que foi oficial da marinha alemã durante a Segunda Guerra Mundial (KOPPER, 2017, p. 14). E esse mesmo presidente, em correspondência pessoal com amigo íntimo, não repudiou de maneira alguma o golpe de Estado de 1964 (KOPPER, 2017, p. 16)

A presidência da Volkswagen do Brasil reconhecia plenamente a existência de um golpe de Estado e reconhecia a perseguição política, que seria pior que aquela ocorrida na Alemanha nazista. Ademais, não houve qualquer crítica à violência política porque poderia ser uma medida importante para controlar a inflação com medidas impopulares do ponto de vista econômica, com a diminuição do salário real dos funcionários da empresa – o que levaria à VW ganhos do ponto de vista econômico (KOPPER, 2017, p. 17).

Como se percebe do que foi narrado, a Volkswagen não agiu para apoiar o Golpe de 1964. Todavia, não repudiou o golpe, a violência política e as consequências para seus funcionários. Tem-se, portanto, com base no que foi estudado no capítulo 1 desta dissertação, a prática de uma “cumplicidade silenciosa”, atitude comum das empresas frente a uma violação sistemática de direitos humanos.

Além de ter se mantido silente durante o golpe de 64, a Volkswagen manteve relação cordial com os militares. Essa relação se manteve mesmo com o aumento de denúncias na Alemanha de violações de direitos humanos por parte da Ditadura Militar brasileira. Como aponta Kopper, o presidente da VW do Brasil, Werner P. Schmidt, que ocupou o cargo entre 1971 e 1973, foi confrontado com críticas em relação violações de direitos humanos em uma entrevista para o jornal “*Süddeutsche Zeitung*”, em que ele não desmentiu torturas e homicídios de opositores ao regime, mas justificou essas práticas com o argumento de que sem firmeza não haveria progresso – e, na visão do presidente, estava havendo progresso (KOPPER, 2017, p. 35).

Houve, por exemplo, cumplicidade direta no que se refere ao monitoramento dos funcionários e delação para os órgãos de segurança pública. Esse monitoramento era comum em grande parte das empresas que operavam no Brasil durante a Ditadura Militar (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 67, v. II).

Pouco tempo após a entrega do relatório, Kopper, publicou um artigo no qual fez considerações particulares sobre a participação da Volkswagen, especificamente em relação à não compreensão, no momento dos fatos, da cumplicidade corporativa decorrente do apoio ao regime ditatorial (KOPPER, 2018, p. 14).

Além disso, por meio de colaboração direta, acompanhando o levantamento de Kopper, a empresa entregou pelo menos seis funcionários para prisões ilegais (KOPPER, 2017, p. 43).

Na visão do Ministério Público, ao comentar as violências praticadas pela Volkswagen contra seus funcionários, há uma cumplicidade direta da empresa com o regime militar, sendo que:

Essa cooperação foi muito além de mero suporte por simpatia política ou da defesa dos interesses comerciais da companhia. A empresa, por decisão de sua alta direção no Brasil e conivência da direção da matriz na Alemanha, se envolveu diretamente na perseguição política a opositores do regime ditatorial. Adotou-se a prática rotineira de delatar trabalhadores e trabalhadoras aos órgãos de polícia política, expondo-os conscientemente a prisões ilegais e tortura. Facilitou-se a realização de prisões ilegais nas dependências da companhia, assim como a perpetração de atos de tortura física e psíquica dentro de seus escritórios. O departamento de segurança institucional da empresa agia como um longa manus da polícia política, conduzindo interrogatórios, inquéritos e investigações, mesmo fora das dependências da empresa. A cumplicidade chegou ao ponto de a empresa participar intelectual e materialmente da criação de falsas versões sobre o paradeiro de trabalhadores, ludibriando as famílias, quando se sabia que os funcionários se encontravam presos e submetidos à tortura (SÃO PAULO, MPSP, 2020, p. 60-61).

Por fim, há de se mencionar a violação de direitos socioeconômicos. Durante a década de 70, a Volkswagen era a maior indústria não estatal do Brasil e a quinta maior empresa do país, de modo que teve relevante papel dentro do contexto do “Milagre Econômico”, período no qual a economia brasileira vivenciou um crescimento anual médio de 10% (KOPPER, 2017, p. 43). Nesse período da história do Brasil, houve uma retração nos direitos dos trabalhadores. E a Volkswagen foi beneficiária dessa retração de direitos, em verdadeira cumplicidade indireta.

É importante mencionar que a Volkswagen do Brasil impôs a seus trabalhadores uma política de arrocho salarial (SILVA, 2018, p. 195-196), que se deu dentro do contexto de exploração da periferia do capitalismo, no qual a empresa se aproveitava do autoritarismo e da perda de direitos para maximizar seus lucros. A perda de direitos e o arrocho salarial, por outro lado, não acontecia na Alemanha, onde a empresa, na prática, auxiliava na construção de um estado de bem-estar social (KOPPER, 2017, p. 46-47).

Em 1979, com a aprovação da Lei de Anistia e a intensificação das discussões de abertura do regime ditatorial, a diretoria da Volkswagen mostrou-se particularmente preocupada. As mudanças políticas de 1978 no sentido da abertura do regime foram significativas. Houve revogação do Ato Institucional n.º 5, a mídia estava livre para fazer cobertura da greve, com o final da censura na TV e no rádio e o mandato presidencial foi ampliado para 6 anos e terminaria em 1985, com eleições livres para um presidente civil (KOPPER, 2017, p. 69-70).

Durante a greve de 1979, a diretoria da VW na Alemanha recebeu informações constantes sobre os acontecimentos no Brasil (KOPPER, 2017, p. 73-74). Essa colaboração com o regime militar na repressão dos movimentos grevistas, que se manteve nas greves de 1980, chegou a ser notícia na Alemanha, principalmente no que se refere à contribuição com a polícia, demissão de grevistas e elaboração de listas de funcionários indesejados (KOPPER, 2017, p. 77).

Por fim, o relatório produzido por KOPPER aponta a violação de direitos ambientais e socioeconômicos dos trabalhadores do campo, com a exploração de mão de obra próxima à escrava e devastação de biomas (KOPPER, 2017, p. 117). Essas violações não foram objeto do acordo, porque os danos não se deram no Estado de São Paulo. Não obstante, estão sendo feitas investigações pelo Ministério Público do Trabalho.⁹⁸ Muito recentemente, contudo, a empresa desistiu de celebrar qualquer acordo com o Ministério Público do Trabalho no tocante à suposta prática de trabalho escravo.⁹⁹

3.3. VOLKSWAGEN EM 2015: DO “DIESELGATE” AO RELATÓRIO DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE

Vale mencionar dois episódios que marcaram a empresa no período do início das negociações: um no âmbito internacional (a crise do diesel) e outro no âmbito nacional (a publicação do relatório da Comissão Nacional da Verdade).

⁹⁸ “Na mais recente tentativa de fazer justiça pelos abusos cometidos durante a ditadura militar (1964-1985), o MPT convocou representantes da Volkswagen para responder em Brasília sobre as supostas violações, incluindo tortura e assassinatos, na Fazenda Vale do Rio Cristalino, localizada no estado do Pará.” VOLKSWAGEN é ouvida pelo MPT sobre acusações de escravizações na ditadura. **UOL**, São Paulo, 14 jun. 2022. Disponível em: <https://www.uol.com.br/carros/noticias/afp/2022/06/14/volkswagen-e-ouvida-pelo-mpt-sobre-acusacoes-de-escravizacao-na-ditadura.htm>. Acesso em: 01 abr. 2023.

⁹⁹ ROMANI, André. Volkswagen deixa negociação sobre suposto trabalho escravo no Brasil em 1970-80, diz MPT. **UOL**, São Paulo, 29 mar. 2023. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2023/03/29/volkswagen-deixa-negociacao-sobre-suposto-trabalho-escravo-no-brasil-em-1970-80-diz-mpt.htm>. Acesso em: 01 abr. 2023.

Ambos os episódios apresentaram importante risco à imagem da empresa (o “*Dieselgate*” muito mais que a participação no regime militar). Se no âmbito internacional houve o discurso da fraude, no âmbito interno houve o discurso do desrespeito aos direitos humanos, ambos socialmente inaceitáveis no período, principalmente quando se leva em consideração a normativa que começava a se esboçar referente à temática envolvendo direitos humanos e empresas, conforme se discorreu no primeiro capítulo desta pesquisa.

No âmbito internacional, aconteceu a chamada “crise do diesel” ou “*Dieselgate*”. Esse episódio está relacionado com a falsificação de resultados de poluentes em motores movidos a diesel. O episódio, classificado por muitas mídias como “escândalo”, veio à tona somente em 2015, embora viesse sendo gestado desde 2009 (pelo menos)¹⁰⁰. No período entre 2004 e 2007 os EUA mudaram os padrões aceitáveis para a emissão de óxido de nitrogênio, um dos mais relevantes poluentes decorrentes da combustão de óleo diesel, que seriam difíceis de serem cumpridos. E, em 2009, a Volkswagen anunciou a venda de carros com os motores EA 189, que rodaria com “diesel limpo”.

Em 2013, o baixo nível de emissões de veículos da Volkswagen com motores a diesel chamou a atenção de um grupo independente, o Conselho Internacional de Transporte Limpo (ICCT, em inglês), que decidiu realizar um estudo acerca do tema, no qual, através de testes de rodagem, descobriram significativa diferença entre o nível de emissão de NOx (óxido de nitrogênio) observado no estudo nas ruas e os dados apresentados nos testes oficiais, feitos em laboratório.

Em setembro de 2015, pouco tempo após a divulgação dos fatos, a Volkswagen reservou seis bilhões e quinhentos milhões de euros (cerca de 33,7 bilhões de reais¹⁰¹) para solucionar a questão e enfrentar potenciais consequências do escândalo, como multas e indenizações.¹⁰² No entanto, somente nos EUA, as multas poderiam chegar a 18 bilhões de dólares.¹⁰³ Além disso, logo depois dos fatos, o próprio presidente da empresa fez um pedido formal de desculpas. Disse que “pessoalmente e profundamente lamento muito que tenhamos quebrado a confiança de nossos clientes e do público” e que a “Volkswagen não tolera nenhuma violação, nem de leis, nem de normas”.¹⁰⁴

¹⁰⁰ DIESELGATE: veja como escândalo da Volkswagen começou e as consequências. **G1 AutoEsporte**, São Paulo, 23 set. 2015. Disponível em: <<https://g1.globo.com/carros/noticia/2015/09/escandalo-da-volkswagen-veja-o-passo-passo-do-caso.html>> Acesso em: 04 abr. 2023.

¹⁰¹ Cotação do euro no dia 19 de setembro de 2023.

¹⁰² Idem.

¹⁰³ Idem.

¹⁰⁴ Idem.

Além de toda a crise desencadeada pelo escândalo do Dieseltgate no âmbito internacional, Kopper aponta a importância do momento político em que o Brasil vivia, com a divulgação do relatório da Comissão Nacional de Verdade que, conforme dito, identificou a cumplicidade corporativa com o regime autoritário. Nas palavras de Kopper:

O impulso para investigar a VW do Brasil não veio em razão da pesquisa universitária de história econômica da universidade ou do próprio grupo, mas em decorrência da política interna brasileira. Em novembro de 2011 o Congresso Nacional do Brasil votou por maioria a favor do Projeto de Lei da presidente Dilma Rousseff para investigar violações de direitos humanos durante a ditadura militar brasileira (1964 a 1985) por meio de uma comissão da verdade, em investigação pública com a participação ativa da sociedade civil (KOPPER, 2018, p. 4, tradução nossa).¹⁰⁵

Como visto anteriormente, a Comissão Nacional da Verdade apontou diretamente a participação da Volkswagen dentro da ditadura militar brasileira (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 67, v. II). Sem prejuízo, Kopper ainda aponta a importância que a Comissão Estadual da Verdade “Rubens Paiva” teve no caso específico da Volkswagen, que teve seu relatório publicado antes do início das investigações. Muito embora o CNV tenha abordado a temática das empresas e violação de direitos humanos, foi a Comissão Estadual da Verdade “Rubens Paiva” que fez as escutas relativas às violações de direitos humanos por parte da VW e trouxe detalhes mais precisos (KOPPER, 2018, p. 15)¹⁰⁶.

Especificamente em relação ao trabalho da Comissão Estadual da Verdade “Rubens Paiva”¹⁰⁷, é possível encontrar o seguinte trecho no artigo publicado por Kopper, que relata oportunidade em chefe do departamento jurídico da empresa nega qualquer participação na violação de direitos fundamentais durante o período ditatorial:

A Comissão da Verdade do Estado de São Paulo confrontou a VW do Brasil em uma audiência pública com questões críticas sobre a colaboração com a ditadura militar, que também chamaram atenção da grande mídia. O então chefe do departamento jurídico da VW do Brasil, então, reconheceu verbalmente o trabalho da comissão da verdade, mas negou “qualquer colaboração com violações de direitos humanos”, embasadas em

¹⁰⁵ No original: “*Der Impuls zur Erforschung von VW do Brasil kam zunächst nicht aus der universitären Wirtschaftsgeschichte oder aus dem Konzern selbst, sondern aus der brasilianischen Innenpolitik. Im November 2011 stimmte das brasilianische Bundesparlament mehrheitlich für den Gesetzesentwurf der Präsidentin Dilma Rousseff, die Menschenrechtsverletzungen während der brasilianischen Militärdiktatur (1964 bis 1985) durch eine Wahrheitskommission in einem öffentlichen Ermittlungsverfahren unter aktiver Beteiligung der Zivilgesellschaft zu erforschen*”.

¹⁰⁶ No original: “*Zur gleichen Zeit wie die Nationale Wahrheitskommission setzten der Bundesstaat Sao Paulo und die Stadt Sao Paulo eigene Wahrheitskommissionen ein, die in enger Zusammenarbeit mit der Nationalen Wahrheitskommission Zeugenaussagen sammelten, Experten befragten und Dokumente sicherten*”. Em tradução livre: “ao mesmo tempo em que a CNV funcionou, o Estado de São Paulo e o Município de São Paulo estabeleceram comissões da verdade próprias que, em trabalho conjunto com a Comissão Nacional da Verdade, coletaram depoimentos, questionaram especialistas e buscaram documentos.

¹⁰⁷ A transcrição da audiência pública da Comissão Estadual da Verdade “Rubens Paiva” pode ser integralmente lida no IC 1417/15 do MPSP, nas páginas 622-653.

documentos e depoimentos mentirosos (KOPPER, 2018, p. 15, tradução nossa).¹⁰⁸

Além disso, após a instauração do Inquérito Civil, com base na representação realizada por diversas entidades, com base principalmente na CNV, foi produzido um documentário na Alemanha, que problematizou a participação da Volkswagen da Ditadura Militar Brasileira, somando mais um episódio negativo para a imagem da empresa.¹⁰⁹

3.4. O MINISTÉRIO PÚBLICO E A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO

A hipótese que se levantou no início da pesquisa foi no sentido de que o acordo celebrado pela Volkswagen do Brasil com o Ministério Público só foi possível em razão de algumas especificidades do Ministério Público brasileiro.

O Ministério Público, tal como existe hoje, foi previsto na Constituição Federal de 1988 como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado. E à instituição foi incumbida a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, na exata redação do art. 127 da Constituição Federal.¹¹⁰

Além disso, são trazidos, ainda na Constituição Federal, seus princípios institucionais, que são a unidade, indivisibilidade e independência funcional, bem como suas autonomias funcional e administrativa.¹¹¹ A própria Constituição Federal regulamentou¹¹² a

¹⁰⁸ No original: “*Die Wahrheitskommission des Bundesstaates Sao Paulo konfrontierte VW do Brasil im Februar 2015 in einer öffentlichen Anhörung mit kritischen Nachfragen zur Kollaboration mit der Militärdiktatur, die auch in brasilianischen Massenmedien Aufmerksamkeit erregte. Der damalige Leiter der Rechtsabteilung von VW do Brasil zollte der Arbeit der Wahrheitskommission seine verbale Anerkennung, aber negierte trotz der bereits vor liegenden Dokumente und Zeugenaussagen «jegliche Kollaboration mit der Verletzung von Menschenrechten»*”.

¹⁰⁹ O documentário pode ser encontrado no seguinte link: <<https://www.youtube.com/watch?v=1iWmAmvNMNg>>

¹¹⁰ “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988).

¹¹¹ “Art. 127, 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. § 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento” (BRASIL, 1988).

¹¹² Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da

s linhas gerais da atuação do Ministério Público, incluindo entre as atribuições aquela relacionada com a promoção “do inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (BRASIL, 1988).

A Lei n.º 8.625/93 (Lei Orgânica do Ministério Público – LOMP), em seu artigo 25, traz uma regulamentação mais específica e ampla da atuação no âmbito dos direitos coletivos e difusos, possibilitando a atuação da instituição para proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos.¹¹³

O Ministério Público, nessa esteira de raciocínio, teria legitimidade para a propositura de ação civil pública relativa às violações de direitos humanos praticadas pela Volkswagen, na medida em que à instituição compete a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos do artigo 127, caput, da Constituição Federal.

Por sua vez, a Lei nº 7.437/85, em seu artigo 5º, inciso I, garantiu legitimidade ao Ministério Público para propor ações principais e cautelares na defesa de direitos difusos ou coletivos – que é o que se discute no momento. Do ponto de vista jurídico, portanto, o Ministério Público teria legitimidade, inclusive, para judicializar a questão, dentro da

lei complementar mencionada no artigo anterior; VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas. § 1º - A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei (BRASIL, 1988).

¹¹³ “Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público: I - propor ação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais, em face à Constituição Estadual; II - promover a representação de inconstitucionalidade para efeito de intervenção do Estado nos Municípios; III - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei: a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos; b) para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem; V - manifestar-se nos processos em que sua presença seja obrigatória por lei e, ainda, sempre que cabível a intervenção, para assegurar o exercício de suas funções institucionais, não importando a fase ou grau de jurisdição em que se encontrem os processos; VI - exercer a fiscalização dos estabelecimentos prisionais e dos que abriguem idosos, menores, incapazes ou pessoas portadoras de deficiência; VII - deliberar sobre a participação em organismos estatais de defesa do meio ambiente, neste compreendido o do trabalho, do consumidor, de política penal e penitenciária e outros afetos à sua área de atuação; VIII - ingressar em juízo, de ofício, para responsabilizar os gestores do dinheiro público condenados por tribunais e conselhos de contas; IX - interpor recursos ao Supremo Tribunal Federal e ao Superior Tribunal de Justiça” (BRASIL, 1993).

argumentação trazida no arquivamento do Inquérito Civil. No entanto, ante a existência da Lei da Anistia,¹¹⁴ e da possibilidade de reconhecimento judicial da prescrição,¹¹⁵ foi feita a escolha por um acordo extrajudicial.

Pelo que se observa do Termo de Ajustamento de Conduta, o documento foi assinado pelo Ministério Público Federal, pelo Ministério Público de São Paulo e pelo Ministério Público do Trabalho. Ou seja, foi um acordo entre o Ministério Público da União e Ministério Público do Estado de São Paulo com a Volkswagen do Brasil. Enquanto o Ministério Público Federal e do Estado de São Paulo se incumbiram das negociações relativas aos direitos difusos, o Ministério Público do Trabalho acompanhou com maior proximidade – e também intermediou - as reparações individuais que deveriam ser pagas aos ex-trabalhadores e familiares.

Entre os ramos do Ministério Público brasileiro, o Ministério Público Federal foi o primeiro a atuar nos casos envolvendo justiça de transição. E como a atuação do MPF na área da justiça de transição data de mais de duas décadas, não se mostra possível (ou mesmo necessário) nesta pesquisa levantar todos os casos em que houve atuação.

No entanto, vale mencionar algumas experiências prévias para se entender o contexto político em que a instituição se encontrava no momento da elaboração do acordo. No caso do MPSP, a situação é oposta. A atuação na área da justiça de transição tem menos de uma década e a representação contra a Volkswagen chegou em momento em que a instituição estava começando a lidar com a questão.¹¹⁶

No artigo “Crimes da Ditadura: iniciativas do Ministério Público Federal em São Paulo”, Eugênia Augusta Gonzaga Favero aponta alguns desafios enfrentados pelo Ministério Público Federal e aponta o histórico da atuação da instituição. Eugênia Gonzaga, logo no início do artigo, assinala o quão prejudicial é para a consolidação democrática no Brasil a não realização da justiça de transição, com a responsabilização (inclusive criminal) dos perpetradores das graves violações de direitos humanos, uma vez que aumenta a desigualdade na medida em que chancela a ideia de algumas pessoas de alta patente (militares torturadores) estariam em patamares diferentes perante a lei, pois seus atos, por mais graves que sejam, permanecem sem qualquer resposta penal (FAVERO, 2009, p. 217).

¹¹⁴ E também das discussões acerca de sua validade e do contexto político do processo transicional, conforme discutido no capítulo 3.

¹¹⁵ Anota-se que, à época, o STJ ainda não tinha editado a súmula 647, que aponta a imprescritibilidade para esses casos; e o tema, portanto, não estava pacificado.

¹¹⁶ De todo maneira, nem o MPF nem o MPSP já tinham atuado em casos envolvendo empresas, direitos humanos e justiça de transição, de modo que nenhuma instituição tinha experiência prévia ou possuía um modelo de atuação já desenvolvido.

E com essa perspectiva em mente, o Ministério Público Federal vem atuando com o tema da justiça de transição desde o final da década de 1990.

No âmbito cível, Eugênia Gonzaga aponta que em 1999 foi instaurado pela Procuradoria da República em São Paulo o Inquérito Civil n.º 06/99, a partir de representação encaminhada pela Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos, em relação à demora nas providências de identificação das ossadas de militantes políticos exumados em vala clandestina no Cemitério de Perus, em São Paulo (FAVERO, 2009, p. 225-226).¹¹⁷

Além disso, em relação ao MPF existe uma página eletrônica que faz compilado de todos os casos envolvendo a sua atuação. Houve importante atuação em dois casos já mencionados nessa pesquisa, nos quais a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu a incompatibilidade das leis de autoanistia (Gomes Lund e Vladimir Herzog).

Se no Ministério Público Federal a questão da justiça de transição vem sendo trabalhada desde o final da década de noventa, no Ministério Público do Estado de São Paulo o tema da justiça de transição começou a ser trabalhado, do ponto de vista institucional, apenas com a divulgação dos relatórios da Comissão Nacional da Verdade, ou seja, a partir de 2015.

Especificamente com a publicação do relatório da Comissão Estadual da Verdade “Rubens Paiva”, foi estabelecido o “Grupo de Trabalho Comissão da Verdade” para discutir possíveis atuações a partir dos dados trazidos pelos relatórios. Também após a publicação dos relatórios da CNV, a Promotoria de Justiça de Direitos Humanos, área da inclusão social, de São Paulo (Capital) passou a trabalhar com justiça de transição – e mesmo judicializar a questão.

O primeiro caso que chegou à Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Capital se referia, justamente, à colaboração da Volkswagen com o regime militar. Foi instaurado, então, o IC n.º 1417/2015, que culminou no acordo que é estudado nesta pesquisa. Em 2016, foi instaurado também um Inquérito Civil n. 14.0482.0000121/2016-6 para investigar a utilização do espaço do antigo DOI-CODI em São Paulo, que teve por base o relatório final da Comissão Estadual da Verdade “Rubens Paiva”. E esse Inquérito Civil tem bastante relevância para o processo da Volkswagen porque diversas vezes tentou-se que a empresa alemã estabelecesse lá o espaço de memória, o que não foi aceito, como se verá nos próximos tópicos em que são analisadas algumas etapas da negociação. No ano de 2021, após a celebração do acordo com a VW do Brasil, o Ministério Público ingressou com ação civil

¹¹⁷ Essa experiência prévia foi de grande relevância, já que uma das cláusulas do termo de ajustamento de conduta consistiu em financiar a conclusão dos estudos de identificação das ossadas.

pública (Processo n.º 1034665-31.2021.8.26.0053) para transformar o espaço em um memorial, que era a intenção dos ex-trabalhadores da Volkswagen.¹¹⁸

Sem prejuízo, no ano de 2018, foi instaurado o PPIC n.º 42.725-00037/2018-1 com o objetivo de investigar a existência de um bloco carnavalesco denominado “Porão do DOPS”, oportunidade em que foi interposta ação civil pública para impedir a realização do bloco. No mesmo período, também foi interposta ação civil pública a respeito da modificação do nome das “Ponte das Bandeiras” para homenagear pessoa que, segundo a CNV, teria feito parte do aparato repressivo durante o período da Ditadura Militar (Processo n.º 1028009-63.2018.8.26.0053).¹¹⁹

Também em 2018 foi interposta uma ação civil pública postulando uma indenização contra o estado em razão dos “crimes de maio”, utilizando como fundamento jurídico a justiça de transição, tendo com uma das bases o estudo “Violência de Estado no Brasil: uma análise dos Crimes de Maio de 2006 na perspectiva da antropologia forense e da justiça de transição” elaborado pelo Centro de Antropologia e Arqueologia Forense da Universidade Federal de São Paulo (CAAF/Unifesp) em parceria com o Centro Latino Americano – Escola de Estudos Interdisciplinares, da Universidade de Oxford¹²⁰. Esse estudo apresenta especial interesse dentro da perspectiva da justiça transição porque encara a violência policial como decorrência da manutenção do modelo de polícias da Ditadura Militar.

No ano de 2019, a mesma Promotoria de Justiça ingressou com ação civil pública contra a Fazenda Pública do Estado de São Paulo pleiteando mudanças estruturais no funcionamento da polícia, de modo a diminuir os índices de letalidade. O fundamento da justiça de transição novamente foi invocado, como já tinha sido no caso específico dos crimes de maio¹²¹.

Observa-se, portanto, que após o início do IC 1417/2015 a Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Capital passou a atuar em alguns casos envolvendo a justiça de transição, o que gerou uma aproximação dos integrantes desta Promotoria de Justiça em relação à temática.

¹¹⁸ Ação em que o presente autor, enquanto analista jurídico na Promotoria de Direitos Humanos, também subscreveu.

¹¹⁹ Também subscrita pelo autor da presente pesquisa.

¹²⁰ Disponível em: <https://www.unifesp.br/reitoria/caaf/images/Relat%C3%B3rio_-_Crimes_de_Maio.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2023.

¹²¹ As duas ações também foram subscritas pelo presente autor, na qualidade de analista jurídico na Promotoria de Direitos Humanos.

3.5. O PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO

3.5.1. A representação inicial

Não é o objetivo da pesquisa trazer todas as nuances da investigação, que pode ser consultada no inquérito civil, que está integralmente disponível ao público. Mas, nesse ponto, é relevante indicar a interlocução (e as discordâncias) com os movimentos sociais, que influenciaram a redação das cláusulas, que são analisadas no último capítulo.

O procedimento se iniciou no Ministério Público Federal, a partir de representação encaminhada por 13 entidades sindicais, uma associação civil e 16 pessoas físicas, que relatavam violações de diversos direitos humanos dos trabalhadores da Volkswagen, incluindo a prática de tortura e prisões arbitrárias no espaço físico da fábrica em São Bernardo do Campo/SP, com o encaminhamento de funcionários para o Departamento de Ordem Política e Social (DOPS).¹²²

A representação foi instruída com ampla documentação, baseada nos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade e da Comissão Estadual da Verdade “Rubens Paiva”; e visava à apuração da participação da Volkswagen do Brasil S/A em diversos pontos.

De modo resumido, analisando a representação, é possível sistematizar os pontos da investigação da seguinte forma: a) o processo conspirativo e no golpe em 1964, através de auxílio financeiro e articulação política; b) o exercício de papel diretivo e articulador em organismos de composição mista – militar e empresarial – orientados para o mapeamento de dados e informações sobre o movimento sindical e as movimentações políticas em geral de resistência ao regime e elaboração de “listas de indesejados”; c) a criação de um sistema de vigilância dentro da própria empresa para a delação de funcionários ao regime; d) o fornecimento sistemático aos órgãos oficiais de repressão de dados pessoais dos

¹²² Os subscritores foram os seguintes: Central dos Sindicatos Brasileiros; Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil; Central Única dos Trabalhadores; Força Sindical, Intersindical – Central da Classe Trabalhadora; Nova Central Sindical de Trabalhadores; União Geral dos Trabalhadores, Intersindical – Instrumento de Luta e Organização da Classe Trabalhadora; Central Geral dos Trabalhadores do Brasil; Conlutas – Central Sindical e Popular; Federação Nacional dos Metroferroviários; Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, mecânicas e de material elétrico de Osasco; Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas, de Material Elétrico e Eletrônico e de Fibras Ópticas de Campinas e Região Intercâmbio, Informações, Estudos e Pesquisas (IIEP); Associação dos Anistiados Políticos, Aposentados, Pensionistas e Idosos do Estado de São Paulo; Rosa Maria Cardoso da Cunha; Teresa Cristina de Souza Lajolo; José Ferreira de Souza; César Antônio Alves Cordaro; Raimundo César Britto Aragão; Raphael Martinelli; Anderson Bussinger Carvalho; Antonio Modesto da Silveira, Daniel Godoy; Gabriel Khoury Dayoub; Carolina Alvim de Oliveira Freitas; Sebastião Lopes de Oliveira Neto; Lúcio Bellentani; Tarcísio Tadeu Garcia; Expedito Soares Batista; José Braz Sobrinho (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 13-87).

empregados; e) no esquema de infiltração da repressão no quadro de funcionários da empresa; f) a prisão de trabalhadores dentro da fábrica por agentes públicos com a anuência e o auxílio da empresa; g) a tortura ocorrida no ambiente de trabalho e na concorrência para a tortura nos locais de repressão (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 13-87).¹²³

3.5.2. Negociação das cláusulas

As negociações para a celebração do TAC tiveram início por meio de solicitação da Volkswagen, após o Ministério Público, em reunião fechada com os advogados da empresa, terem apresentado um resumo dos fatos investigados e das conclusões obtidas. Elas aconteceram no período compreendido entre dezembro de 2017 (final da instrução do IC, explicada no tópico anterior) e agosto de 2020.¹²⁴ A negociação se deu, pela maior parte do tempo, entre o MPSP e o MPF, tendo o MPT ingressado somente em 2018.

Os objetos da investigação foram os seguintes: 1) pagamento de indenização para ex-trabalhadores, bem como valores e cronograma, com eventual intermediação pela Associação Heinrich Plagge, formada por ex-funcionários; 2) formalização de um pedido de desculpas; 3) fomento de políticas de “memória e verdade”, com a construção de um memorial e contribuição com outras iniciativas de memória e verdade, como auxílio na identificação das ossadas encontradas no Cemitério de Perus e financiamento de pesquisa acerca de colaboração de outras empresas com o regime militar (SÃO PAULO, MPSP, 2020, p. 113).

Sem prejuízo, houve negociação inclusive acerca do modelo de acordo a ser realizado: um termo de ajustamento de conduta, sob responsabilidade do MP; ou uma arbitragem, com encaminhamento do feito para Câmara de Conciliação do TRF da 3ª Região (SÃO PAULO, MPSP, 2020, p. 113).

Sobre as dificuldades das negociações, um dos promotores de justiça envolvidos no caso, Eduardo Ferreira Valerio, no evento “Sábado Resistente” em 2022, realizado pelo “Núcleo Memória” apontou que a empresa, inicialmente, tinha a intenção de realizar o pagamento de certa quantia e, assim, encerrar as investigações logo após a instrução:

¹²³ Interessante observar que as vítimas e entidades sindicais solicitaram investigações relacionadas, principalmente, com a violação de direitos individuais, não necessariamente em relação à violação de seus direitos sociais, enquanto trabalhadores, à exceção do monitoramento dos movimentos sindicais.

¹²⁴ No IC há um interessante resumo da negociação apresentado pelo Procurador da República Marlon Weichert ao IIEP e a Rosa Cardoso (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 1137-1140).

O segundo a falar foi o promotor Eduardo Valerio, que trouxe um histórico do trabalho que os Ministérios Públicos (Federal, Estadual e do Trabalho) tiveram na estruturação do TAC. Ele apresentou a construção teórica feita pelos MP's para o processo, que contou com: elementos de princípios da ONU para responsabilização de pessoas jurídicas em Direitos Humanos; de princípios da Justiça de Transição (que trabalha com 4 pilares: Memória e Verdade; Justiça; Reparação; Reforma Institucional); e da Tutela dos Direitos Coletivos. São instrumentos que podem ser compatibilizados para se conseguir a responsabilização das pessoas jurídicas violadoras de Direitos Humanos. Valério falou sobre a difícil e extensa negociação com a Volkswagen, pois a intenção inicial da empresa era pagar uma indenização sem precisar se expor, mas que os promotores foram contrários, pois é preciso que se faça um trabalho de Memória, Verdade e Reparação, como estipulado nos princípios da Justiça de Transição. E assim, chegou-se ao acordo que foi possível dentro da atual conjuntura jurídica, mas, sobretudo, política brasileira dos últimos 5 anos (VALERIO, 2022).¹²⁵

Somente em outubro de 2018 o Ministério Público do Trabalho foi convidado a participar do acordo, de modo a incrementar e intermediar as reparações individuais aos ex-trabalhadores que tiveram seus direitos violados quando trabalhavam na Volkswagen do Brasil durante a Ditadura Militar.

O MPT, por sua vez, através da Procuradoria no Trabalho sediada no Município de São Bernardo do Campo, já havia instaurado o IC n.º 000878.2016.02.001/3, a partir de encaminhamento do MPF, indicando possibilidade de atuação conjunta, por se tratar averiguação da responsabilidade da empresa VW do Brasil na violação dos direitos humanos dos trabalhadores no interior de suas fábricas durante o período da Ditadura Militar (SÃO PAULO, MPSP, 2020, p. 88).

Houve, contudo, um hiato nas negociações do começo de 2019 a meados de 2019, que pode ser percebido na reunião do dia 18 de julho de 2019, quando a empresa reiterou a intenção de celebrar o acordo, mas discordava da forma que estava sendo feito. O Ministério Público interpretou esse silêncio como desistência na realização do acordo, o que foi negado pela empresa na mesma oportunidade (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 959-963).

Na retomada das negociações, a empresa apresentou diversas resistências relacionadas aos termos do “pedido de desculpas”; à forma de pagamento das “doações”; e aos modelos de construção do espaço de memória. Durante essa fase, foi realizada reunião com os ex-funcionários em foram esclarecidos dos riscos da judicialização da questão,

¹²⁵ Disponível em: <<https://www.nucleomemoria.com.br/sabado-resistente---direitos-humanos-em-foco---vitoria-da-classe-trabalhadora:-a-longa-luta-operaria-na-vw-brasil>>. Acesso em: 04 abr. 2023

levando em conta a posição do Poder Judiciário em relação à prescrição (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 996-912).¹²⁶

Em dezembro de 2019 foi juntado ao IC informação de que a empresa tinha se negado a fazer o acordo através da Câmara de Arbitragem do TRF3 e não faria o depósito das quantias para os fundos de direitos difusos, sem qualquer medida específica de justiça de transição. Nos primeiros meses de 2020, as negociações foram novamente suspensas em razão da pandemia de COVID-19 (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 1065-1070); e quando elas foram retomadas, aconteceram mudanças significativas na forma de pagamento, em razão de consultoria externa realizada pela empresa.

Antes do início das negociações, foram realizadas cinco reuniões de trabalho.¹²⁷

Após o início das negociações, foram realizadas pelo menos 20 reuniões.¹²⁸

¹²⁶ Importante mencionar aqui que, durante toda a negociação, foram feitas regulares reuniões de trabalho com os autores da representação, de modo a prestar contas das negociações.

¹²⁷ 1) Reunião do dia 25 de novembro de 2015 realizada com a VW, na qual a empresa manifestou interesse em esclarecer os fatos (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 660-661); 2) Reunião do dia 17 de maio de 2016, com os autores da representação para prestar contas do andamento das investigações SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 712); 3) Reunião do dia 01 de junho de 2016 com o pesquisador Guaracy Mingardi (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 805-806); 4) Reunião do dia 17 de março de 2017 também com Guaracy Mingardi (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 846); 5) Reunião do dia 20 de março de 2017 com o pesquisador Christopher Kopper, que apresentou resultado das pesquisas (SÃO PAULO, MPSP, p. 847-848).

¹²⁸ Ao que tudo indica, aconteceram reuniões que não foram formalmente registradas, mas apenas mencionadas em despachos dos membros do Ministério Público, daí a expressão “pelo menos”. As reuniões registradas foram as seguintes: 01) Reunião do dia 01 de dezembro de 2017, com os advogados da VW discutindo-se a possível elaboração de um TAC (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 864-865); 02) Reunião de trabalho do dia 28 de março de 2018, com a VW e com os trabalhadores, em momentos distintos (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 869-870); 03) Reunião do dia 11 de fevereiro de 2019, com minuta do TAC (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 825-826); 04) Reunião do dia 25 de abril de 2019, em que se ficou o valor da reparação em 30 milhões de reais, com cronograma da negociação e previsão de assinatura do TAC no dia 10 de junho de 2019 (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 901-903); 05) Reunião do dia 10 de maio de 2019, já com desrespeito ao cronograma estabelecido (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 904-952); 06) Reunião do dia 14 de junho de 2019, com discussão das cláusulas, valor das reparações majorados para R\$ 35 milhões e visita ao DOI-CODI como possível espaço de memória (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 918/920); 07) Reunião do dia 18 de julho de 2019, com a empresa reafirmando o interesse em realizar o acordo (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 959-962); 08) Reunião do dia 08 de agosto de 2019 na qual se discutiu possível conciliação perante ao Gabinete de Conciliação do TRF 3, bem como leitura de nova minuta do TAC (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 968-970); 09) Reunião do dia 14 de agosto de 2019, com os trabalhadores para comunicar o andamento das investigações (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 995-998); 10) Reunião do dia 04 de dezembro de 2019 a VW reafirmou interesse na realização e afastou a possibilidade de utilização do Gabinete de Conciliação do TRF 3, juntando-se uma nova minuta (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 1045-1048); 11) Reunião de 15 de junho de 2020, com os trabalhadores, informando sobre a retomada das negociações e menção à consultoria externa que rechaçou o Gabinete de Conciliação e aconselhou o pagamento aos fundos de direitos difusos (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 1075-1078); 12) Reunião do dia 24 de junho de 2020 em que se discutiu as formalidades do TAC com a empresa (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 1093-1095); 13) Reunião de 16 de julho de 2020 com ex-funcionários, em que manifestaram descontentamento com as cláusulas, porque estariam aquém da capacidade financeira da VW (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 1029-1041); 14) Reunião de 16 de julho de 2020, no período da manhã, com as VW, com ajuste dos últimos detalhes (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 1133-1135); 15) Reunião do dia 04 de agosto de 2020 para oitiva dos ex-funcionários, na qual se reiterou o interesse na construção de um memorial (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 1155-1158); 16) Reunião do dia 06 de agosto de 2020 com OAB/SP e Núcleo Memória acerca da criação do memorial (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 1159-1163); 17) Reunião do dia 17 de agosto de 2020, com os advogados da empresa sobre ajustes finais em relação ao TAC (SÃO PAULO,

Além disso, foram juntadas seis minutas no procedimento do MPSP.¹²⁹

3.5.3. Celebração do Termo de Ajustamento de Conduta

Na entrega da primeira proposta de acordo em 2018, foram estabelecidas as linhas gerais do que se pretendia negociar com Volkswagen. E, levando em consideração a manifestação de interesse da empresa em realizar os pagamentos, houve a escolha do termo de ajustamento de conduta para instrumentalizar as obrigações com as quais a VW se comprometeria – e não o encaminhamento para a Câmara de Conciliação do TRF da 3ª Região, que foi descartado muito rapidamente, como se viu quando se elencou o conteúdo das reuniões de trabalho.

Em linhas gerais, o termo de ajustamento de conduta é um instrumento utilizado para resolver um conflito de interesses e direitos coletivos e ou difusos sem que seja necessária uma decisão do Poder Judiciário. Além disso, após celebrado, funciona como um título executivo extrajudicial. Em relação à sua natureza jurídica, há três correntes jurídicas principais, que precisam ser analisadas, já que influenciam a análise das cláusulas. A primeira corrente, e mais tradicional, aponta que seria um ato de reconhecimento de ilicitude da conduta, com compromisso de adequá-la à legalidade. A segunda corrente, indica uma possível figura híbrida, em que seria possível realizar transação quanto às obrigações acessórias (forma de cumprimento, por exemplo). A terceira corrente define o compromisso de ajustamento de conduta como verdadeira transação entre as partes (ONOFRE, 2011).

Ao que tudo indica, os agentes públicos responsáveis pela celebração do TAC se situam na segunda corrente, uma vez que, a partir de uma investigação preliminar, entendem

MPSP, 2015, p. 1172-1176); 18) Reunião de 31 de agosto de 2020, com a VW, em que o Ministério Público apontou a insatisfação dos trabalhadores em relação ao espaço de memória e a empresa se recusou, novamente, a fazer qualquer depósito para o Município de São Paulo (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 1203-1205); 19) Reunião do dia 01 de setembro de 2020, com a empresa, em que foram discutidos detalhes do TAC e a VW disse não ser possível realizar depósito para o Município de São Paulo (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 1206-1208); 20) Reunião do dia 03 de setembro de 2020, com a diretoria da VW do Brasil, em que se fechou a data para a assinatura do TAC e se reforçou, mais uma vez, que a empresa não faria qualquer depósito ao Município de São Paulo (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 1270).

¹²⁹ Minuta 1, páginas 882-894; Minuta 2, páginas 934-948; Minuta 3, páginas 971-990; Minuta 4, páginas 1049-1061; Minuta 5, páginas 1114-1126; Minuta 6, páginas 1230-1250; e Minuta 7, páginas 1242-1249; e TAC assinado, nas páginas 1293-1302. (SÃO PAULO, MPSP, 2015).

o termo de ajustamento de conduta como um acordo, em que, no entanto, alguns pontos não seriam negociáveis.¹³⁰

Assim, tendo em mente essa natureza jurídica peculiar do TAC, é possível inferir a posição de cada uma das partes: de um lado, tem-se a Volkswagen que não aceitaria um TAC que causasse prejuízo significativo à imagem empresa e, do ponto de vista político, fosse mais prejudicial que uma eventual ação civil pública; do outro, o Ministério Público que, levando em consideração a ausência de uniformidade de entendimento jurisprudencial acerca da prescrição e anistia, aceitou negociar, ao máximo, a forma de adequação da conduta da empresa. De todo modo, após todas as negociações foram estabelecidas as seguintes cláusulas, no TAC assinado no dia 23 de setembro de 2020 (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 1293-1302).

Como reparação à coletividade, a Volkswagen do Brasil concordou em destinar ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (Federal) e ao Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados (Estado de São Paulo). R\$ 4.500.000,00 (quatro milhões e quinhentos mil reais) ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), nos termos da Lei nº 7.347/85 e da Lei nº 9.008/95; e R\$ 4.500.000,00 (quatro milhões e quinhentos mil reais) ao Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados (FID), nos termos da Lei nº 7.347/85, da Lei Estadual nº 6.536/89 e da Lei Estadual. nº 13.555/09.

Também no âmbito coletivo, a empresa se dispôs a fazer depósitos no montante de R\$ 10,5 milhões, sendo que R\$ 6 milhões para a Ordem dos Advogados do Brasil, Seção São Paulo; e R\$ 4,5 milhões para a Universidade Federal de São Paulo. Além disso, Volkswagen se dispôs a encaminhar a quantia de R\$ 16.800.000,00 (dezesesseis milhões e oitocentos mil reais) para a Associação dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Volkswagen – Associação “Heinrich Plagge”, que deve reverter o valor para ex-trabalhadoras e ex-trabalhadores da VW do Brasil, ou sucessores.

Por fim, a Volkswagen do Brasil se dispôs a fazer uma declaração pública – “pedido de desculpas” (esta declaração consta do Anexo I do TAC) sobre os fatos apurados nos Inquéritos do Ministério Público do Estado de São Paulo, Ministério Público Federal e Ministério Público do Trabalho. Além disso, foram produzidos relatórios por parte da empresa e do Ministério Público sobre os fatos – a colaboração da Volkswagen com a Ditadura Militar.

¹³⁰ São eles: a) realização de pedido de desculpas por parte da empresa, em razão da cooperação com o regime repressivo; b) financiamento de um memorial sobre a Ditadura Militar; e c) o financiamento de pesquisas sobre a colaboração de empresas privadas com o regime ditatorial.

4. CAPÍTULO 4. AS CLÁUSULAS DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Superadas as questões envolvendo a participação da Volkswagen com a Ditadura Militar, bem como todo o trâmite para a realização do acordo, passa-se agora à análise individualizada de cada uma das cláusulas do TAC.

As reparações estabelecidas no TAC foram de natureza material e simbólica. Foram elas: a) depósito de dinheiro para os fundos de direitos difusos; b) pagamento de pesquisas envolvendo empresas e justiça de transição; c) financiamento da identificação das ossadas de Perus; d) pagamento de indenizações individuais a trabalhadores; e) auxílio no financiamento do museu da OAB sobre a temática; f) pedido formal de desculpas; f) relatórios da Volkswagen do Brasil e relatório conjunto do Ministério Público (verdade e memória).

4.1. PANORAMA DA REALIZAÇÃO DO ACORDO

Como se disse quando se dissertava acerca do desenvolvimento histórico da justiça de transição, não existe um critério ou mesmo um modelo fechado para análise do acordo, porque o estudo da participação de empresas privadas nos processos transicionais é recente e ainda não suficientemente estudado e compreendido. No entanto, serão observadas chaves interpretativas e, dentro do possível, o direito internacional, a fim de se ter critérios para balizar o caso do acordo envolvendo a Volkswagen do Brasil e o Ministério Público.

Desse modo, a análise vai se limitar a explicar a cláusula e apontar eventuais contradições e críticas elaboradas pelo meio acadêmico e movimentos sociais que atuam com a temática, levando em conta o modelo interpretativo explicado anteriormente, a saber: accountability, formas de cumplicidade, responsabilização jurídica/moral e reconstrução social.

Serão utilizados, também, o posicionamento das vítimas a respeito das reparações, de modo a se ter um quadro avaliativo das medidas que foram estabelecidas dentro do TAC.¹³¹ E não se pode negar a importância dos movimentos sociais e de ex-trabalhadores

¹³¹ Ressalta-se que a presente pesquisa não serve para justificar o trabalho desenvolvido pelo Ministério Público, pela Volkswagen do Brasil ou pela Associação que representa os trabalhadores vítimas de perseguição na Ditadura Militar. O objetivo é realizar a análise das cláusulas e apresentar suas potencialidades, limitações e possíveis críticas.

na investigação, que foi inclusive reconhecida internacionalmente. Acompanhando Payne *et al.*:

A Comissão Nacional da Verdade no Brasil, ademais, incluiu nas suas recomendações a investigação judicial de casos envolvendo a responsabilidade corporativa. Uma investigação específica – da subsidiária da Volkswagen em São Paulo está acontecendo devida a pressão e informação de vítimas que prestaram depoimento à Comissão da Verdade de São Paulo. O sucesso no caso do Brasil dependeu de organização local e mobilização de trabalhadores em São Paulo. O mesmo tipo de iniciativa da sociedade civil conseguiu superar obstáculos - a ausência de um mandato, a ausência de um tratado internacional próprio a se aplicar, e recomendações específicas para responsabilizar atores econômicos – que vimos bloquear outras iniciativas de comissões da verdade (PAYNE et al, 2017, p. 13, tradução nossa).¹³²

Não se tem por objetivo tentar invalidar ou reavaliar o trabalho realizado pela empresa ou pelo Ministério Público. Busca-se, nesta etapa, responder à segunda parte do questionamento central da pesquisa: quais são as possibilidades e limitações envolvendo esse tipo de acordo.

A análise de cada cláusula, com a busca de possíveis paradigmas, pode auxiliar na tentativa de sistematização de um modelo eventualmente a ser replicado em outros casos envolvendo empresas privadas e justiça de transição, dentro da realidade brasileira.

Mas não se pode deixar de se considerar um problema deste tipo de acordo. Eles são, de fato, válidos? São realmente vantajosos e reparam satisfatoriamente?

A inexistência de acordos anteriores sobre o tema traz muitos questionamentos – e o fato de a reparação ter se dado por meio de um acordo – traz uma problemática, bem explicada por Bohoslavsky e Goñi:

Em primeiro lugar, está a discussão sobre o fato de as negociações serem ou não uma opção válida dentro da “caixa de ferramentas” da justiça transicional e se, em todo caso, podem servir de maneira autônoma ou complementar o cumprimento de seus objetivos. Sem embargo, ainda que a via cível seja uma instância legítima de negociação através da qual se pode materializar uma prestação de contas das empresas cúmplices de violações de direitos humanos e a reparação dos danos, encontramos um conjunto de questões sobre como deveriam ser esses acordos: rege em toda sua plenitude o princípio da autonomia da vontade e, em consequência, podem as partes decidir de maneira irrestrita sobre o conteúdo desses acordos? Ou devem existir padrões mínimos, indisponíveis para as partes, destinados a evitar abusos da parte mais forte e que enfraqueçam os

¹³² No original: “*The National Truth Commission in Brazil, moreover, included in its recommendations the judicial investigations into cases of corporate complicity. One set of investigations – of the Volkswagen subsidiary in Sao Paulo, is underway due to pressure and information from victims who had testified in the Sao Paulo Truth Commission. The success in the Brazil case has depended on local level organization and mobilization of workers in Sao Paulo. The same sort of civil society initiative has overcome obstacles -- the absence of a mandate, lack of clear international law to apply, and specific recommendations to hold economic actors accountable under that law – that we have seen block other truth commission initiatives*”.

objetivos sociais mais amplos vinculados à verdade, memória, justiça, reparação e não repetição? Qual papel cabe aos Estados, enquanto garantes da legalidade, na homologação desses acordos? E se a resposta a essa pergunta for que os Estados devem controlar essas negociações, que tipos de controles deveriam fazer as autoridades estatais quando homologa esses acordos? Ante a ausência de padrões internacionais e interamericano que fixem padrões mínimos, as perguntas assinaladas estão abertas a discussão e interpretação (BOHOSLAVSKY; GOÑI, 2021, p. 20, tradução nossa)¹³³.

As perguntas trazidas pelos autores são legítimas e, pelo que se observa do Inquérito Civil, os padrões mínimos foram determinados pelas autoridades públicas que atuaram no caso, em interlocução permanente com os movimentos sociais – embora a posição dos movimentos sociais, principalmente no final da realização do acordo, especificamente em relação aos projetos de memória, tenha sido parcialmente desconsiderada, como se viu no capítulo anterior.

Apesar disso, o acordo possui suas potencialidades, já que, mesmo sem a previsão em documentos internacionais, traz para a “caixa de ferramentas” da justiça de transição os acordos civis; e traz, até certo ponto, algumas reparações cíveis que não podem ser desconsideradas. Além disso, no caso concreto, como muito bem apontou Bohoslavsky e Goñi, o acordo tem um significado político relevante, considerando o momento histórico em que foi celebrado; e pode servir de exemplo para responsabilização de outras empresas cúmplices de regimes ditatoriais:

O acordo da VW do Brasil com o Ministério Público exhibe tanto a potencialidade que as negociações em direitos humanos como ferramentas transicionais no campo da cumplicidade corporativa, como suas principais limitações. Do lado das potencialidades, a conquista de espaço da negociação deve ser vista como um avanço significativo para as trabalhadoras e trabalhadores e os coletivos de direitos humanos que, em meio de um clima de impunidade e negacionismo asfíxiante que rege no Brasil não deixa às vítimas nem aos menos elementos mínimos para

¹³³ No original: “*En primer lugar, está la discusión acerca de si las negociaciones son o no una opción válida dentro de la “caja de herramientas” de la justicia transicional y si, en todo caso, pueden servir de manera autónoma o complementaria al cumplimiento de sus objetivos. Sin embargo, aún cuando la vía civil habilite una instancia legítima de negociación a través de la cual se pueda materializar la rendición de cuentas de las empresas cómplices de violaciones a los derechos humanos y la reparación de los daños, nos enfrentamos a otro conjunto de interrogantes acerca de cómo deberían ser esos acuerdos: ¿rige en toda su plenitud el principio de autonomía de la voluntad y, en consecuencia, pueden las partes decidir de manera irrestricta sobre el contenido de esos acuerdos? ¿o deben existir pisos mínimos, indisponibles para las partes, destinados a evitar los abusos de la más fuerte y a que se debiliten los objetivos sociales más amplios vinculados a la verdad, memoria, justicia, reparación y no repetición? ¿cuál es el rol que le cabe a los Estados, en tanto garantes de la legalidad, en la homologación de esos acuerdos? Y, si la respuesta a esta pregunta fuese que los Estados deben controlar esas negociaciones, ¿qué tipos de controles deberían llevar a cabo las autoridades estatales cuando les toca homologar esos acuerdos? Ante la ausencia de estándares internacionales e interamericanos que fijan criterios explícitos, las preguntas antes señaladas están abiertas a interpretación y discusión”.*

realizar seu direito à justiça (BOHOSLAVSKY; GOÑI, 2021, p. 24, tradução nossa).¹³⁴

Conforme já apontado, apesar das inúmeras críticas que podem e devem ser tecidas ao acordo, não se pode negar sua importância política para o Brasil. Não se pode esquecer por exemplo que, no mesmo ano em que foi celebrado o acordo, foi feita reclamação perante o Relator Especial a respeito da comemoração do Golpe de 1964 por parte do Governo Federal.¹³⁵ Nesse sentido, a mera existência da negociação tem uma importância simbólica relevante. E a realização do acordo tem força política ainda maior:

Conseguir fazer com que as autoridades da Volkswagen do Brasil se sentem com seus ex-trabalhadores e estabelecer indenizações individuais e coletivas para dar resposta às suas demandas, possui uma enorme importância política e simbólica e abre uma importante discussão sobre as tarefas pendentes na prestação de contas das demais empresas cúmplices no país e na região. Cabe apontar que a via cível como ferramenta de justiça transicional não só mostra suas potencialidades para casos como o Brasil, em que a via penal se encontra vedada, mas também pode ser de utilidade para aquelas experiências – como a do Chile e da Argentina – que aprofundaram a via penal, mas que esbarram no limite dessa ferramenta em razão da idade avançada dos imputados (BOHOSLAVSKY, GOÑI, 2021, p. 24, tradução nossa).¹³⁶

Com isso em mente, passa-se a discutir os critérios que serão utilizados para avaliar as cláusulas que foram estabelecidas no acordo.

4.2. AS MODALIDADES DE REPARAÇÃO ESCOLHIDAS

As cláusulas estabelecidas no acordo foram as seguintes: a) depósito de dinheiro para os fundos de direitos difusos; b) pagamento de pesquisas envolvendo empresas e justiça de

¹³⁴ No original: “*El acuerdo de VW do Brasil con el Ministerio Público Fiscal exhibe tanto la potencialidad que presentan las negociaciones en derechos humanos como herramienta transicional en el campo de la complicidad corporativa, como sus principales limitaciones. Del lado de las potencialidades, la conquista de la escena de la negociación debe ser vista como un avance significativo de la/os trabajadora/os, y los colectivos de derechos humanos que, en medio del clima de impunidad y negacionismo asfixiante que rige en Brasil no le deja a las víctimas sino resquicios mínimos en los que realizar su derecho a la justicia.*”

¹³⁵ Sobre isso, é possível ver a comunicação feita à Relatoria Especial sobre Verdade, Justiça e Memória, que está disponível em: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25361>. Acesso em: 24 fev. 2023.

¹³⁶ No original: “*Lograr en ese contexto que las autoridades de la VW do Brasil se sienten con sus ex trabajadores a acordar indemnizaciones individuales y colectivas para dar una respuesta a sus reclamos posee una enorme importancia política y simbólica y abre una importante discusión acerca de las tareas pendientes en la rendición de cuentas de las demás empresas cómplices en el país y la región. Cabe señalar que la vía civil como herramienta de justicia transicional no sólo muestra sus potencialidades para casos como el de Brasil, en los que la vía penal se encuentra vedada, sino que también puede ser de utilidad para aquellas experiencias -como la de Chile y Argentina- que han profundizado la vía penal pero que ven el límite de esta herramienta por la avanzada edad de los imputados.*”

transição; c) financiamento da identificação das ossadas da Vala de Perus; d) pagamento de indenizações individuais a trabalhadores; e) auxílio no financiamento do museu da OAB sobre a temática; f) pedido formal de desculpas; f) relatórios da Volkswagen do Brasil e relatório conjunto do Ministério Público (verdade e memória).

Para a compreensão das críticas, no entanto, é importante ter em mente como essas reparações normalmente são categorizadas e compreendidas. No já mencionado artigo “*Que veulent les victimes de violations graves des droits de l’homme*”,¹³⁷ Salvioli (2010, p. 31-68), a partir da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, classifica, para além das reparações pecuniárias, as seguintes reparações não pecuniárias: 1) medidas de restituição; 2) medidas de satisfação; 3) medidas de garantia de não repetição; e 4) Medidas de satisfação e não repetição.¹³⁸

As medidas de restituição são aquelas que buscam anular os efeitos de julgamentos anteriores, alterar determinados registros e permitir o retorno de vítimas de deslocamento forçado (SALVIOLI, 2010, p. 36). No presente acordo, não foi fixada nenhuma “medida de restituição”.¹³⁹

As medidas de satisfação não pecuniárias são a grande maioria dos casos na Corte Interamericana de Direitos Humanos (SALVIOLI, 2010, p. 42). Normalmente, busca-se: investigar determinados fatos; realizar atos públicos de reconhecimento de responsabilidade; conceder bolsas de estudo às vítimas; conceder bolsas de estudos para a sociedade com o nome das vítimas; disponibilizar tratamento psicológico; nomear prédios ou espaços em homenagem às vítimas; criação de fundos para a instituição de estabelecimentos educativos; identificar valas clandestinas e identificar restos mortais; instaurar feriados em homenagem às vítimas; produzir vídeos e documentários audiovisuais ou livros relatando as violações de direitos humanos; indenizar as violações aos projetos de vida das vítimas e outros (SALVIOLI, 2010, p. 42-54).

Por serem as medidas mais comuns e variadas, constituíram boa parte do acordo. Dentro das “medidas satisfação” podem ser mencionadas: a) financiamento da identificação das ossadas da Vala de Perus; b) pagamento de pesquisas envolvendo empresas e justiça de transição; c) pedido formal de desculpas; d) relatórios da Volkswagen do Brasil e relatório conjunto do Ministério Público (verdade e memória).

¹³⁷ Em tradução livre: “O que querem as vítimas de graves violações de direitos humanos”.

¹³⁸ Tradução livre para: “1. *Les mesures de restitution*. 2. *Les mesures de satisfaction*. 3. *Les mesures de garantie de non-répétition*. 4. *Mesures de satisfaction et de non-répétition*”.

¹³⁹ Considerando que os fatos se deram na década de 70, não faria sentido a utilização de medidas de restituição.

As medidas de “garantia de não repetição” servem, como o próprio nome sugere, a adoção de medidas para garantir que as graves violações de direitos humanos não aconteçam mais. Entre elas, as mais importantes se relacionam com: educação em direitos humanos e programas de sensibilização da sociedade como um todo; reformas normativas; adequação das condições das prisões; e outras (SALVIOLI, 2010, p. 54-63).

No acordo não foi estabelecida nenhuma medida de “garantia de não repetição”. Não foram mencionadas reformas (ou mesmo melhorias) das regras de compliance da Volkswagen; e não foi tomado nenhum compromisso no sentido de se implementar a normativa internacional de empresas e direitos humanos na própria Volkswagen - e em toda sua cadeia produtiva.

Não se discutiu, também, nenhuma campanha interna no sentido de se repudiar o autoritarismo dentro da empresa. Houve apenas um compromisso com direitos humanos e repúdio ao autoritarismo no “pedido formal de desculpas” – sem nenhuma medida que conferisse efetividade a essas promessas.

Não se desconsidera que, no período em que o acordo foi celebrado, em que havia riscos de celebração do Golpe Militar de 1964 por parte do governo brasileiro, o reconhecimento da existência de uma ditadura e o repúdio ao autoritarismo, com compromisso de respeito aos direitos humanos, se mostrou importante do ponto de vista simbólico. No entanto, avançou-se muito pouco dentro do que já se tinha em matéria de medida de não repetição.

Por fim, Salvioli aponta as “medidas de satisfação e não repetição”, que servem para, como o nome sugere, satisfazer as necessidades das vítimas e garantir a não repetição das violações de direitos humanos. Entre essas medidas, as mais comuns são a criação de uma comissão da verdade; criação de um arquivo sobre os mortos; e outros (SALVIOLI, 2010, p. 64-66). Também não foi adotada nenhuma medida nesse sentido no acordo.

4.3. CRITÉRIOS DE ANÁLISE DO ACORDO

No primeiro capítulo da dissertação fez-se um levantamento acerca dos estudos atuais relativos à justiça de transição, especificamente no tocante à temática das empresas dentro dos processos justos transicionais. Naquela etapa do estudo, foi possível a identificação de inúmeros documentos internacionais que poderiam balizar a análise do acordo.

Ressalta-se, novamente, que não existe uma lei específica ou um tratado que regulamente o tema, de modo que a análise não poderia ser rígida, já que esses documentos

internacionais servem para orientar a compreensão e aplicação dos mecanismos da justiça de transição. Ademais, boa parte dos instrumentos (as relatorias especiais da ONU, por exemplo) foram publicadas em fase já bastante adiantada da negociação ou mesmo após a assinatura do termo de ajustamento de conduta.

De todo modo, como padrão, no âmbito interamericano há duas relatorias especiais que devem ser mencionadas.

A primeira Relatoria Especial é a dedicada aos Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (REDESCA), com o Informe Temático “*Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*”, de 2019, no qual se compilou padrões mínimos para empresas na defesa de direitos humanos com base na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. A segunda Relatoria Especial é dedicada à Memória, Verdade e Justiça, especificamente com o Informe Temático “Direito à verdade na América”, produzido no ano de 2014.

No âmbito da ONU, também devem ser mencionados dois relatórios especiais. O primeiro deles, de 2022, é Relatório Especial A/HRC/51/34, intitulado “*Role and responsibilities of non-State actors in transitional justice processes*” onde há menções expressas sobre como devem ser as reparações¹⁴⁰. Esse texto está vinculado à Relatoria Especial do mandatário Fabian Salvioli.

O segundo deles, é Relatório Especial A/HRC/50/40/Add.4, intitulado “*Implementing the third pillar: lessons from transitional justice guidance by the Working Group Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises*”, advindo da relatoria especial para Empresas e Direitos Humanos, dedicada especialmente às reparações, do mandatário John Ruggie, também do ano de 2022.

Muitas críticas, portanto, são com base em documentos posteriores,¹⁴¹ que servem para melhor compreender o fenômeno das reparações (e não invalidar o acordo já realizado); e apontar as limitações e necessárias melhorias para eventuais futuros acordos.

4.4. ANÁLISE DAS CLÁUSULAS

¹⁴⁰ Observe-se, contudo, que foi publicado quase 2 anos após a assinatura do acordo entre a VW e o MP.

¹⁴¹ Embora os documentos sejam posteriores, as discussões já existiam no âmbito acadêmico e a jurisprudência da Corte Interamericana já esboçava algumas ideias que seriam cristalizadas no Informe Temático “*Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*”.

4.4.1. O depósito para os fundos de direitos difusos

A primeira forma de reparação prevista no acordo se trata de uma reparação material, que entra no pilar da justiça de transição conhecido como “responsabilização” ou “reparação”. Ficou acordado no TAC celebrado entre a Volkswagen do Brasil e o Ministério Público a disponibilização da quantia de R\$ 9.000.000,00 (nove milhões) à coletividade. Conforme constou do termo de ajustamento de conduta:

CLÁUSULA SEGUNDA – VW DO BRASIL, em razão do presente AJUSTE DE CONDUTA, obriga-se a pagar:
(i) R\$ 4.500.000,00 (quatro milhões e quinhentos mil reais) ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), nos termos da Lei nº 7.347/85 e da Lei nº 9.008/95; e (ii) R\$ 4.500.000,00 (quatro milhões e quinhentos mil reais) ao Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados (FID), nos termos da Lei nº 7.347/85, da Lei Estadual nº 6.536/89 e da Lei Estadual. nº 13.555/09 (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 1295).

O Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) foi criado pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e tem por finalidade a reparação dos danos causados a diversos direitos de natureza difusa. Os direitos elencados na legislação que criou o fundo são os seguintes: meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a *outros interesses difusos e coletivos*.

Todo o dinheiro depositado para o Fundo de Defesa de Direitos Difusos é administrado pelo Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (CFDD), que analisa e aprova os projetos apresentados em processos seletivos. O CFDD tem composição bastante ampla,¹⁴² no entanto, não tem nenhum membro que atua diretamente com políticas de memória.

O CFDD, ainda, tem um financiamento amplo, contando com depósitos de várias espécies,¹⁴³ como os decorrentes das condenações judiciais de que tratam os arts. 11 e 13 da

¹⁴² Este Conselho Federal é composto por: um representante da Secretaria Nacional do Consumidor - Senacon, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que o presidirá; um representante do Ministério do Meio Ambiente; um representante do Ministério da Cultura (atual Ministério do Turismo); um representante do Ministério da Saúde, vinculado à área de vigilância sanitária; um representante do Ministério da Fazenda (atual Ministério da Economia); um representante do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE; um representante do Ministério Público Federal; e três representantes de entidades civis.

¹⁴³ Conforme definido pela Lei nº 9.008/1995, em seu § 2º art. 1º: “Constituem recursos do Fundo de Defesa de Direitos Difusos o produto da arrecadação: I - das condenações judiciais de que tratam os arts. 11 e 13 da Lei nº 7.347, de 1985; II - das multas e indenizações decorrentes da aplicação da Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, desde que não destinadas à reparação de danos a interesses individuais; III - dos valores destinados à União em virtude da aplicação da multa prevista no art. 57 e seu parágrafo único e do produto da indenização prevista no art. 100, parágrafo único, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990; IV - das condenações judiciais de que trata o § 2º do art. 2º da Lei nº 7.913, de 7 de dezembro de 1989; V - das multas referidas no art. 84 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994; VI - dos rendimentos auferidos com a aplicação dos recursos do Fundo;

Lei nº 7.347, de 1985, das multas e indenizações decorrentes da aplicação da Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, desde que não destinadas à reparação de danos a interesses individuais; e mesmo de doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras.

O Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados, criado pela Lei nº 6.536, de 13 de novembro 1989 e que passou a se chamar Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos (FID), e foi vinculado Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania por meio da Lei Estadual nº 13.555 de 09 de junho 2009, tem função muito semelhante ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD).

O FID serve, basicamente, para receber depósitos relativos à reparação dos danos ao meio ambiente, aos bens de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, ao consumidor, ao contribuinte, às pessoas com deficiência, ao idoso, à saúde pública, à habitação e urbanismo e à cidadania, bem como a qualquer outro interesse difuso ou coletivo no território do Estado de São Paulo.

Assim como o FDD, tem formação ampla e relativamente diversa.¹⁴⁴ No entanto, não possui nenhum membro com explícita afinidade com políticas de memória e verdade. Além disso, possui financiamento muito parecido com o FDD¹⁴⁵ e pode ser usado para apoiar projetos que são apresentados por órgãos da administração pública direta e indireta no âmbito estadual e municipal; organizações não governamentais; organizações sociais; organizações da sociedade civil de interesse Público; e entidades civis sem fins lucrativos que tenham por finalidade a atuação nestas áreas.

Em uma primeira análise, seria possível imaginar que o dinheiro foi destinado aos fundos em razão de eventual condenação judicial ou mesmo como “outras receitas”, afinal no texto do termo de ajustamento de conduta existe a expressão “obriga-se a pagar”. Não

VII - de outras receitas que vierem a ser destinadas ao Fundo; VIII - de doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras” (BRASIL, 1995).

¹⁴⁴ “Artigo 5º - O FID será gerido por um Conselho Gestor com a seguinte composição: I - Secretário da Justiça e da Defesa da Cidadania ou representante por ele indicado; II - Secretário do Meio Ambiente ou representante por ele indicado; III - Secretário da Fazenda ou representante por ele indicado; IV - Secretário da Cultura ou representante por ele indicado; V - Secretário dos Direitos da Pessoa com Deficiência ou representante por ele indicado; VI - Secretário de Economia e Planejamento ou representante por ele indicado; VII - Secretário de Assistência e Desenvolvimento Social ou representante por ele indicado; VIII - Procurador-Geral do Estado ou representante por ele indicado; IX - 3 (três) membros do Ministério Público do Estado de São Paulo, designados pelo Procurador-Geral de Justiça; X - 3 (três) representantes de associações instituídas de acordo com o artigo 5º, inciso V, da Lei federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985.” (SÃO PAULO, 1989).

¹⁴⁵ “Artigo 3.º - Constituem receitas do Fundo: I - as indenizações decorrentes de condenações por danos causados aos bens descritos no artigo anterior e as multas pelo descumprimento dessas condenações; II - os rendimentos decorrentes de depósitos bancários e aplicações financeiras, observadas as disposições legais pertinentes; III - as contribuições e doações de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras; e IV - o produto de incentivos fiscais instituídos a favor dos bens descritos no Artigo 2.º” (SÃO PAULO, 1989).

obstante, conforme se observa da manifestação de arquivamento, a real natureza jurídica da destinação das quantias aos fundos foi de uma “doação”.

Em momento algum a empresa apontou que estaria reparando os danos que causou aos ex-funcionários ou assumindo que contribui com a ditadura militar brasileira e, por isso, resolveu pagar uma indenização aos fundos de direitos difusos. Em um dos considerandos¹⁴⁶ do termo de ajustamento de conduta ficou consignado que a Volkswagen do Brasil não reconhecia a responsabilidade dos seus dirigentes, empregados ou prepostos.¹⁴⁷

De todo modo, dentro do modelo interpretativo sugerido nesta pesquisa, o Ministério Público teria buscado, com essa cláusula, uma reparação material para coletividade. E, dentro da “*corporate accountability*” teria buscado, também, em tese, o dever de reparar preconizado nos “Princípios Ruggie”. Houve, portanto, por parte do Ministério Público, uma busca por uma responsabilização moral da Volkswagen, o que, naturalmente, não se conseguiu.

Tem-se, portanto, na celebração do termo de ajustamento de conduta uma tentativa de construção de memórias, que são, no caso concreto, conflitantes. O Ministério Público aponta que houve cumplicidade. A empresa em momento algum reconhece que houve essa cumplicidade.

Ao passo em que o Ministério Público tenta buscar uma reparação material, a empresa se recusa a fazer essa reparação e tenta se colocar como solidária às “possíveis vítimas” do regime ditatorial. A própria redação dos considerandos aponta para essa inevitável disputa de narrativas.

De todo modo, mesmo que tivesse havido o reconhecimento de uma reparação material para a coletividade, esse instrumento de criação de fundos ou pagamento para fundos não é isento de críticas. A principal crítica que se faz se relaciona à falta de transparência sobre a utilização do dinheiro dos fundos de direitos difusos e vinculação com projetos de verdade e memória.

Após o pagamento para o fundo, o dinheiro é diluído e pode ser usado para diversas finalidades. Para Saad-Diniz esse tipo de reparação é pouco eficaz:

¹⁴⁶ Que são verdadeiros guias interpretativos do documento jurídico, já que indicam as reais intenções das partes.

¹⁴⁷ “A VW DO BRASIL celebra o presente AJUSTE DE CONDUTA sem reconhecer qualquer responsabilidade própria ou de seus dirigentes, empregados ou prepostos pelos atos e fatos investigados nos autos dos Inquéritos Cíveis Públicos n.º 1.34.001.006706/2015-26 (MPF), n.º 14.725.00001417/2015-7 (MPSP) e n.º 000878.2016.02.001/3 (MPT) (em conjunto, INQUÉRITOS)”. Disponível no Termo de Ajustamento de Conduta do IC n.º 14.725.00001417/2015-7 do MPSP.

A criação de fundos de proteção e reparação às vítimas ou medidas equivalentes tampouco têm mostrado resultados mais efetivos, perdendo-se na falta de objetividade e transparência na distribuição dos benefícios, na dificuldade de interlocução com as vítimas ou nas mãos de mediadores que fazem mercancia de tragédias humanas. Reparação, para além da compensação financeira, deve endereçar um sentido histórico mais amplo, profundo e humanístico; reparação é acerto de contas, é, em últimas consequências, a experimentação de novas estratégias de realização da memória histórica (SAAD-DINIZ, 2020, p. 104).

Tem-se, portanto, que esta medida, mesmo que se tivesse sido aplicada como uma real reparação, seria bastante problemática e pouco efetiva. No entanto, ao que tudo indica, é uma medida necessária para se resguardar juridicamente o acordo do ponto de vista institucional (Ministério Público).

A Resolução n.º 179 de 26 de julho de 2017 do Conselho Superior do Ministério Público disciplina, no âmbito da instituição, a realização de termos de ajustamento de conduta, como este que é objeto de estudo. Ao regulamentar indenizações pecuniárias relativas a danos a direitos ou interesses difusos ou coletivos, não sendo possível a reconstituição específica, deve haver destinação aos respectivos fundos de direitos difusos e coletivos.¹⁴⁸

No entanto, a própria resolução permite a destinação de recursos para “projetos de prevenção ou reparação de danos de bens jurídicos da mesma natureza”.¹⁴⁹ No arquivamento do Inquérito Civil, contudo, existe a ponderação de que:

[...] a não doação de valor algum aos Fundos Públicos resultaria em ofensa à lógica jurídica que estrutura o microsistema da tutela de direitos difusos e coletivos no Brasil, instituído pela Lei nº 7.347/1985, na medida em que tais fundos servem para gerenciar um complexo de reparações e recomposições de direitos lesados a partir das deliberações dos seus conselhos curadores, sempre formados de modo plural e diverso. E incumbe ao Ministério Público zelar pela higidez e regularidade do mencionado microsistema, motivo pelo qual não se afigurava cabível negar-se a destinação de parte dos recursos aos respectivos fundos (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 1490).

¹⁴⁸ “Art. 5º da Resolução n.º 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público: “As indenizações pecuniárias referentes a danos a direitos ou interesses difusos e coletivos, quando não for possível a reconstituição específica do bem lesado, e as liquidações de multas deverão ser destinadas a fundos federais, estaduais e municipais que tenham o mesmo escopo do fundo previsto no art. 13 da Lei nº 7.347/1985”. (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017).

¹⁴⁹ Art. 5, § 1º Resolução n.º 179/2017: “Nas hipóteses do caput, também é admissível a destinação dos referidos recursos a projetos de prevenção ou reparação de danos de bens jurídicos da mesma natureza, ao apoio a entidades cuja finalidade institucional inclua a proteção aos direitos ou interesses difusos, a depósito em contas judiciais ou, ainda, poderão receber destinação específica que tenha a mesma finalidade dos fundos previstos em lei ou esteja em conformidade com a natureza e a dimensão do dano” (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017).

No mesmo arquivamento existe ponderação no sentido que não seria razoável a celebração do acordo sem a realização de medidas específicas em favor de políticas de verdade e memória:

Considerando as circunstâncias que envolvem a celebração do presente termo de ajustamento de conduta, que se refere à efetividade de medidas de justiça de transição, cabível a destinação de quantia pecuniária a outras entidades e não somente aos fundos de direitos de difusos. Na verdade, a não destinação a projetos específicos descaracterizaria o presente acordo como medida de reparação dentro do contexto de justiça de transição. Neste cenário peculiar, mostra-se absolutamente indispensável a concretização de medidas envolvendo a memória das vítimas (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 1490).

Essas ponderações, novamente, demonstram um conflito de narrativas. A princípio, como se extrai da interpretação literal da Resolução n.º 179/2017 do Conselho Superior do Ministério Público, só seria necessária a destinação de quantias aos fundos as “indenizações pecuniárias”.

Além disso, o estabelecimento de indenizações/doações a fundos de direitos difusos traz um problema intrínseco, que se relaciona com o valor a ser destinado. Não existe nenhum critério para definir o valor de reparações nessas hipóteses. O caso objeto da pesquisa foi o primeiro no Brasil e não se tem precedente do quanto seria razoável pagar aos fundos de direitos difusos a colaboração com o autoritarismo.

Por fim, os representantes das vítimas e entidades sindicais, em “Pedido de Reconsideração” em face à celebração do Termo de Ajustamento de conduta, apontam, no item 21 da manifestação, que:

Na medida em que os projetos contemplados pelo FDDD não têm qualquer relação com a memória dos trabalhadores, sequer com projetos ligados à Justiça de Transição, entendemos que essa destinação afronta todos os entendimentos avançados até agora, tendo sido apresentada como proposta pela empresa no início deste ano, após mais de quatro anos de negociações (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 1378).¹⁵⁰

Felizmente, o acordo não se limitou à destinação de quantias aos fundos de direitos difusos e dispensou valores para outros projetos envolvendo justiça de transição e direitos humanos. No evento conhecido como “Sábado Resistente” realizado no dia 22 de maio de

¹⁵⁰ Entretanto, não é possível deixar de mencionar que os mesmos órgãos e pessoas que deram início à representação que ensejou o processo podem tentar captar quantias para viabilizar a realização de projetos envolvendo justiça de transição, inclusive relativos à memória dos trabalhadores. Ou seja, muito embora não exista direta correlação, é possível que o dinheiro seja, de fato, usado para projetos envolvendo justiça de transição.

2022 pelo “Núcleo Memória”, um dos Promotores de Justiça signatários do TAC, Eduardo Ferreira Valerio, explicou que

[...] pela normativa do Ministério Público, as reparações em TACs precisam ser exclusivamente direcionadas para os fundos de interesse difuso coletivos. Entretanto, se conseguiu que a norma fosse relativizada, admitindo-se que projetos de reparação específica pudessem ser analisados (VALERIO, 2022).¹⁵¹

Com todas essas considerações em mente, de modo geral, é possível dizer que essa cláusula (destinação de verbas a fundos) é limitada, em razão da falta de transparência da utilização dos recursos e por não lidar diretamente com demandas envolvendo verdade, memória e a responsabilização efetiva de empresas privada no financiamento de regimes autoritários.

Além disso, o valor estabelecido tende a ser arbitrário, já que não existe um critério normativo ou jurisprudencial acerca da convivência com regimes ditatoriais. No entanto, ao que tudo indica – e pelo que ficou consolidado nos procedimentos em análise – poderia ser uma exigência insuperável em virtude da normativa constitutiva do Ministério Público.

4.4.2. O pagamento para as vítimas (ex-funcionários e familiares)

Os pagamentos para as vítimas entram no acordo como medida de reparação e (em tese) de não repetição, dentro no pilar da “reparação/responsabilização”.

Foi acordado no TAC que seria feito o pagamento de dezesseis milhões e oitocentos mil reais via doação à Associação Heinrich Plagge (de ex-funcionários da Volkswagen), aos ex-trabalhadores que teriam sido vítimas de perseguição na ditadura por motivo político.

Na cláusula 4, está disposto que a Volkswagen do Brasil faria pagamentos aos ex-funcionários (“supostas vítimas”), de acordo com o grau de violação de seus direitos fundamentais:

CLÁUSULA QUARTA – eventuais aspectos relacionados aos alegados direitos individuais homogêneos aos ex-trabalhadores e ex-trabalhadoras da VW DO BRASIL, supostas vítimas diretamente atingidas por perseguições políticas e ideológicas no período da ditadura militar ocorrida no Brasil (1964-1985), ou de seus sucessores, se for o caso, serão resolvido exclusivamente no âmbito do Inquérito Civil n.º 000878.2016.02.001/3, em trâmite perante o MPT, sem prejuízo das demais disposições deste TAC e das obrigações assumidas pelo MPT quanto ao arquivamento do Inquérito Civil n.º 000878.2016.02.001/3 (consoante disposto na Cláusula Oitava, Parágrafo Terceiro, deste TAC)

¹⁵¹ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=QIWsrK6-yfg>>. Acesso em: 25 de fev. 2023.

Essa cláusula merece considerações particulares, porque abre a possibilidade de se compreender a possível reparação das vítimas como mera liberalidade da empresa, o que é insatisfatório na perspectiva dos direitos humanos – e mesmo contrário à normativa internacional.

Quando se fala em mecanismo da justiça de transição, utiliza-se o termo “reparações” às vítimas. No entanto, o presente tópico foi intitulado “O pagamento para as vítimas (ex-funcionários e familiares)”, justamente porque nessa cláusula não houve reconhecimento dos trabalhadores enquanto vítimas de perseguição estatal com auxílio da Volkswagen.

O texto utilizado no TAC é “supostas vítimas diretamente atingidas por perseguições políticas e ideológicas no período da ditadura militar ocorrida no Brasil (1964-1985)” e não se fala em violação de direitos das vítimas, mas “eventuais aspectos relacionados aos alegados direitos individuais homogêneos aos ex-trabalhadores e ex-trabalhadoras da VW DO BRASIL”. Não se fala, também, em “reponsabilidade” da empresa. O termo utilizado é “pagamento”, como se a empresa se solidarizasse com as vítimas do regime ditatorial, sem reconhecer que teria atuado ativa ou passivamente para que seus ex-funcionários ocupassem o papel de vítima.

Não existe, de fato, declaração de que a empresa foi responsável pela violação de direitos humanos durante a Ditadura Militar, o que leva a se questionar se poderia ser considerada como uma reparação material, uma vez que se assemelhou muito ao instituto jurídico da doação. Para Bohoslavsky e Goñi:

A cláusula segunda do acordo assinala expressamente que não se reconhece nenhuma responsabilidade própria, nem de suas autoridades ou empregados, relativa aos feitos que culminaram no acordo. Sem assunção de responsabilidade, não se pode haver reparação sob o enfoque dos direitos humanos. Nesse sentido, na cláusula quatro, o acordo se refere às vítimas como “supostas vítimas” (BOHOSLAVSKY; GOÑI, 2021, p. 12, tradução nossa).¹⁵²

Tem-se uma situação bastante peculiar nesse momento do acordo e tem-se (de novo) uma disputa de narrativas. A empresa em momento algum admite ser responsável pela violação de direitos dos ex-trabalhadores, que sequer reconhece enquanto vítimas e, por isso, faz um pagamento em dinheiro.¹⁵³

¹⁵² No original: “a cláusula segunda del acuerdo señala expresamente que no se reconoce ninguna responsabilidad propia ni de sus autoridades o empleados relativa a los hechos que desembocaron en el acuerdo. Sin asunción de responsabilidad, no puede haber reparación desde un enfoque de derechos humanos. De hecho, en la cláusula cuarta, el acuerdo se refiere las víctimas como “supuestas víctimas”.

¹⁵³ Nesse ponto, é necessário fazer uma pequena correção ao texto de Bohoslavsky e Goñi. Os autores apontam que a “isenção de responsabilidade” teria se dado na cláusula II, mas ela se deu no Considerando II, que tem a

Continuam Bohoslavsky e Goñi indicando a posição dos movimentos sociais a respeito dessa forma de pagamento:

[...] sem reconhecer sequer a existência de vítimas e vitimizadores, o acordo se assemelha mais a uma doação do que uma reparação. Essa foi a expressão empregada por um grupo de ativistas de direitos humanos que fizeram parte da representação inicial e apoiaram os trabalhadores, como Rosa Cardoso (membra da CNV), Adriano Diogo (CEV-SP) e Sebastião Neto (IIEP), que criticaram o acordo ao assinalar que ‘as doações realizadas serão tratadas pela empresa como benevolência e não como reparação pela sua cumplicidade com a ditadura. Nesse sentido, [VW do Brasil] sairá limpa da história’ (BOHOSLAVSKY; GOÑI, 2021, p. 12 tradução nossa).¹⁵⁴

Interpretando os pagamentos para os fundos em conjunto com os pagamentos para os ex-funcionários, nota-se que a VW quis dar ao acordo a natureza jurídica de doação, por se solidarizar com os ex-trabalhadores que foram perseguidos. O Ministério Público não conseguiu fazer com que a empresa assumisse a responsabilidade e declarasse abertamente sua participação. Mas em momento algum também a empresa disse que não faria qualquer pagamento para os ex-funcionários. O Ministério Público, por sua vez, em notícia que dá conta da realização do acordo, indica expressamente que o valor será repartido entre “os ex-funcionários que foram vítimas de perseguições por suas orientações políticas”.¹⁵⁵

Para Bohoslavsky e Goñi, quando se fala em reparação pecuniária da justiça de transição, dentro do sistema cível, as “indenizações” poderiam, em tese, ser consideradas como “medidas de não repetição”:

As indenizações pecuniárias emergentes da via cível podem também resultar eficazes para construir “garantias de não repetição” visto que, como se assinalou, se as empresas que participaram direta ou indiretamente em violações de direitos humanos veem incrementados seus custos financeiros diretos ou erodida sua reputação no mercado, aumentaria a possibilidade de dissuadir sua cumplicidade no futuro (BOHOSLAVSKY; GOÑI, 2021, p. 12, tradução nossa).¹⁵⁶

seguinte redação: II – A VW DO BRASIL celebra o presente AJUSTE DE CONDUTA sem reconhecer qualquer responsabilidade própria ou de seus dirigentes, empregados ou prepostos pelos atos e fatos investigados nos autos dos Inquéritos Cíveis Públicos n.º 1.34.001.006706/2015-26 (MPF), n.º 14.725.00001417/2015-7 (MPSP) e n.º 000878.2016.02.001/3 (MPT).

¹⁵⁴ Tradução livre para: “*sin reconocer siquiera la existencia de víctimas ni de victimarios, el convenio se asemeja más a una donación que a una reparación. Esa fue la expresión empleada por un grupo de activistas de derechos humanos que formaron parte de la presentación inicial y apoyaron a los trabajadores, como Rosa Cardoso (miembro de la CNV), Adriano Diogo (CEV-SP) y Sebastião Neto (IIEP), quienes criticaron el acuerdo al señalar que “las donaciones realizadas serán tratadas por la empresa como benevolencia y no como reparación por su complicidad con la dictadura. En ese sentido, [VW do Brasil] saldrá limpia de esta historia”*”

¹⁵⁵ A declaração integral pode ser encontrada em: <<https://www.mpsp.mp.br/w/vw-publica-informe-em-que-lamenta-viola%C3%A7%C3%A3o-de-direitos-humanos-na-ditadura>>. Acesso em: 26 fev. 2023.

¹⁵⁶ Tradução livre para: “*sin reconocer siquiera la existencia de víctimas ni de victimarios, el convenio se asemeja más a una donación que a una reparación. Esa fue la expresión empleada por un grupo de activistas*”

Todavia, no caso concreto, é possível se questionar se o pagamento para as vítimas teria funcionado como medida de não repetição, afinal não houve reconhecimento de qualquer dano; não houve reconhecimento de qualquer vítima; e os valores, considerando o faturamento da Volkswagen, não foram significativos.¹⁵⁷

Este é um dos pontos em que o “quantum” das compensações se tornam um assunto chave para a perspectiva da justiça de transição já que as indenizações, para que cumpram uma função pedagógica e suscetível de ser traduzida em efeito dissuasório para o futuro, devem ser significativas para a empresa. A condenação exemplar das empresas através da justiça cível pode ter forte impacto na imagem, reputação e benefícios, inspirando sanções, como boicotes ou exclusão em círculos não estatais; processos de socialização ou internalização; ações de investidores, patrocinadores ou acionistas atuais e potenciais percebidas como cúmplices (BOHOSLAVSKY; GOÑI, 2021, p. 21, tradução nossa).¹⁵⁸

4.4.3. O pedido de desculpas

O pedido formal de desculpas, dentro da sistemática das reparações, possui um especial destaque por se tratar de uma reparação simbólica por excelência. Os pedidos de desculpa normalmente fazem parte de programas administrativos de reparações e servem para tentar trazer dignidade às vítimas.

Em regra, são aliados a reparações materiais, como pagamento de dinheiro:

[...] como foi apontado anteriormente, a reparação não consiste somente na entrega de dinheiro quando o Estado foi o responsável pelos crimes. É exigido um reconhecimento público da responsabilidade, um pedido de desculpas por parte das mais altas autoridades da nação, também que sejam feitos esforços para investigar os crimes, para encontrar os presos desaparecidos e para garantir que políticas repressivas desta natureza não

de derechos humanos que formaron parte de la presentación inicial y apoyaron a los trabajadores, como Rosa Cardoso (miembro de la CNV), Adriano Diogo (CEV-SP) y Sebastião Neto (IIEP), quienes criticaron el acuerdo al señalar que “las donaciones realizadas serán tratadas por la empresa como benevolencia y no como reparación por su complicidad con la dictadura. En ese sentido, [VW do Brasil] saldrá limpia de esta historia”

¹⁵⁷ Não se pode esquecer que o valor total do acordo chegou ao montante de aproximadamente US\$ 6 milhões, que não é uma quantia elevada para uma empresa do porte da Volkswagen.

¹⁵⁸ No original: “*Las indemnizaciones pecuniarias emergentes de la vía civil pueden también resultar eficaces para construir “garantías de no repetición” puesto que, como se ha señalado, si las empresas que participan directa o indirectamente en violaciones de derechos humanos ven incrementados sus costos financieros directos o erosionada su reputación en el mercado, aumentaría la posibilidad de disuadir su complicidad en el futuro. Este es uno de los puntos en el que el quantum de las compensaciones se vuelve un asunto clave desde la perspectiva de la justicia transicional ya que las indemnizaciones, para que cumplan una función pedagógica y susceptible de ser traducida en un efecto disuasorio para el futuro, deben ser significativas para la empresa. La condena ejemplarizante de las empresas a través de la vía civil puede tener un fuerte impacto en la imagen, reputación y beneficios, por ejemplo, inspirando sanciones: boicots o exclusiones en círculos no estatales; procesos de socialización o internalización; o acciones de inversores, donantes o accionistas actuales o potenciales frente a empresas percibidas como cómplices”.*

voltem a ser implantadas. A reparação, entendida assim, é tanto simbólica quanto material, e a entrega de bens deve estar associada ao reconhecimento da responsabilidade e do sentido de pertencimento das vítimas. Tudo isto não implica em que a materialidade da reparação seja irrelevante. O conteúdo da mensagem de reconhecimento da gravidade dos crimes cometidos é expresso também no valor que se atribui à reparação (CORREA, 2011, p. 455).

Além disso, o pedido de desculpas está normalmente vinculado a processos de memória, uma vez que o perpetrador das graves violações de direitos humanos reconhece que desempenhou práticas danosas à coletividade. Ao se considerar o significado do “pedido de desculpas”, no que concerne a *corporate accountability*, seria possível se falar no dever de *reparar* e no dever de *proteger* direitos humanos.

Em relação à questão da cumplicidade, o pedido de desculpas seria a oportunidade de o agente econômico privado assumir que teve responsabilidade na violação de direitos humanos, com o intuito de esclarecer sua participação nessas violações. Por fim, seria o momento ideal para assumir a responsabilidade moral de não violar direitos humanos novamente; e apontar um forte compromisso no sentido de construir uma sociedade em que tais violações fossem intoleráveis e impraticáveis.

Analisando o que foi estabelecido no anexo I do TAC, tem-se que o pedido formal de desculpas foi insuficiente.

Após uma longa negociação que durou quase dois anos, ficou acordado que a Volkswagen do Brasil faria uma declaração sobre sua contribuição com o regime militar, dentro da perspectiva de um pedido de desculpas, no contexto da justiça de transição.¹⁵⁹

De acordo com o que foi compactuado, essa declaração precisaria estar revestida de alguns requisitos, como, por exemplo, ser publicada por no mínimo uma vez em dois jornais de grande circulação no Estado de São Paulo, em edição dominical, em comunicado que não teria tamanho inferior a um quarto de página,¹⁶⁰ sem prejuízo de eventual campanha mais ampla de divulgação na mídia tradicional e em redes sociais, no prazo de até 15 (quinze) após a comunicação à VW DO BRASIL das homologações dos arquivamentos do Inquéritos Civis 14.725.00001417/2015-7 (MPSP) e nº 1.34.001.006706/2015-26 (MPF).

A manifestação pública foi previamente acordada no anexo I do Pedido do TAC com a seguinte redação:

¹⁵⁹ Esta declaração pública durante todo o procedimento foi tida pelos Ministérios Públicos como verdadeiro pedido de desculpas, como pode se ver no arquivamento do inquérito civil, encontrado nas páginas 1475/ 1493 (doc. Digitalizado) do IC 14.725.00001417/2015-7.

¹⁶⁰ Essa manifestação foi publicada nos jornais dominicais Folha de S. Paulo e o Estado de São Paulo, no dia 14 de março de 2021.

Norteadas por seu compromisso de longo prazo com o país, a Volkswagen foi a primeira empresa do setor automotivo a examinar sua história durante o período da ditadura militar no Brasil, ouvindo as entidades e comissões que buscam informações sobre as relações entre o regime à época e o setor privado.

Em nome da transparência, a Volkswagen compartilhou, desde 2015, todas as informações disponíveis com o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado de São Paulo. Além disso, por meio de um acordo sem precedentes no país firmado com essas entidades, a empresa disponibilizará recursos significativos ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (Federal) e ao Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados (Estado de São Paulo) e apoiará projetos destinados à promoção de memória e verdade em relação a violações dos direitos humanos ocorridas no Brasil durante a ditadura militar de 1964 a 1985 e pesquisas históricas sobre o período.

Em defesa incondicional do Estado Democrático de Direito, a Volkswagen lamenta profundamente as violações de Direitos Humanos ocorridas naquele momento histórico e se solidariza por eventuais episódios que envolveram seus ex-empregados e seus familiares em total desacordo com os valores da empresa. A Volkswagen reconhece que é responsabilidade comum de todos os agentes econômicos e da sociedade respeitar e promover os Direitos Humanos (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 1156).

Ou seja, muito embora tenha sido realizado o acordo e tenha sido feito (a partir da perspectiva do Ministério Público, pelo menos) um pedido de desculpas, com reparação de danos, para a empresa não foi exatamente isso o que aconteceu. Houve uma manifestação de solidariedade com as vítimas de perseguições e, como forma de demonstração de solidariedade, a disponibilização de recursos.

Para Eduardo Saad-Diniz esse “pedido de desculpas” foi um ponto significativamente negativo do acordo já que, acompanhado do segundo considerando do TAC, isentaria a responsabilidade da empresa:

O acordo firmado é inovador, é alvissareiro por assim dizer. É importante que haja um acordo, só que esse acordo é muito pouco. Sobretudo porque em seu segundo considerando o acordo vai dizer: “sem reconhecer a responsabilidade da empresa, de seus dirigentes ou de qualquer de seus empregados e prepostos”. Como é que eu vou desenvolver transição sem reconhecer a minha responsabilidade por aquilo que foi feito, sem reconhecer a minha responsabilidade pela cumplicidade com as atrocidades, sem reconhecer que eu participei de todos aqueles processos de vitimização e sistemática violação de direitos humanos? (SAAD-DINIZ, 2020).¹⁶¹

Tem-se uma narrativa bastante peculiar e, de certo modo, um esforço de acomodação entre memórias conflitantes. De um lado temos os Ministérios Públicos afirmando que houve

¹⁶¹ Justiça de transição corporativa. USP analisa. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=hTIenzUa9_I&list=PLpEIC3ZIVnRwqGp909bjMP6BFqjZiRTVM>. Acesso em: 28 fev. 2023.

perseguição ativa a funcionários e, de outro lado, temos a Volkswagen do Brasil que, sem negar que houve perseguição de funcionários durante a ditadura, minimiza o papel da empresa como eventual partícipe dessa perseguição alegada pelo Ministério Público.

A respeito dos conceitos de história e verdade, necessário trazer os esclarecimentos de Motta (2013) que ensina que:

Memória e História são formas distintas de representação do passado, sem que se possa considerar uma superior à outra. A distinção está no fato da História operar com procedimentos científicos, um método, a crítica das fontes e a busca de evidências as mais amplas e diversificadas. O historiador deve desconfiar das suas fontes, inquiri-las em busca da verdade. Se o objetivo e a ambição da historiografia é a verdade, a Memória, por seu turno, tem como compromisso maior a fidelidade ao passado de que oferece testemunho (MOTTA, 2013, p. 61).

No caso concreto, como o TAC não passa de uma negociação, ao que tudo indica, foi necessário realizar a compatibilização das memórias em disputas: não foi feito um *“pedido de desculpas”* nos moldes pleiteados pelos Ministério Públicos; no entanto, a empresa apontou a existência de uma ditadura militar e de violações de direitos humanos, que afetaram, inclusive seus funcionários, afastando, portanto, o esquecimento e negacionismos históricos.

E ressaltando a memória de cada uma das partes, de modo mais fiel às suas visões de passado, foram publicados dois relatórios finais.

O relatório do Ministério Público, de um lado, apontou que a empresa atuou ativamente na perseguição de funcionários, em parceria com o Regime Militar. Já o relatório da Volkswagen do Brasil negou a perseguição ativa e apontou que alguns de seus funcionários foram de fato vítimas do regime.¹⁶² Dentro do critério interpretativo sugerido nesta pesquisa, o pedido formal de desculpas caracterizaria o “dever de reparar”; enquanto juridicamente seria uma reparação simbólica e uma sinalização para a responsabilização moral da empresa, bem como tentativa de assumir um compromisso de não apoio ao autoritarismo.

Todavia, não houve um pedido formal de desculpas dentro do que foi explorado no primeiro capítulo. Houve uma manifestação de solidariedade com as vítimas e um termo de compromisso com princípios democráticos, bem como o reconhecimento do dever de todos, inclusive das empresas, de proteger direitos humanos. Essa prática, contudo, é vedada, de

¹⁶² O relatório dos Ministérios Públicos pode ser encontrado nas páginas 1209-1272 do IC (doc. Digital) e o Relatório conclusivo da VW pode ser encontrado nas páginas 1346-1379 do IC (doc. Digital).

modo mais ou menos generalizado, nos documentos internacionais (relatorias especiais citadas anteriormente), que exigem o reconhecimento expresso da responsabilidade.

O pedido de desculpas é uma medida de reparação indispensável em qualquer processo envolvendo justiça de transição, já que aponta para a responsabilidade moral e necessidade de (re)construção de uma sociedade em que agentes privados não devem ser cúmplices de governos autoritários que violam massivamente direitos humanos. No entanto, no caso que se estuda, as potencialidades não foram plenamente aproveitadas e não se observou o que se reputa indispensável no âmbito internacional.

4.4.4. O financiamento de pesquisas

A Volkswagen do Brasil, entre outras obrigações, assumiu o compromisso de promover doações a entidades que desenvolvam projetos de promoção da memória e verdade em relação aos direitos humanos ocorridas no Brasil durante a ditadura militar de 1964 a 1985, assim como para entidades qualificadas para a realização de estudos, pareceres e pesquisas relativas a esses mesmos objetos (Cláusula Terceira).

A cláusula referente ao financiamento das pesquisas foi redigida da seguinte maneira:

CLAUSULA TERCEIRA. VW DO BRASIL, por deliberação própria, promoverá doações a entidades que desenvolvam projetos de promoção da memória e verdade em relação a violações aos direitos humanos ocorridas no Brasil durante a ditadura militar de 1964 a 1985, assim como para entidades qualificadas para a realização dos estudos, pareceres e pesquisas relativas a esses mesmos objetos, consoante “Considerando III”, no valor de R\$ 10.500.000,00 (dez milhões e quinhentos reais).

E o “Considerando III” tem a seguinte redação:

III – A VW DO BRASIL possui permanente interesse em desenvolver e apoiar, direta ou indiretamente, projetos culturais e sociais, inclusive relacionados à promoção da memória e verdade em relação a violações aos direitos humanos ocorridas no Brasil durante a ditadura militar de 1964 a 1985.

A redação da cláusula e do considerando enceta o mesmo problema que se observa no TAC de modo generalizado: a VW do Brasil, de todas as formas possíveis, afastou a possibilidade de o acordo celebrado implicar qualquer tipo de responsabilização. Além disso, o “Considerando III” indicou um compromisso com a verdade e com a memória que são contraditórios com os relatórios finais produzidos, em que a empresa nega todos os fatos e toda responsabilidade na perseguição de trabalhadores.

Embora não conste do TAC, foram selecionados pelo Ministério Público 3 projetos que seriam beneficiados com o valor de R\$ 10.500.000,00 (dez milhões e quinhentos reais). Dois projetos conduzidos pela UNIFESP e um projeto conduzido pela OAB/SP em parceria com o Núcleo Memória.

Seis meses após a celebração do TAC, mais precisamente no dia 10 de maio de 2021, a Volkswagen do Brasil efetuou o depósito no valor de R\$ 4.500.000,00 em favor da Unifesp,¹⁶³ para a realização de pesquisas.

A primeira pesquisa se relaciona com o estudo da participação de outras empresas que atuaram em cumplicidade com a Ditadura Militar brasileira e a segunda se relaciona com o Laboratório de Identificação Humana.

Os objetivos específicos dessas pesquisas, conforme expresso no convênio entre o MP e a UNIFESP, são os seguintes:

- a) Debater e evidenciar o papel de empresas cúmplices de órgãos repressivos do período ditatorial nas múltiplas violações de direitos cometidas;
- b) Entender o contexto da participação das empresas no aparato de repressão e seu alcance entre os trabalhadores e em suas consequências nos conflitos trabalhistas;
- c) Compreender a cumplicidade das empresas com o Golpe de 1964 e com os governos militares subsequentes;
- d) Dar ao conhecimento público as formas comuns com que as empresas se valeram da cumplicidade com a Ditadura para obter benefícios econômicos;
- e) Produzir relatórios e material de ampla divulgação, visando subsidiar o a entrada e tramitação das denúncias no sistema de justiça e para reparar os danos causados, assim como contribuir para que nunca mais se repita;
- f) Contribuir com metodologias e protocolos de análise para casos de cumplicidade de setores sociais e econômicos que se alinham com ações de violência institucional e que possam subsidiar instrumentos do sistema de justiça e dos órgãos públicos;
- g) Construir um acervo público com documentos sobre a cumplicidade das empresas com a Ditadura e a repressão aos trabalhadores (BRASIL, MPF, 2021).

Além disso, essas pesquisas devem buscar fontes variadas para trazer esclarecimento dos fatos. São elas:

A pesquisa será conduzida por meio de variadas fontes, com as prioridades sendo definidas a cada caso: a. Arquivos da Comissão Nacional da Verdade (CNV) e de comissões da verdade locais e sindicais; b. Arquivos públicos, nacional, estaduais e municipais; c. Arquivos das empresas privadas e das estatais (documentos econômicos, contábeis e administrativos); d. Arquivos sindicais (dos trabalhadores, mas também os patronais); e. Arquivos do sistema de justiça; f. Pesquisa bibliográfica; g. Depoimentos e testemunhos (BRASIL, MPF, 2021).

¹⁶³ O termo de convênio está disponível em: https://www.unifesp.br/reitoria/caaf/images/CAAF/Empresas_e_Ditadura/Docs_Compromisso_Unifesp_MP_F.pdf. Acesso em: 18 fev. 2023.

Dentre as fontes que podem e devem ser utilizadas, dá-se destaque para os arquivos da Comissão Nacional da Verdade e para os depoimentos e testemunhos. Ao enunciar a Comissão Nacional da Verdade como fonte de pesquisa, valoriza-se o trabalho realizado e sua contribuição para trazer a temática de empresas e direitos humanos no contexto da justiça de transição à realidade brasileira.

4.4.4.1. Projeto “Responsabilidade de Empresas” e o Laboratório de Identificação Humana

Segundo se observa do endereço eletrônico da UNIFESP,¹⁶⁴ o projeto financiado pelo TAC é intitulado “Responsabilidade de empresas por violações de direitos durante a Ditadura”, coordenado por Edson Teles (coordenador), Carla Osmo e Marília Calazans (vice-coordenadoras).

Ele tem em sua comissão científica Adriana Santos (UFRR), Aparecido de Faria (sociedade civil), Bruno Comparato (Unifesp), Carla Osmo (Unifesp), Elson Mattos (Unifesp), Flavia Rios (UFF), Javier Amadeo (Unifesp), Laura Bernal (*Pontificia Universidad Javeriana* - Colômbia), Leigh Payne (*University of Oxford* - Inglaterra), Rosa Cardoso (sociedade civil) e Victoria Basualdo (Conicet/Flacso - Argentina).

Em outubro de 2021 foi publicado edital dos aprovados para investigar as seguintes empresas:¹⁶⁵ Companhia Docas de Santos, Petrobras, Fiat, Itaipu, Josapar, Paranapanema, Cobrasma, Companhia Siderúrgica Nacional, Folha de S. Paulo¹⁶⁶ e “inominada”.¹⁶⁷ As pesquisas se iniciaram em novembro de 2021 e foram finalizados em meados de 2023, com a publicação do informe público “a responsabilidade de empresas por violações de direitos humanos na ditadura”¹⁶⁸

¹⁶⁴ Disponível em: <https://www.unifesp.br/reitoria/caaf/projetos/empresas-e-ditadura>. Acesso em: 25 fev. 2023

¹⁶⁵ O edital “CAAF/UNIFESP PARA AUXÍLIO À PESQUISA DO PROJETO "A RESPONSABILIDADE DE EMPRESAS POR VIOLAÇÕES DE DIREITOS DURANTE A DITADURA" fez previsão de investigação de 10 empresas (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO, 2021). Disponível em: https://www.unifesp.br/reitoria/caaf/images/CAAF/CAAF%20Geral/Edital_Empresas-Ditadura_08set21.pdf. Acesso em: 25 fev. 2023

¹⁶⁶ Disponível em: https://www.unifesp.br/reitoria/caaf/images/CAAF/Empresas_e_Ditadura/ResultadoFinalEdital-Empresas.pdf. Acesso em: 25 fev. 2023.

¹⁶⁷ De acordo com o edital: “2.1.2.2. A décima proposta a ser financiada deve indicar uma única empresa cuja participação em violações de direitos humanos durante a Ditadura será investigada.” (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO, 2021).

¹⁶⁸ Disponível em: https://www.unifesp.br/reitoria/caaf/images/CAAF/Empresas_e_Ditadura/InformePublico.pdf. Acesso em: 29 jan. 2023.

Além disso, no dia 31 de maio de 2022, foi publicado edital para analisar “temas transversais”.¹⁶⁹ São eles: a) atuação da Justiça do Trabalho em conflitos sindicais e trabalhistas; b) as questões raciais; c) as questões de gênero; e, d) as questões indígenas. Tudo com quatro objetivos expressamente previstos no edital:

I - Investigar o papel de empresas cúmplices de órgãos repressivos do período ditatorial (1964-1985) nas múltiplas violações de direitos cometidas; II - Entender o contexto da participação das empresas no aparato de repressão e seu alcance entre os(as) trabalhadores(as) e em suas consequências nos conflitos trabalhistas; III - Compreender a cumplicidade das empresas com o Golpe de 1964 e com os governos militares subsequentes; IV - Trazer ao conhecimento público as formas comuns com que as empresas se valeram da cumplicidade com a Ditadura para obter benefícios econômicos.

As pesquisas, de acordo com o edital, foram iniciadas em agosto de 2022 e têm o prazo de 10 meses para a conclusão, de modo que também devem ser finalizadas no primeiro semestre de 2023 (informe ainda não publicado). Adicionalmente, em novembro de 2022 foram publicados mais três editais específicos, com prazo de finalização para o mês de janeiro de 2024, para investigação de três novas empresas: Mannesmann (Edital 83/2022), Belgo-Mineira (Edital 84/2022) e Embraer (Edital 85/2022) – informe também não publicado.¹⁷⁰

Muito embora o acordo tenha trazido pouco sobre a participação da Volkswagen dentro do contexto da ditadura e a empresa tenha se afastado do reconhecimento de qualquer responsabilidade, com o subterfúgio das “doações”, essa cláusula enceta indispensáveis contribuições para a busca da verdade – *em relação a outras empresas*.

A adoção desse tipo de cláusula é relevante nesse tipo de acordo, pois permite que, a cada novo eventual acordo celebrado, novas somas sejam disponibilizadas para trazer à tona mais fatos sobre a colaboração das empresas com o regime militar.

Por fim, a forma com que esse financiamento se dá evita qualquer possível alegação de concorrência desleal: a Volkswagen não financiou diretamente qualquer pesquisa para identificar a participação de outras empresas do ramo automobilístico com a ditadura, mas disponibilizou valores para a UNIFESP que, através de editais específicos, selecionou pesquisadores para estudar a participação de empresas de todos os ramos, inclusive automobilístico.

¹⁶⁹

Disponível

em:

https://www.unifesp.br/reitoria/caaf/images/CAAF/Empresas_e_Ditadura/EDITAL_CAAF_UNIFESP_tema_s_transversais.pdf. Acesso em: 25 fev. 2023.

¹⁷⁰ Disponível em: <https://www.unifesp.br/reitoria/caaf/destaques/261-vagas-para-pesquisa-no-projeto-responsabilidade-de-empresas-por-violacoes-de-direitos-durante-a-ditadura>. Acesso em: 28 abr. 2023.

A segunda pesquisa financiada pelo TAC se relaciona com a criação do Laboratório de Identificação Humana (LIH), também na UNIFESP, vinculado ao Centro de Antropologia e Arqueologia Forense (LabiH/CAAF/Unifesp).

A instituição do LIH tem por finalidade prioritária a identificação das de pessoas vítimas de desaparecimento ou pessoas não identificadas.

Novamente, não se faz muito para a verdade em relação aos trabalhadores da VW, mas se avança em relação à verdade dos desaparecidos políticos no Brasil durante a Ditadura Militar; e não se pode esquecer que a identificação de corpos de desaparecidos políticos também caracteriza uma forma de reparação material (não pecuniária) às vítimas e à própria coletividade, que têm a oportunidade de se apropriar da própria história. Além disso, auxilia na busca de pessoas desaparecidas também no regime democrático.

Muito embora esses projetos de pesquisa explicados aqui não tenham constado expressamente do TAC, há indicação, no termo de convênio, de que o dinheiro vem do acordo celebrado entre a VW e o MP.

Ademais, apesar de as medidas adotadas estarem de acordo com o que normalmente se pede perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, perdeu-se a oportunidade de homenagear os trabalhadores da Volkswagen que foram vítimas de perseguição do regime ditatorial, designando a linha de pesquisa com o nome de um trabalhador, por exemplo.

4.4.5. Políticas de memória

Embora não tenha havido destinação específica no próprio TAC para políticas de memória, houve destinação de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais) para a reforma do Memorial da Luta por Justiça, desenvolvido pela seção paulista da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SP) e pelo Núcleo de Preservação da Memória Política (NPMP), que deverá, com sua reformulação, cuidar da luta de trabalhadores e advogados pela defesa da democracia.

No Inquérito Civil n.º 1417/15, é possível observar o documento “Carta de Intenções”, datado de 27 de agosto de 2020, que indica o intuito da OAB/SP em aceitar a doação para a readequação do memorial para contar a história dos trabalhadores que foram vítimas de perseguição da ditadura.

O Memorial da Luta pela Justiça (MLPJ) é instituição criada para a preservação da memória sobre a luta pela justiça durante o período da ditadura militar no Brasil, a fim de identificar os impactos na sociedade contemporânea com vistas a contribuir para a educação

em direitos humanos e cidadania. A iniciativa é resultado da parceria entre a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SP) e do Núcleo de Preservação da Memória Política (Núcleo Memória), com sede no edifício da antiga Auditoria Militar da cidade de São Paulo.¹⁷¹

O prédio onde se localiza o MLPJ abrigou as três Auditorias Militares; e é um lugar símbolo da repressão e da resistência durante a ditadura. No período ditatorial, as Auditorias Militares eram os órgãos de primeira instância da Justiça Militar que atuaram, ao lado das demais instituições associadas à segurança pública, como o DOI-CODI e o DEOPS, contra qualquer forma de resistência. É, portanto, espaço de memória que será reformulado para contar, também, a história dos trabalhadores que foram vítimas de perseguição.

Ainda no evento do dia 22 de maio de 2022 do “Núcleo Memória”, o Promotor de Justiça Eduardo Ferreira Valerio acrescentou que:

[...] é do consenso do MP que os ex-trabalhadores da VW foram contemplados na questão relacionada com a construção de um Memorial, pois o projeto museológico do Memorial da Luta pela Justiça, a ser implementado pela OAB-SP e o Núcleo Memória, está sendo reelaborado para incluir a memória do trabalhador como um dos seus objetivos fundamentais (VALERIO, 2022).

Para o Ministério Público, portanto, houve efetiva implementação de política de memória. Especialmente do ponto de vista técnico, tem-se um espaço de memória, talvez mais significativo do que a Galeria Prestes Maia (onde há intenção de se construir um museu de direitos humanos), já que o espaço do Memorial da Luta pela Justiça foi, de fato, um local onde o aparato repressivo funcionou.

Conforme se observa das negociações, as vítimas almejavam um espaço específico para a luta dos trabalhadores, não apenas uma sala em um espaço da OAB/SP e do Núcleo Memória. Portanto, é possível afirmar que não foram totalmente ouvidas e não se observou a regra da “centralidade da vítima” dentro dos processos de justiça transicional. Além disso, menciona-se que houve uma reivindicação de diversos ativistas solicitando a criação de um memorial com o dinheiro a ser pago pela VW.

Bohoslavsky e Goñi também acrescentam que se perdeu a oportunidade de se construir um memorial dentro da fábrica de São Bernardo do Campo em homenagem às vítimas que foram perseguidas durante o regime militar:

Ainda que a empresa se comprometa a apoiar iniciativas em termos de memória, não há indicação, por exemplo, da possibilidade de haver uma sinalização dentro das instalações dentro da empresa e um memorial sobre as lutas dos trabalhadores, como a própria VW fez em Berlim, como se

¹⁷¹ NÚCLEO MEMÓRIA. Memorial da Luta pela Justiça. Disponível em: <https://www.nucleomemoria.com.br/memorial-da-luta-pela-justica>. Acesso em: 26 fev. 2023.

pode ver no site oficial da empresa (BOHOSLAVSKY; GOÑI, 2021, p. 11, tradução nossa).¹⁷²

Como aponta Silva (2018, p. 177), a Volkswagen, de fato, construiu um memorial dentro de sua fábrica em Wolfsburg e ainda publicou um livro trazendo a verdade dos fatos sobre a colaboração da Volkswagen com o regime nazista:

Em 1986, por iniciativa de seu CEO, Carl Hahn, a Volkswagen financiou o estudo do professor Hans Mommsen que, após uma década de trabalho, publicou o livro “Das Volkswagenwerk und Seine Arbeiter im Dritten Reich” (“Volkswagen and Its Workers During the Third Reich”, em co-autoria com Manfred Grieger), onde apresenta o resultado de sua pesquisa. Não suficiente, a empresa criou, em 1999, uma exposição permanente denominada “Place of Remembrance of Forced Labor in the Volkswagen Factory” localizada em um bunker na fábrica da Volkswagen em Wolfsburg (SILVA, 2018, p. 177).

No entanto, como se observou no capítulo 3 desta dissertação, é indispensável salientar e reforçar que a VW se recusou a fazer qualquer depósito diretamente para o Município, Estado ou União, uma vez que não teria garantia de que o dinheiro seria efetivamente utilizado para a construção de espaço de memória. Além disso, também como se viu no capítulo 3, a empresa colocou diversas limitações na construção do memorial. E, de modo a se evitar a não realização do acordo, o Ministério Público optou pela busca de alternativas.

Apesar de o acordo falhar na consideração da centralidade das vítimas, não se pode dizer que não foram adotadas medidas específicas de memória.

E aqui residem dois problemas dessa estratégia de reparação das vítimas: I) o membro do Ministério Público, a partir do momento que recebe a representação, tem independência na atuação; e a observância da “centralidade da vítima” passa a ser mera faculdade,¹⁷³ II) por ser um acordo, a empresa pode se negar a fazer depósito de qualquer quantia para determinados entes públicos, sob qualquer alegação.¹⁷⁴

4.4.6. Os relatórios finais: ausência de verdade?

¹⁷² No original: “*Aunque la empresa se compromete a apoyar iniciativas en términos de memoria, resulta inaudito, por ejemplo, que no se haya contemplado la posibilidad de efectuar una señalización dentro de las instalaciones de la empresa y un memorial sobre las luchas obreras, tal como la propia VW hizo en Berlín, según se puede ver en el sitio oficial de la firma*”.

¹⁷³ Foi esse o ponto de vista dos membros do Ministério Público, que o fizeram com base na independência funcional garantida na Constituição Federal (art. 127, §1º).

¹⁷⁴ No caso concreto, foi em razão de suas regras de governança corporativa.

No TAC foi estipulado, por fim, a publicação de relatórios finais por parte da VW e do MP, com o posicionamento individual da empresa, independente dos termos do acordo. A cláusula sétima e seus parágrafos fizeram as seguintes previsões:

Cláusula sétima – O MPF, o MPSP e o MPT encerrarão as investigações em curso nos INQUÉRITOS com a apresentação dos respectivos relatórios conclusivos no prazo de 15 (quinze) dias, contado da assinatura do presente AJUSTE DE CONDUTA.

PARÁGRAFO PRIMEIRO. As manifestações finais e definitivas dos relatórios conclusivos das investigações conduzidas nos INQUÉRITOS, antes dos respectivos arquivamentos no MPF, MPSP e MPT, serão franqueadas à VW DO BRASIL, com regular e formal intimação, conferindo-se à empresa prazo de 15 (quinze) dias, contado dessa intimação, para manifestação nos INQUÉRITOS, com finalidade de expor o posicionamento institucional da empresa independentemente dos termos deste TAC e das obrigações nele assumidas. Uma vez apresentada a manifestação da VW DO BRASIL, não haverá nenhuma sorte de manifestação adicional, reposta ou réplica por parte do MPF, do MPSP e do MPT, assim como da própria VW DO BRASIL.

PARÁGRAFO SEGUNDO. O relatório conclusivo a que se refere o caput desta Cláusula Sétima poderá ser único e conjunto para todos os Ministérios Públicos, sem prejuízo da autonomia de cada Ministério Público para adotar as providências procedimentais necessárias para a formalização dos arquivamentos e a eficácia do presente AJUSTE DE CONDUTA.

A ideia geral da cláusula seria conceder a possibilidade de tanto o Ministério Público quanto a Volkswagen apresentarem seus relatórios de fundo, com a finalidade de apresentar suas versões sobre a eventual participação da empresa dentro do regime militar. Seriam, em tese, dois relatórios estanques, cada um com sua versão dos fatos. Seria, também, uma oportunidade para a empresa cumprir com seu dever em relação à promoção da verdade - o que não aconteceu.

De acordo com o que foi previsto no parágrafo segundo, o TAC facultou a apresentação de um relatório conjunto entre os três ramos do Ministério Público, resguardando a independência funcional – o que foi feito. O relatório do Ministério Público pode ser lido nas páginas (digitais) 1303-1372 do IC n.º 1417/15 do MPSP, que também pode ser encontrado na página eletrônica do MPSP, em documento autônomo.¹⁷⁵

4.4.6.1. O relatório do Ministério Público

¹⁷⁵ Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/documents/portlet_file_entry/20122/2679806.pdf/55488978-129e-6f5d-5abf-50e4fb8824f5. Acesso em 26 de fev. de 2023.

O Relatório Final apresentado pelo Ministério Público no dia 05 de outubro de 2020, é intitulado “Direitos Humanos, empresas e justiça de transição: o papel da Volkswagen do Brasil na repressão política durante a Ditadura Militar” e foi publicado também como homenagem “post mortem” a Lúcio Bellentani e Henrich Plagge, “vítimas da violência de Estado com cumplicidade empresarial”.¹⁷⁶

O relatório apresentado é dividido em quatro partes: I – Origem dos Inquéritos; II – Contexto; III – Apuração; e IV – Conclusão.

Na primeira parte são apresentadas informações sobre o início dos procedimentos com a manifestação dos 32 representantes para a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão – PRDC, do MPF, com base nas pesquisas do Grupo de Trabalho “Ditadura e Repressão aos Trabalhadores, às Trabalhadoras e ao Movimento Sindical”, da Comissão Nacional da Verdade. Nesta parte, são indicadas também o ingresso do MPSP e do MPT nas negociações (SÃO PAULO, MPSP, 2020, p. 2).

São apresentados, também, o estudo contratado pelo MPF (do Prof. Guaracy Mingardi) e o estudo contratado pela Volkswagen da Alemanha (Christopher Kopper), que servem de base para o relatório apresentado.

Na segunda parte (Contexto), são trazidos dados acerca da instalação da Volkswagen no Brasil e do interesse da empresa na manutenção do regime autoritário que restringia direitos fundamentais de trabalhadores e favorecia maior margem de lucro (SÃO PAULO, MPSP, 2020, p. 6).

Na terceira parte, são indicadas as apurações realizadas pelo Ministério Público.¹⁷⁷

Estatui-se que o conjunto de fatos narrados pelos representantes orientou a investigação conjunta do MPF e do MPSP em torno de 3 eixos: (a) participação da Volkswagen no golpe de Estado, (b) colaboração da empresa com os órgãos da repressão à dissidência política e (c) repressão à organização do trabalho, sendo que o MPT focou no último eixo.

E, no relatório, foram apresentados 5 grupos de apurações (SÃO PAULO, MPSP, 2020, p. 1), relacionadas com: a) engajamento da Volkswagen do Brasil no Golpe de Estado de 1964; b) cumplicidade da Alta Direção da Empresa no Brasil com a Repressão à Dissidência Política; c) as Prisões Ilegais e Ocultações de Paradeiro às Famílias; d) as Listas

¹⁷⁶ Tem-se aqui, ainda que de modo singelo, uma medida de satisfação em homenagem a ex-trabalhadores da VW do Brasil que foram perseguidos em razão de atividade política.

¹⁷⁷ Não será feita análise pormenorizada das apurações porque elas se baseiam nos estudos que foram juntados no processo e que já foram analisados nesta pesquisa no capítulo 4, que trata justamente da relação da Volkswagen com o regime militar e a situação da Volkswagen no momento da celebração do acordo.

de Indesejados; e e) Repressão Direta e Indireta à Organização de Trabalhadores e ao Exercício do Direito de Greve (1979-1980).

Na última parte são tratadas as conclusões, que merecem ser parcialmente transcritas aqui, uma vez que para o Ministério Público houve persistente cooperação entre a empresa e o regime militar, que conhecidamente violava direitos humanos.¹⁷⁸ Além disso, existe acusação no sentido de que a empresa não só era conivente com o regime ditatorial, mas auxiliava os órgãos de segurança na perseguição e prisão ilegal de funcionários.¹⁷⁹

Por fim, o Ministério Público conclui seu relatório indicando que o apoio da Volkswagen do Brasil à ditadura existiu e foi uma escolha política deliberada, havendo muitos indícios de que essa conduta era conhecida pela matriz.¹⁸⁰

4.4.6.2. Relatório da Volkswagen

A Volkswagen, no seu relatório de fundo acerca dos fatos, limitou-se a contestar os dados trazido pelo Ministério e, em certa medida, o relatório encomendado pela própria empresa, tentando afastar qualquer forma de responsabilidade. Esse relatório pode ser encontrado na página 1441 (autos digitais) e seguintes do IC n.º 1417/15 do MPSP.

O relatório final da VW está dividido em 5 partes: I) registro inicial; II) postura colaborativa da Volkswagen e seu compromisso com direitos humanos; III) discordâncias fático-interpretativas; IV) elementos jurídicos desconsiderados; e V) conclusão.

No parágrafo 3, a Volkswagen reconhece a existência de vítimas do regime ditatorial, mas não reconhece sua responsabilidade ou de seus dirigentes, empregados e prepostos. Resolve apoiar projetos de memória e verdade apenas por se solidarizar com as vítimas.¹⁸¹

¹⁷⁸ “Os elementos de convicção – depoimentos e documentos oficiais – recolhidos ao longo da instrução dos presentes Inquérito Cívico revelam uma persistente e consistente colaboração ativa da Volkswagen com o regime militar, em época na qual vicejavam a prática de graves violações aos direitos humanos pelo aparato de repressão política do Estado, tais como torturas morais e físicas, prisões ilegais, execuções sumárias e desaparecimentos forçados de pessoas” (SÃO PAULO, MPSP, 2020, p. 58).

¹⁷⁹ “O departamento de segurança institucional da empresa agia como um longa manus da polícia política, conduzindo interrogatórios, inquéritos e investigações, mesmo fora das dependências da empresa. A cumplicidade chegou ao ponto de a empresa participar intelectual e materialmente da criação de falsas versões sobre o paradeiro de trabalhadores, ludibriando as famílias, quando se sabia que os funcionários se encontravam presos e submetidos à tortura” (SÃO PAULO, MPSP, 2020, p. 58-59).

¹⁸⁰ “O apoio da Volkswagen à perseguição política foi uma decisão de sua diretoria brasileira. Porém, há indícios veementes de que essa conduta era de conhecimento da diretoria da matriz, na Alemanha, à qual não se opôs. Ao contrário, segundo declarações do seu presidente à época, havia total apoio à postura da subsidiária de agir em sintonia com a ditadura militar” (SÃO PAULO, MPSP, 2020, p. 559).

¹⁸¹ “3. A VOLKSWAGEN salienta desde já que, a despeito das divergências quanto às conclusões do RELATÓRIO FINAL DOS INQUÉRITOS CÍVICOS, é solidária, de forma inequívoca e incondicional, às vítimas de violações de direitos humanos no período do regime militar, assim como às suas famílias. Por reconhecer a

A postura da empresa, neste ponto, é contraditória. Ao afirmar que vai apoiar projetos de verdade e memória, nega-se a apresentar a verdade sobre sua contribuição com o regime militar, classificando os estudos dos especialistas (contratado pelo MP e contratado pela própria empresa) como “percepções subjetivas”.¹⁸²

Na parte II “postura colaborativa da Volkswagen e seu compromisso com direitos humanos”, a empresa aponta que reconhece a importância dos processos de justiça transicional e reconhece as “alegadas violações de direitos humanos ocorridas durante o regime militar brasileiro” (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 1451). No entanto, não concorda com o relatório que foi apresentado pelo Ministério Público.¹⁸³

Após, no tópico “III) discordâncias fático-interpretativas” a Volkswagen faz uma contestação dos principais fatos apontados no relatório do Ministério Público.

Inicialmente, alega a empresa que o relatório final do Ministério Público é parcial, já que teria como premissa a existência de cumplicidade entre a empresa e o regime militar, na visão de um único historiador.¹⁸⁴ E a VW mantém, durante toda essa parte, argumentação no sentido de que estava cumprindo a legislação da época, não sendo possível a utilização dos parâmetros atuais para análise da atuação durante o regime militar.¹⁸⁵

importância da proteção e promoção dos direitos humanos por toda a sociedade e pelos agentes econômicos, a VOLKSWAGEN celebrou o TAC – sem reconhecer responsabilidade própria ou de seus dirigentes, empregados ou prepostos pelos atos e fatos investigados nos autos dos INQUÉRITOS CIVIS, como lhe é assegurado em lei – e pretende desenvolver e apoiar, direta ou indiretamente, projetos culturais e sociais, inclusive relacionados à promoção de memória e verdade em reação a violações aos direitos humanos ocorridas no Brasil e durante o regime militar” (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 1444).

¹⁸² “7. A Volkswagen não participou dialeticamente de qualquer fase dos estudos que, nas palavras do MPF, MPSP e MPT, são o “ponto de partida” do Relatório final. Esses estudos, na avaliação criteriosa da empresa, adotam percepções subjetivas de seus autores sobre os fatos e eventos históricos, com recursos frequentes a ilações e conjecturas sem respaldo, ou trazidas fora de contexto” (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 1447).

¹⁸³ “Como há dúvidas significativas sobre a efetiva ocorrência dos fatos (por vezes, dados como certos sem qualquer lastro probatório, mediante ilações e conjecturas) e, especialmente, havendo divergências interpretativas sobre racionais, motivações e causais, entende a empresa que é seu dever apontar equívocos e incongruências. Assim se colabora com o efetivo resgate da memória e da verdade fundante de tais processos” (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 1450).

¹⁸⁴ “21. O relatório final tem como premissa central o suposto alinhamento irrestrito da Volkswagen com o regime militar brasileiro visando ao aproveitamento empresarial. Esse juízo pré-concebido, adotado de forma genérica, sem amparo em elementos de convicção e apoiado, nessa parte, tão-somente na interpretação de um único historiador, indica, na largada, a parcialidade do relatório final” (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 1452).

¹⁸⁵ “[...] Ignora, ainda, que parte das condutas adotadas pela VOLKSWAGEN naquela época advinha do arcabouço legal do regime instaurado (não havendo opção da empresa por descumprir a Lei), sendo necessário apreciar os eventos à luz daquele momento histórico e não com as lentes atuais” (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 1454).

Afirma ainda a empresa que não existe qualquer nexo de causalidade entre o sucesso econômico ou mesmo eventuais vantagens específicas com suposto apoio às violações de direitos humanos cometidas pelo regime.¹⁸⁶

No tópico “IV) elementos jurídicos desconsiderados”, no item 39 há menção ao baixo valor probatório dos documentos utilizados e indica a Lei de Anistia e a “evidente prescrição”¹⁸⁷ das ações discutidas no Inquérito Civil.¹⁸⁸

Há também crítica ao trabalho dos historiadores que estudaram os documentos relativos à atuação da Volkswagen na Ditadura Militar, uma vez que as análises seriam “inerentemente seletivas” e teriam sido usadas interpretações pessoais para se chegar às conclusões estatuídas nos estudos.¹⁸⁹

No tópico “V) conclusão” a empresa indica que não concorda com o relatório apresentado pelo MP e que não há certeza de sua colaboração com o regime ditatorial.¹⁹⁰

Não há, portanto, avanço do ponto de vista da verdade quando se fala da edição dos relatórios finais da VW e do MP. O MP faz reprodução dos estudos históricos existentes acerca do tema, enquanto a VW apresenta relatório que se assemelha a uma contestação processual, indicando falhas na investigação e apontando a existência da anistia e da prescrição.

¹⁸⁶ “29. De toda sorte, não há nexo de causalidade que vincule o bom cenário econômico ou mesmo eventuais vantagens específicas – não apresentadas -, com suposto apoio institucional a potenciais violações de direitos humanos” (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 1455).

¹⁸⁷ O que não é correto, em razão da súmula 647 do STJ: “São imprescritíveis as ações indenizatórias por danos morais e materiais decorrentes de atos de perseguição política com violação de direitos)

¹⁸⁸ “39. Em breve resumo, não considera elementos jurídicos relevantes como a baixa carga probatória dos documentos manejados, nem faz a adequada avaliação de elementos inerentes à caracterização de efetiva responsabilidade civil. No mais, passa ao largo de assuntos juridicamente essenciais ao presente caso, como a aplicabilidade da Lei de Anistia e a evidente prescrição de toda e qualquer ação aqui retratada” (SÃO PAULO, MPSP, 2015, 1460).

¹⁸⁹ “42. As conclusões adotadas pelos pesquisadores não refletem a opinião da Volkswagen e tampouco podem ser consideradas como livres de críticas. Pelo contrário: os historiadores se valem, muitas vezes, de análises inerentemente seletivas e interpretações pessoais para chegar às suas conclusões, que por vezes não encontram substrato direto em fatos e/ou documentos relativos ao período em estudo. Tidas isoladamente, não podem nem devem ser capazes de responsabilizar a Volkswagen por violações a direitos humanos de caráter institucional” (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 1461).

¹⁹⁰ “64. Em seu firme entendimento, não há nos autos dos inquéritos civis mínimo lastro probatório que permita que se conclua, como feito, ter havido inequívoca colaboração institucional da empresa com o aparato repressivo do regime militar brasileiro e, especialmente, com as alegadas violações a direitos humanos ocorridas no período. Considera, assim, fática e juridicamente inapropriada a interpretação peremptória de sua participação em atos de violação de direitos humanos, refutando-a com veemência. Eventual apoio ao governo da época, de toda sorte carente de comprovação efetiva à luz do contraditório, não é apto a carregar per si, sem senões, chancela e reforço a sistema repressivo violador de direitos humanos” (SÃO PAULO, MPSP, 2015, p. 1472).

A VW, no relatório, alega que os fatos trazidos pelo MP e pelos historiadores não são precisos ou são interpretados fora de contexto. Todavia, não traz esclarecimento dos fatos e deixa de contribuir com o pilar da verdade.

Nas palavras de Bohoslavsky e Goñi, ao comentarem o acordo de modo geral:

[...] em termos de verdade, este acordo não traz muita substância. Não conhecemos muitos mais detalhes acerca da trama de cumplicidade da VW nem em que medida precisa a empresa se beneficiou com a política laboral criminal que impôs o governo ditatorial em conivência com as empresas, nem o papel que desempenhou a matriz da VW em termos de instigação, execução e cumplicidade na repressão dos próprios empregados. Da leitura do informe do especialista, e que presume o acordo de 2020, a matriz da Alemanha não sabia da colaboração da VW do Brasil com as forças repressivas. Não se realizam auditorias? Não existiam (e se respeitavam) normas corporativas em diligência devida? A cegueira deliberada frente ao faz uma filial controlada poderia eximir a responsabilidade da empresa controladora? (BOHOSLAVSKY; GOÑI, 2021, p. 11, tradução nossa).¹⁹¹

Para além disso, não houve ratificação do relatório do especialista contratado pela empresa. A VW não pediu desculpa pelos funcionários que teriam sido presos em suas próprias instalações. Pelo contrário: há, de certa forma, negação desses fatos quando se fala em “supostas vítimas” e “alegadas violações” no acordo. Ademais, não foi feita nenhuma auditoria no sentido de se levantar o lucro e as vantagens que a Volkswagen teria obtido em decorrência da colaboração com o regime militar.

¹⁹¹ No original: “[...] en términos de verdad, este acuerdo no aporta mucha substancia. No conocemos muchos más detalles acerca de la trama de complicidad de la VW ni en qué la medida precisa la empresa se benefició con la política laboral criminal que impuso el gobierno dictatorial en connivencia con las empresas, ni el rol que cumplió la casa matriz de VW en el entramado de instigación, ejecución y complicidad en la represión de los propios empleados. De la lectura del informe del experto, y que presume el acuerdo de 2020, la casa matriz de Alemania no estaba al tanto de la colaboración de VW do Brasil con las fuerzas represivas. ¿No se realizaban auditorías? ¿No existían (y se respetaban) normas corporativas en materia de diligencia debida? La ceguera deliberada frente a lo que hace una filial controlada, ¿podría eximir de responsabilidad a la empresa controlante?”

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa tinha por objetivo inicial investigar o que possibilitou a realização do acordo entre o Ministério Público e a Volkswagen do Brasil, tentando responder ao questionamento: como se deu o primeiro acordo no Brasil envolvendo Justiça de Transição e empresas?

O trabalho se estruturou em duas partes, cada uma com dois capítulos. Na primeira parte, foram vistas ideias gerais da Justiça de Transição bem como seu histórico, trazendo-se as dificuldades de se inserir as empresas privadas como agentes do processo justransicional. Ainda nesta primeira parte, buscou-se compreender melhor a temática das empresas e direitos humanos, relacionando-a com a justiça de transição, principalmente com base na documentação produzida por organizações internacionais que já se debruçaram sobre o tempo. No último capítulo da primeira parte foi feito um estudo da justiça de transição no Brasil, a fim de se identificar e compreender as limitações (jurídicas e políticas) do processo brasileiro.

Constatou-se que, desde 2012, a Relatoria Especial da ONU para verdade, justiça e reparação vem trazendo relatórios que estão abrindo grandes possibilidades de atuação dentro do esquema de trabalho proposto pela justiça de transição.

Notadamente, em relação à pesquisa que se desenvolveu aqui, tiveram importância os Relatórios Especiais A/77/162 de 2022 (“*Sustainable Development Goals and transitional justice: leaving no victim behind*”); A/HRC/51/34 de 2022 (“*Role and responsibilities of non-state actors in transitional justice processes*”); A/76/180 de 2021 (“*Transitional justice measures and the legacy of human rights violations in colonial contexts*”); e A/74/147 (“*Report on apologies for gross human rights violations and serious violations of international humanitarian law*”), que exaltam a importância de se observar o papel de agentes privados (econômicos, inclusive) no processo transicional, sem desconsiderar a centralidade do papel da vítima e os legados persistentes do passado decorrentes, inclusive, do colonialismo.

Teve importância, também, o relatório A/HRC/50/40/Add.4 (“*Implementing the third pillar: lessons from transitional justice guidance by the Working Group*”), da Relatoria Especial sobre Empresas e Direitos Humanos, que tratou especificamente de critérios para as reparações de graves violações de direitos humanos, no contexto da justiça de transição.

Dentro do sistema americano de proteção de direitos humanos, foi levantado o importante Informe Temático “*Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*”, dedicou um tópico específico sobre “empresas e justiça de transição”.

Notou-se, portanto, que a justiça de transição deixou de ser um instrumento específico e limitado para lidar com violações de direitos humanos por parte de regimes autoritários e conflitos armados e passou a ser um instrumento a ser observado no caso de graves violações de direitos humanos, não só praticadas por estados, mas também agentes privados, inclusive sem qualquer vinculação com ditaduras ou conflitos armados. Mas não só: constatou-se que a temática das empresas e direitos humanos entrou, muito recentemente, na agenda das Relatorias Especiais da ONU, trazendo destaque especial à temática.

Percebe-se, dessa forma, que o acordo entre a Volkswagen e os Ministérios Públicos se deu em um contexto internacional favorável, no sentido de que a temática da justiça de transição e empresas começou a receber mais atenção dos acadêmicos e das organizações internacionais, de modo geral.

No entanto, ainda na primeira parte da pesquisa, foi possível observar uma grande limitação do acordo – e do processo transicional brasileiro, como um todo.

Essa limitação se relaciona principalmente com a questão jurídica e política relacionada com a Lei de Anistia. Nessa parte do trabalho foi feito o levantamento dos instrumentos jurídicos utilizados para a reparação das vítimas da ditadura, como a Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos e a Comissão de Anistia. Entretanto, todo avanço jurídico enfrentou o entrave político da transição brasileira relacionado com a cessão de poder por partes dos militares.

Ao se identificar os instrumentos jurídicos utilizados para reparação das vítimas, foram observadas, em todas as oportunidades, manifestações de resistência por parte dos militares, que insistem em confundir responsabilização pela prática de crimes com revanchismo, gerando permanente sensação de impunidade. E essa impunidade, consubstanciada no poder que os militares ainda detêm na democracia brasileira, implicou a (de)limitação do processo transicional brasileiro, como se pode perceber na literatura política.

Dessa maneira, foi possível constatar que o processo transicional brasileiro sempre foi negociado, com os perpetradores das violações tendo um possível “poder de veto”. É interessante notar que, no caso em que se analisou, a Volkswagen também se sentiu à vontade para, por exemplo, não se desculpar pelas possíveis violações de direitos e nem

contribuir com investigações mais precisas sobre sua colaboração com o regime militar, principalmente no que se refere aos benefícios que aferiu.

Na segunda parte do trabalho, foi feito um estudo específico do caso concreto, novamente com o intuito de entender como foi possível a realização do acordo, bem como suas possibilidades e limitações. Se na primeira parte foram observadas as limitações gerais do processo transicional brasileiro, na segunda parte foi possível constatar as limitações relativas às empresas que teriam contribuído com o regime.

Inicialmente, foi possível constatar a falta de informações existentes acerca da colaboração das empresas com o regime militar – e se não se sabe o que efetivamente foi feito, não se pode falar em responsabilização. A Comissão Nacional da Verdade e a Comissão Estadual da Verdade “Rubens Paiva” tiveram papel indispensável para dar início às investigações, porque elas fizeram (dentro do que o mandato permitia) o levantamento de pelo menos 80 empresas que auxiliaram, de alguma forma, o regime militar.

No caso específico da Volkswagen, os achados das comissões da verdade foram complementados por estudos específicos que indicavam, dentro de suas limitações a possível a participação da empresa com a Ditadura Militar. No entanto, essas informações estavam relativamente limitadas em razão da falta ou perda de documentos. E, enquanto o Ministério Público e os estudos afirmam categoricamente ela existiu, a empresa nega veementemente e se recusa a fazer qualquer pedido de desculpas (mas, em uma atitude possivelmente contraditória, se compromete com projetos de verdade e faz “pagamentos” para ex-funcionários que foram “supostamente perseguidos” por opiniões políticas).

No último capítulo, foi possível observar as limitações do acordo. Inicialmente, a Volkswagen, sabendo da impunidade perante o sistema de justiça, esteve em uma situação bastante confortável. E, justamente por saber disso, se recusou a qualquer tipo de assunção de responsabilidade, e utilizou o acordo para se declarar enquanto empresa que respeita direitos humanos – e não que desrespeitou no passado e estaria se desculpando por isso, que foi a visão do Ministério Público.

Não obstante, mesmo dentro dessa lógica de oposição de narrativas, as vítimas foram, de alguma forma, ressarcidas. Não se pode desconsiderar que houve um pagamento significativo para elas, muito embora se possa argumentar que a quantia não seja relevante para VW e não tenha o condão de coibir novas práticas.

Além disso, o acordo teve um aspecto bastante positivo na medida em que possibilitou o fomento de novas pesquisas, que podem auxiliar em futuras reparações de

trabalhadores que estavam exercendo suas atividades durante o período ditatorial e foram perseguidos e/ou sofreram violações de seus direitos individuais e sociais.

Com tudo isso em mente, pode-se concluir que o acordo entre o MP e a VW, apesar de inovador, é algo muito típico dentro da realidade transicional brasileira, sendo sua replicação limitada, em uma primeira análise, à realidade brasileira. Conforme estudado, todas as iniciativas de justiça transicional no Brasil foram muito discretas, de modo a não causar desconfortos nos maiores perpetradores das violações de direitos humanos (militares), que mesmo após a redemocratização mantiveram muito poder (inclusive o de vetar iniciativas de justiça transicional, como a responsabilização criminal).

Nesse contexto, não se pode acreditar que uma empresa privada aceitaria ser responsabilizada, uma vez que, dentro do ordenamento jurídico brasileiro, as possibilidades de não haver qualquer tipo de responsabilização são bastante significativas. Em seu “relatório de fundo”, a Volkswagen faz apontamento justamente nesse sentido, ao dizer que existia a Lei de Anistia e que eventuais reparações já estariam prescritas. No entanto, não se pode deixar de mencionar que, mesmo com a anistia, são propostas ações penais contra os perpetradores de graves violações de direitos humanos e os tribunais superiores reconheceram que, em caso de perseguição por motivos políticos, a prescrição deve ser afastada.

O acordo tem suas limitações, muitas delas decorrentes do próprio processo transicional brasileiro (anistia, prescrição, tutela militar). No entanto, se mostrou válido dentro do contexto da justiça de transição brasileiro – que não tem respeitado de modo rígido os padrões internacionais.

Embora o valor desembolsado pela Volkswagen tenha sido relativamente pequeno; não tenha havido um pedido formal de desculpas e o espaço de memória foi não produzido exatamente como solicitado pelas vítimas, podem ser observados avanços: foi o primeiro caso em que uma empresa foi responsabilizada civilmente por colaboração com um regime militar; as vítimas receberam indenizações (ainda que essas indenizações tenham recebido o nome de “doações”); foi possível o financiamento de novos projetos de memória; e houve uma sinalização política de resistência no período em que o acordo foi celebrado.

No início da pesquisa também se cogitou se seria possível a repetição desse acordo e quais seriam seus requisitos mínimos. Apesar de não ter sido possível trazer uma resposta definitiva ao longo do texto, que se limitou a responder com detalhes como se deu e quais foram suas limitações, é possível começar a elaborar uma resposta sobre possível repetição para outros casos.

Para a realização desse tipo de acordo é necessário, inicialmente, que exista **algum esclarecimento dos fatos**. Deve-se partir, portanto, dos achados da Comissão Nacional da Verdade e eventuais comissões estaduais e/ou municipais. Estudos acadêmicos a respeito do tema também exercem papel fundamental para o início das discussões e negociações.

Como se pode perceber, o acordo com a Volkswagen, embora não tenha esclarecido de modo satisfatório a situação de seus trabalhadores, destinou quantias à UNIFESP que já fez pesquisas sobre o tema e pode disponibilizá-las ao Ministério Público ou órgão da sociedade civil que tenha interesse na resolução do conflito. Em relação às **partes envolvidas**, tem-se que, hoje, tanto o Ministério Público quanto a sociedade civil, possuem maior conhecimento acerca da temática o que pode facilitar eventuais discussões.

Além disso, atualmente, o Superior Tribunal de Justiça, através da sua Súmula 647 pacificou o entendimento acerca da **prescrição**, o que traz maior segurança jurídica para todos os envolvidos; e possibilita que eventual judicialização, em caso de não realização de acordo, seja uma alternativa mais viável do que foi no passado quando não se havia clareza sobre o tema.

Em relação aos requisitos dos acordos, é indispensável a **observância da normativa internacional** que tem se consolidado, a saber: Relatórios Especiais A/77/162 de 2022 (*“Sustainable Development Goals and transitional justice: leaving no victim behind”*); A/HRC/51/34 de 2022 (*“Role and responsibilities of non-state actors in transitional justice processes”*); A/76/180 de 2021 (*“Transitional justice measures and the legacy of human rights violations in colonial contexts”*); e A/74/147 (*“Report on apologies for gross human rights violations and serious violations of international humanitarian law”*) e A/HRC/50/40/Add.4 (*“Implementing the third pillar: lessons from transitional justice guidance by the Working Group”*), da Relatoria Especial sobre Empresas e Direitos Humanos.

O Relatório Especial A/HRC/50/40/Add.4 é o mais completo e mais importante de toda a normativa, porque tem enfoque especificamente no pilar das reparações e, ao seu final, traz diretrizes que ressaltam a importância de se reconhecer a centralidade da vítima; a necessidade de trazer diversos modelos de reparações (materiais e simbólicas); e a importância de que essas reparações sejam significativas.

Com isso, entende-se que o acordo realizado entre o Ministério Público e a Volkswagen do Brasil tem suas potencialidades (traz uma gama de reparações bastante ampla), e mesmo com suas limitações (como a anistia, que impede/dificulta a

responsabilização de agentes, a possível limitação à realidade brasileira e outras), é possível sua repetição, com desejável observância da normativa internacional a respeito do tema.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo. As dimensões da justiça de transição no Brasil, a eficácia da Lei de Anistia e as alternativas para a verdade e a justiça. *In*: PAYNE, Leigh A. et al (Orgs.). **A Anistia na Era da Responsabilização: O Brasil em Perspectiva Internacional e Comparada**. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Oxford: Oxford University, Latin American Centre, 2011, p. 212-248.
- ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo. O programa de reparações como eixo estruturante da justiça de transição no Brasil. **Justiça de Transição: manual para a América Latina**. Nova York: Centro Internacional para Justiça de Transição, 2011, p. 473-516.
- ALMEIDA, Eneá de Stutz. A natureza jurídica da anistia política no Brasil. *In*: ALMEIDA, Eneá de Stutz (org). **Justiça de Transição e Democracia**. 1.ed. Salvador: Soffia 10 Assessoria Socioculturais e Educacionais, 2021, p. 40-70
- ALMEIDA, Eneá de Stutz. Justiça de transição reversa. *In*: ALMEIDA, Eneá de Stutz (org). **Justiça de Transição e Democracia**. 1.ed. Salvador: Soffia 10 Assessoria Socioculturais e Educacionais, 2021b, p. 252-283.
- ARTHUR, Paige. Como as ‘transições’ reconfiguraram os direitos humanos: uma história conceitual da justiça de transição. *In*: REÁTEGUI, Félix (org.). **Justiça de transição: manual para a América Latina**. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011.
- ALVES, Chico. General Etchegoyen nega complô contra Dilma e critica Comissão da Verdade. **UOL**, São Paulo, 2 nov. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/chico-alves/2020/11/02/general-etchegoyen-nega-complô-contradilma-e-critica-comissao-da-verdade.htm>> Acesso em: 15 abr. 2023.
- BARBOSA, Marco Antônio Rodrigues; VANNUCHI, Paulo. Resgate da Memória e Verdade: um direito de todos. *In*: SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada (Orgs.). **Memória e Verdade: a Justiça de Transição no Estado Democrático brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 55-67.
- BARCELLOS, Caco. **Rota 66: a história da polícia que mata**. Rio de Janeiro: Globo, 2001.
- BERNARDI, Bruno Boti. **O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a Justiça de Transição: impactos no Brasil, Colômbia, México e Peru**. 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- BOHOSLAVSKY, Juan Pablo; GOÑI, Juan Cruz. Negociando la rendición de cuentas por violaciones de los derechos humanos: el caso del acuerdo Volkswagen do Brazil. **Homa Publica Revista Internacional de Derechos Humanos y Empresas**, v. V, n. 1, jun. 2021.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República [2023]. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 set. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 237, de 2013**. Define o crime conexo, para fins do disposto no art. 1º, § 1º, da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4163229&ts=1630430167772&disposition=inline>. Acesso em: 04 de mar. 2023.

BRASIL. Decreto n.º 7.037 de 21 de dezembro de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 17, 22 dez. 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm>. Acesso em: 05 abr. 2023.

BRASIL. Lei n.º 6.683, de 28 de agosto de 1979. Concede anistia e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 31, 28 ago. 1979. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6683.htm>. Acesso em: 04 mai. 2023.

BRASIL. Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 10649, 25 jul. 1985. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em: 04 mai. 2023.

BRASIL. Lei n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 15, 15 fev. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm> Acesso em: 04 mai. 2023.

BRASIL. Lei n.º 9.008, de 21 de março de 1995. Cria, na estrutura organizacional do Ministério da Justiça, o Conselho Federal de que trata o art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, altera os arts. 4º, 39, 82, 91 e 98 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 3885, 22 mar. 1995. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9008.htm>. Acesso em: 04 mai. 2023.

BRASIL. Lei n.º 9.140, de 04 de dezembro de 1995. Reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 19985, 5 dez. 1995. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9140.htm>. Acesso em: 04 mai. 2023.

BRASIL. Lei n.º 10.559, de 13 de novembro de 2002. Regulamenta o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 6, 14 nov. 2002. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110559.htm>. Acesso em: 04 mai. 2023.

BRASIL. Lei n.º 12.528, de 18 de novembro de 2011. Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 5, 18 nov. 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112528.htm>. Acesso em: 04 mai. 2023.

BRASIL. Lei n.º 12.966, de 24 de abril de 2014. Altera a Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública), para incluir a proteção à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 1, 25 abr. 2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12966.htm>. Acesso em: 04 mai. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. **RECOMENDAÇÃO GAB-PRDC/PRDF n.º 23/2022**. Brasília: MPF, 2022. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/docs/recomendacao-nao-extincao-cemdp-1.pdf>. Acesso em 07 de fev. de 2023.

BRASIL. Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. Portaria n.º 3, de 16 de janeiro de 2023. **Diário Oficial da União**: seção 2, Brasília, DF, p. 31, 17 jan. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-31-de-16-de-janeiro-de-2023-458262690>. Acesso em: 07 fev. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Portaria Interministerial n.º 1.321-A, de 29 de setembro de 2015. Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/6492/1/PRI_CC_GM_SDH_2015_1321A.pdf. Acesso em 29 jan. 2024

BRASIL. Presidência da República. **Atas de Reuniões**. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/atas-de-reunioes2>. Acesso em 07 de fev. de 2023

CASTRO, Celso (Org.). **General Villas Bôas**: conversa com o comandante. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021.

CHEDIEK, Jorge. Apresentação. In: REÁTEGUI, Félix (org.). **Justiça de Transição**: manual para a América Latina. Nova York: Centro Internacional para Justiça de Transição, 2011, p. 15-16.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório Anual 2000**. Relatório n.º 33/01. OEA: Washington, DC, 6 mar. 2001. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/11552.htm>. Acesso em: 04 de mar. de 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Derecho a la verdad em las Américas**. OEA. Documentos oficiales; OEA/Ser.L/V/II.152. Doc. 2. 13 agosto 2014. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Derecho-Verdad-es.pdf>. Acesso em: 04 mai. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Compendio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre verdad, memoria, justicia y reparación en contextos transicionales.** OEA. Documentos oficiales; OEA/Ser.L/V/II. Doc. 121, 12 abril 2021. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CompendioJusticiaTransicional-es.pdf> Acesso em: 04 mai. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Empresas y Derechos Humanos:** Estándares Interamericanos. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales REDESCA. OEA. Documentos oficiales; OEA/Ser.L/V/II; CIDH/REDESCA/INF.1/19, 2019. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf>. Acesso em: 04 mai. 2023.

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. **Audiências públicas e diligências.** Brasília: CNV, 2013. Disponível em: cnv.memoriasreveladas.gov.br/index.php/component/content/article/2-uncategorised/364-tabela-de-eventos. Acesso em: 07 de mar. de 2023.

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. **Relatório da Comissão Nacional da Verdade.** Brasília: CNV, 2014.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil. Juiz: Roberto de Figueiredo Caldas. DJ: 24/11/2010. **CIDH,** 2010. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf. Acesso em 04 de mar. de 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Barrios Altos v. Peru. Relator: Juiz Sergio García Ramírez. DJ: 14/03/2001. **CIDH,** 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/092b2fec1ad5039b26ab5f98c3f92118.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Vladimir Herzog e outros vs. Brasil. DJ: 15/03/2018. **CIDH,** 2018. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_353_por.pdf. Acesso em: 05 mar. 2023.

CORREA, Cristián. Programas de reparação para violações massivas de direitos humanos: lições das experiências da Argentina, do Chile e do Peru. In: REÁTEGUI, Félix (org.). **Justiça de Transição:** manual para a América Latina. Nova York: Centro Internacional para Justiça de Transição, 2011, p. 439-472.

DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. La Comisión Nacional de la Verdad de Brasil. In: INFORME de la Comisión Nacional de la Verdad de Brasil. Edición Íntegra (vols. I y II). 1.ed: Ediciones Universidad Salamanca, 2017.

D'ARAÚJO, Maria Celina. O estável poder de veto das Forças Armadas sobre o tema da anistia política no Brasil. **Varia História**, Belo Horizonte, v. 28, n. 48, p. 573-597, jul./dez. 2012.

CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Pacto de São José da Costa Rica**. São José, 1969.

DIESELGATE: veja como escândalo da Volkswagen começou e as consequências. **G1 AutoEsporte**, São Paulo, 23 set. 2015. Disponível em: <<https://g1.globo.com/carros/noticia/2015/09/escandalo-da-volkswagen-veja-o-passo-passo-do-caso.html>> Acesso em: 04 abr. 2023.

DIESELGATE: Volkswagen vai pagar R\$ 4 bilhões em indenizações. **Estadão**, São Paulo, 03 mar. 2020. Disponível em: <<https://jornaldocarro.estadao.com.br/carros/dieselgate-volkswagen-indenizacoes/>>. Acesso em: 04 mai. 2023.

FAVERO, Eugênia Augusta Gonzaga. Crimes da Ditadura: iniciativas do Ministério Público Federal em São Paulo. In: SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada (orgs.). **Memória e Verdade: a Justiça de Transição no Estado Democrático brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 213-234.

FERREIRA, Lúcia de Fátima Guerra. As multinacionais e a ditadura civil-militar no Brasil nos documentos do Tribunal Russel II. Brasília. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**. Ministério da Justiça, n. 5, n. 10, p. 368-398, jul./dez. 2013.

FREITAS, Pedro Henrique Aquino de. **Justiça de transição, decisões judiciais e a dimensão política: limites à responsabilização pelas graves violações de direitos humanos da ditadura militar brasileira**". Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

GALLO, Carlos Artur. O Brasil entre a memória, o esquecimento e a (in)justiça: uma análise do julgamento da ADPF nº 153 pelo Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 24, p. 81-114, set./dez. 2017.

KOPPER, Christopher. **A VW do Brasil durante a Ditadura Militar brasileira 1964-1985**. Uma abordagem histórica. Bielefeld: Universidade de Bielefeld, 2017. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/docs/relatorio-christopher-kopper-tac-volkswagen>>. Acesso em: 20 mar. 2023.

KOPPER, Christopher **Unternehmerische Verantwortung in Militärdiktaturen und ihre historische Aufarbeitung** – Das Beispiel VW do Brasil. In: De Gruyter Oldenbourg. 2018.

LEITÃO, Matheus. Depois de rejeitar 1,3 mil pedidos em 4 meses, Comissão de Anistia deve recusar outros 900. **G1**, São Paulo, 30 jul. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/blog/matheus-leitao/post/2019/07/30/depois-de-rejeitar-13-mil-pedidos-em-4-meses-comissao-de-anistia-deve-recusar-outras-900.ghtml>>. Acesso em: 04 mai. 2023.

- MARTÍN, Laura Garcia. **Transitional Justice, corporate accountability and socio-economic rights: lessons from Argentina**. Nova Iorque: Routledge, 2021.
- MELO, Carolina de Campos. **Nada além da verdade?** A consolidação do direito à verdade e seu exercício por comissões e tribunais. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- MELO, Carolina de Campos; SCHETTINI, Andrea Bandeira de Mello. Comissão Nacional da Verdade: uma perspectiva crítica sobre os avanços e os limites da agenda da justiça de transição no Brasil. *In*: ASSY, Bethania, BERNARDES, Márcia Nina; PELE, Antonio (org). **Direitos Humanos: entre captura e emancipação**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2021.
- MEZAROBBA, Glenda. O Que é Justiça de Transição? Uma análise do conceito a partir do caso brasileiro. *In*: SOARES, Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada (orgs.). **Memória e Verdade: a justiça de transição no Estado Democrático brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, pp. 37-53.
- MINGARDI, Guracy (Coord.). A Participação da Indústria Paulista na Repressão Política: o caso Volkswagen. Setembro, 2017. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/9/3AD5B713034CAD_relatorio.pdf Acesso em: 19 jan. 2023.
- MOTTA, Rodrigo Patto Sá. História, Memória e as disputas pela representação do passado recente. **Patrimônio e Memória** (UNESP), v. 9, p. 56-70, 2013.
- NÚCLEO MEMÓRIA. Memorial da Luta pela Justiça. Disponível em: <https://www.nucleomemoria.com.br/memorial-da-luta-pela-justica>. Acesso em: 26 fev. 2023.
- ONOFRE, Thaiz Rodrigues. A natureza jurídica do termo de ajustamento de conduta. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, a. 16, n. 2785, 15 fev. 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/18488>. Acesso em: 11 mar. 2023.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Resolução AG/RES. 2175 (XXXVI-O/06). “El derecho a la verdad”**. OEA, 2006. Disponível em: https://www.concernedhistorians.org/content_files/file/to/126.pdf. Acesso em: 12 abr. de 2023.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies** – S/2004/616, 2004. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/527647?ln=en>. Acesso em: 04 mai. 2023.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Rule of law tools for post-conflict states: truth commissions**. 2006. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/RuleoflawTruthCommissionsen.pdf>. Acesso em: 04 mai. 2023.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução n.º 26/9 (A/HRC/RES/26/9)**, 2014. Disponível em:

<https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/26/9> Acesso em: 12 abr. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transitional justice measures and the legacy of human rights violations in colonial contexts.** Special Report n.º A/76/180, 2021. Disponível em: <<https://www.undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F76%2F180&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>>. Acesso em: 04 mai. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Implementing the third pillar: lessons from transitional justice guidance by the Working Group.** A/HRC/50/40/Add.4, 2022a. Disponível em: <<https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F50%2F40%2FAdd.4&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>>. Acesso em: 06 fev. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Human Rights Council. **Role and responsibilities of non-State actors in transitional justice processes.** Special Report n.º A/HRC/51/34, 2022b. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5134-role-and-responsibilities-non-state-actors-transitional-justice>>. Acesso: em 07 fev. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Sustainable Development Goals and transitional justice: leaving no victim behind,** Special Report n.º A/77/162, 2022c. Disponível em: <<https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F77%2F162&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>>. Acesso em: 04 mai. 2023.

OSMO, Carla. Direito à verdade: parâmetros internacionais e realização no Brasil. In: AMADEO, Javier (org). **Violência de Estado na América Latina: direitos humanos, justiça de transição e antropologia forense.** São Paulo: Editora Unifesp, 2019.

PAYNE, Leigh et al. Can a treaty on business and human rights help achieve transitional justice goals? **Homa Publica - Revista Internacional De Derechos Humanos Y Empresas**, v. 1, n. 2, 2017.

PAYNE, Leigh A. PEREIRA, Gabriel. Accountability for Corporate Complicity in Human Rights Violations: Argentina's Transitional Justice Innovation. In: VERBITSKY, Horacio; BOHOSLAVSKY, Juan Pablo (Eds.). **Outstanding Debts to Settle: The Economic Accomplices of the Dictatorship in Argentina.** Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

PAYNE, Leigh; PEREIRA, Gabriel; BERNAL-BERMÚDEZ, Laura. **Justicia transicional y la rendición de cuentas de actores económicos, desde abajo: desplegando la palanca de Arquímedes.** Bogotá: Dejusticia, 2021.

PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e Repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina.** São Paulo: Paz e Terra, 2010.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. O passado não está morto: nem passado é ainda. *In*: PINHEIRO, Paulo Sérgio et al. (Coords.). **Continuidade autoritária e construção da democracia**. Projeto integrado (Fapesp/CNPq/FFord). Relatório final, 4 v., 1999.

PIOVESAN, Flávia. Direito Internacional dos Direitos Humanos e lei de anistia: o caso brasileiro. *In*: SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada (orgs.). **Memória e Verdade: a Justiça de Transição no Estado Democrático brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 197-212.

PRIMEIRA fase de identificação das ossadas do Cemitério de Perus é finalizada. **JUSTIÇA FEDERAL**, TRF3, 30 jun. 2022. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/noticias/Noticiar/ExibirNoticia/417419-primeira-fase-de-identificacao-das-ossadas-do-cemiterio>. Acesso em 26 de fev. de 2023.

ROMANI, André. Volkswagen deixa negociação sobre suposto trabalho escravo no Brasil em 1970-80, diz MPT. **UOL**, São Paulo, 29 mar. 2023. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2023/03/29/volkswagen-deixa-negociacao-sobre-suposto-trabalho-escravo-no-brasil-em-1970-80-diz-mpt.htm>. Acesso em: 01 abr. 2023.

SAAD-DINIZ, Eduardo. Justiça de Transição Corporativa: a nova geração de estudos transicionais. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 167, a. 28. p. 71-128, maio 2020.

SALVIOLI, Fabián. Que veulent les victimes de violations graves des droits de l'homme. *In*: LAMBERT ABDELGAWAD, Elisabeth; MARTIN-CHENUT, Katia. **Réparer les violations graves et massives des droits de l'homme: la Cour Interaméricaine Pionnière et modele?** Paris: Société de Legislation Comparée, 2010.

SÃO PAULO. **Lei n.º 6.536, de 13 de novembro de 1989**. Autoriza o Poder Executivo a criar o Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados, no Ministério Público do Estado de São Paulo. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, p. 13, 13 nov. 1989. Acesso em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1989/lei-6536-13.11.1989.html>>. Disponível em: 04 mai. 2023.

SÃO PAULO. **Lei n.º 13.555, de 09 de junho de 2009**. Altera a Lei n. 6.536, de 13 de novembro de 1989, que autoriza a criação do Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados, no Ministério Público do Estado. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, p. 13, 10 jun. 2009. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2009/lei-13555-09.06.2009.html>>. Acesso em: 04 mai. 2023.

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. **Inquérito Civil n.º 14.725.00001417/2015-7**, 2015.

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. **Inquérito Civil n.º 14.0482.0000121/2016-6**. Promotor responsável: Eduardo Ferreira Valerio. 2016.

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. **PPIC n.º 42.725-00037/2018-1**. Promotor responsável: Eduardo Ferreira Valerio. 2018.

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. **Procedimento Administrativo de Acompanhamento n.º 62.0725.1307/2020-3**, Promotor responsável: Eduardo Ferreira Valerio 2020.

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. Ministério Público do Trabalho. Ministério Público Federal. **Direitos humanos, empresas e justiça de transição**: o papel da Volkswagen do Brasil na repressão política durante a ditadura militar. Relatório Conjunto. Inquérito Civil n.º 1.34.001.006706/2015-26 (MPF); Inquérito Civil n.º 14.725.1417/2015-7 (MPSP); Inquérito Civil n.º 000878.2016.02.001/3 (MPT). [s./l.] Outubro de 2020. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/documents/portlet_file_entry/20122/2679806.pdf/55488978-129e-6f5d-5abf-50e4fb8824f5. Acesso em 26 de fev. de 2023.

SÃO PAULO. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Estado de São Paulo. **Ofício n.º 5461/2021. PR-SP-00058293/2021**. Ref.: Procedimento Administrativo n.º 1.34.001.002011/2021-13. Disponível em: https://www.unifesp.br/reitoria/caaf/images/CAAF/Empresas_e_Ditadura/Docs_Compromisso_Unifesp_MPF.pdf Acesso em: 16 fev. 2023.

SÃO PAULO. TJSP. **Processo n.º 1034665-31.2021.8.26.0053**. Juiz: Jose Eduardo Cordeiro Rocha. DJ: s./d.

SÃO PAULO. TJSP. **Processo n.º 1028009-63.2018.8.26.0053**. Juiz: Fausto José Martins Seabra. DJ: 24/09/2018.

SOARES, Inês Virgínia Prado; FECHER, Viviane. Empresas privadas e violações de direitos humanos: possibilidades de responsabilização pela cumplicidade com a Ditadura no Brasil. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**, Brasília, v. 10, p. 390-431, 2013.

TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura. A Justiça Reparadora no Brasil. In: SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada (orgs.). **Memória e Verdade**: a Justiça de Transição no Estado Democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 69-91.

TEITEL, Ruti G. **Transicional justice**. Nova York: Oxford University Press, 2000.

TEITEL, Ruti G. Genealogia da Justiça Transicional. In: REÁTEGUI, Félix (org.). **Justiça de Transição**: manual para a América Latina. Nova York: Centro Internacional para Justiça de Transição, 2011, p. 135-170.

TELES, Edson. **Democracia e Estado de exceção**: transição e memória política no Brasil e na África do Sul. São Paulo: Editora Fap-Unifesp, 2015.

TELES, Edson; CALAZANS, Marília. **29 anos da abertura da Vala Clandestina de Perus, 2019**. Disponível em: <https://www.unifesp.br/reitoria/caaf/hide-blog-caaf/129-29-anos-da-abertura-da-vala-clandestina-de-perus>. Acesso em 16 fev. 2023.

TORELLY, Marcelo. Das Comissões de reparação à Comissão da Verdade: contribuições da Comissão sobre Mortos e Desaparecidos (1995) e da Comissão de Anistia (2001) para a Comissão Nacional da Verdade. *In*: TOSI, Giuseppe; FERREIRA, Lúcia de Fátima; TORELLY, Marcelo D.; ABRÃO, Paulo. **Justiça de Transição**: direito à justiça, à memória e à verdade. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014.

VALERIO, Eduardo Ferreira. **SÁBADO RESISTENTE. Vitória da classe trabalhadora: a longa luta operária na VW do Brasil, 2022.** Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=QIWsrK6-yfg>>. Acesso em: 04 mai. 23.

VERBITSKY, Horacio; BOHOSLAVSKY, Juan Pablo. **Cuentas Pendientes**: Los cómplices económicos de la dictadura. Buenos Aires: Siglo Ventiuno, 2013.

WEICHERT, Marlon. **Justiça Transicional**. São Paulo: Estúdio Editores, 2015.

WERLE, Gerard; VORMBAUM, Moritz. **Transitional Justice**: Vergangenheitsbewältigung durch Recht. Springer: Berlin, 2018.