

ESTUDO EMPÍRICO DA FEDERALIZAÇÃO DE GRAVES VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS: ANÁLISE JURISPRUDENCIAL

EMPIRICAL STUDY OF THE FEDERALIZATION OF SERIOUS HUMAN RIGHTS VIOLATIONS: JURISPRUDENTIAL ANALYSIS

Lilian Balmant Emerique¹

Recebido em: 12/07/2017
Aceito em: 30/10/2017

lilamarcia@gmail.com

Resumo: O presente trabalho busca analisar a federalização do processamento e julgamento das ações que envolvam graves violações de direitos humanos por meio de um estudo empírico dos casos onde foram promovidos o Incidente de Deslocamento de Competência (IDC). Federalização é a transferência da competência que era, originalmente, estadual para a esfera federal, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte. A metodologia de abordagem consistiu na análise empírica de todos os casos federalizados, identificando o desenho teórico e jurisprudencial que o instituto vem tomando desde a sua criação em 2004.

Palavras-chave: Análise empírica. Direitos humanos. Federalização. Graves violações. Incidente de deslocamento de competência.

Abstract: The present study seeks to analyze the federalization of processing and judgment of actions involving serious violations of human rights through an empirical study of cases where they were promoted the issue of displacement of competence (IDC). Federalization is the transfer of competence that was originally, state for the federal sphere, with the aim of ensuring the fulfilment of their obligations under international human rights treaties to which the Brazil is a party. The methodology of approach consisted in the empirical analysis of all cases federalizations, identifying the theoretical design and case law that the institute has been taking since its creation in 2004.

Keywords: Empirical analysis. Federalization. Human rights. Issue of displacement of responsibility. Serious violations.

1. INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 45/2004 incluiu nas disposições do art. 109, o § 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) o mecanismo de federalização, por meio do qual ocorre a transferência da competência que era, originalmente, estadual para a esfera federal.² O instrumento processual utilizado para proceder a federalização de determinado caso é o Incidente de Deslocamento de Competência (IDC), suscitado unicamente pelo Procurador-Geral da República (PGR) junto ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), órgão responsável por analisar e decidir se ocorrerá ou não a federalização. O objetivo da federalização é proteger os direitos

¹ Universidade federal do Rio de Janeiro – UFRJ – Rio de Janeiro – Rio de Janeiro - Brasil

² O Incidente de Deslocamento de Competência (IDC) surgiu no ordenamento jurídico brasileiro com a Emenda nº 45/2004, conhecida como “Reforma do Judiciário”. Uma de suas diretrizes foi a consolidação da proteção dos direitos fundamentais, por isso foi inserido o inciso V-A e o §5º ao artigo 109 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o qual dispõe: “Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: § 5º Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal.”

humanos e assegurar as obrigações firmadas internacionalmente pelo Brasil por meio dos tratados internacionais dos quais o país é signatário, prevenindo possíveis responsabilizações junto aos Tribunais Internacionais em razão do descumprimento dos tratados.

Desde o seu nascedouro, em 2004, o IDC é alvo de diversas críticas por parte da doutrina. Questiona-se, principalmente, a sua constitucionalidade, com base em princípios como a segurança jurídica e o pacto federativo, dentre outros. O dispositivo constitucional que estabelece o IDC é objeto de duas ações diretas de inconstitucionalidade que tramitam junto ao Supremo Tribunal Federal atualmente (posteriormente faremos breve análise destas ações).

Além do fato de ser um instituto recente, tamanha controvérsia justifica a importância de analisarmos empiricamente a sua construção jurisprudencial no STJ. Igualmente, pretendemos verificar se o IDC tem sido eficaz no cumprimento dos seus objetivos e se a jurisprudência, até o momento, confirma o seu propósito de coibir graves violações de direitos humanos.

Para tanto, inicialmente, faremos uma breve análise histórica e conceitual do IDC, expondo seus requisitos constitucionais, além de explicar os seus aspectos processuais.

Em um segundo momento, passaremos à análise empírica de todos os IDC suscitados junto ao STJ pelo PGR, a fim de verificar o desenho do instituto na prática. Faremos um levantamento de todos os incidentes propostos, até os dias atuais, buscando identificar como o órgão jurisdicional se posiciona sobre: (i) conceito de “direitos humanos”, (ii) conceito de “graves violações”, (iii) menção ao Tratado internacional violado, (iv) aspectos processuais. Com base na análise empírica pretendemos aprofundar o debate e buscar maneiras de aperfeiçoar IDC.

2. ASPECTOS CONCEITUAIS DO INCIDENTE DE DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA

Para estudar o IDC, faz-se mister, primeiramente, entender os seus requisitos, quer inscritos em sede constitucional ou em sede jurisprudencial, conforme veremos a seguir:

a) Ocorrência de grave violação de direitos humanos

O primeiro requisito é a ocorrência de “grave violação de direitos humanos”, porém, por se tratar de conceito indeterminado, encontra-se dificuldade em defini-lo e saber o que exatamente pode ser enquadrado nesse dispositivo, afinal, toda violação a direitos humanos é grave.

O legislador não construiu um rol taxativo de quais seriam as hipóteses de graves violações de direitos humanos, pois poderia restringir demais as situações cabíveis e acabar excluindo determinados casos importantes. O enquadramento acabou ficando sob a discricionariedade do julgador frente ao caso concreto, o STJ abaliza a questão sob os auspícios dos critérios da razoabilidade e da proporcionalidade, a fim de evitar banalizar o instituto e esvaziar a atuação da Justiça estadual.

A definição de graves violações de direitos humanos, a princípio, parece estar ligada ao debate sobre estabelecer ou não uma hierarquia entre direitos humanos. Alguns defendem que o fato deles serem interdependentes e indivisíveis impediria tal hierarquia, pois seriam indissociáveis. No entanto, tem-se reconhecido que algumas violações de direitos humanos merecem um tratamento especial por ultrapassarem determinado nível de gravidade. Dessa forma, entende-se que é importante a distinção das graves violações de direitos humanos, o que não implica em

hierarquização, mas tão somente em estabelecer circunstâncias a demandar tratamento especial devido à sua gravidade.³

Então, em vez de uma definição precisa de tais conceitos, tanto a doutrina, como a jurisprudência ressaltam diretrizes para o enquadramento, como os elementos indispensáveis para caracterizá-los, o conteúdo de tais condutas e o alcance dos deveres gerados para o Estado, por exemplo.

Como elemento de distinção das graves violações de direitos humanos, podemos citar a grandiosidade ou magnitude da violação, ou seja, o número de pessoas afetado por ela. Outro exemplo é o nível de planejamento por parte dos agentes. O impacto social também é um elemento distintivo, na medida em que considera a natureza do(s) direito(s) violado(s), o nível de vulnerabilidade da vítima e o impacto causado a ela ou à comunidade afetada.

Ressalte-se que, para determinados crimes, é estabelecida expressamente a obrigação de processar e julgar, tais como genocídio, tortura e apartheid. Outros, no entanto, evidentemente não podem ser considerados como graves violações, como é o caso dos crimes de menor potencial ofensivo (como a sua própria nomenclatura já deixa claro) e os com pena máxima inferior a quatro anos, nos quais a pena privativa de liberdade pode ser substituída pela restritiva de direitos.⁴

Cabe destacar, que determinadas organizações da sociedade buscam incluir na federalização os crimes cometidos contra defensores de direitos humanos⁵ e jornalistas ou comunicadores⁶, como

³ Nesse sentido vem se posicionando a doutrina: “Además, la definición de qué es una grave violación a los derechos humanos está ligada al debate recurrente sobre la conveniencia o no de establecer una jerarquía entre los derechos humanos protegidos internacionalmente. Podría pensarse que el hecho de que los derechos humanos sean interdependientes e indivisibles impide caracterizar a algunas violaciones de estos derechos como “graves”, puesto que cada violación a um derecho humano reconocido es prima facie igualmente importante em los términos de su garantía y protección. Sin embargo, la comunidad de derechos humanos ha reconocido que algunas violaciones de derechos humanos requieren de un tratamiento especial cuando se sobrepasa el umbral de gravedad en su comisión. Esto ocurre con conductas como la que atañe a esta Sala en el presente caso. Por esta razón nuestro análisis parte de la idea de que la categoría de graves violaciones de derechos humanos es valiosa, pero que esta no corresponde a un ejercicio de jerarquización sino que, en concordancia con el profesor Cherif Bassiouni, se trata de una categoría que permite establecer las circunstancias en las cuales se cometen ciertas violaciones a los derechos humanos, y que por su severidade o gravedad debe darse un tratamiento especial por parte de las distintas jurisdicciones.”CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO, JUSTICIA Y SOCIEDAD (DEJUSTICIA). Estudio de los estándares internacionales sobre la definición de graves violaciones a los derechos humanos aplicables en los Estados Unidos Mexicanos, p. 4-5. Disponível em: <https://www.dejusticia.org/en/> Acessado em: 13/06/2017.

⁴ Nesse sentido, dispõe a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo), em vigor para o Brasil desde 2004: “Art.2º- Para efeitos da presente Convenção, entende-se por: b) “Infração grave” - ato que constitua infração punível com uma pena de privação de liberdade, cujo máximo não seja inferior a quatro anos ou com pena superior.”

⁵ “Rio de Janeiro - A ministra da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Maria do Rosário, defendeu hoje (15/10/13) a federalização de crimes cometidos contra defensores dos direitos humanos, além de crimes contra jornalistas. A afirmação foi feita durante a Conferência Global de Jornalismo Investigativo, que ocorreu na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) e discutiu a violência que comunicadores vêm sofrendo ao longo dos anos. Durante o encontro, Maria do Rosário destacou a importância dos ativistas de direitos humanos para a sociedade e necessidade de eles serem protegidos dos grupos de extermínio [...]” Fonte: Agência Brasil – 15/10/13 - <http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/10/ministra-defende-federalizacao-de-crimes-contra-defensores-de-direitos> Acesso em 12/06/2017.

⁶ “A Sociedade Interamericana de Imprensa (SIP) defendeu nesta terça-feira a federalização dos crimes contra jornalistas no exercício da profissão no Brasil e a implantação imediata de medidas para “identificar, inibir e punir casos de agressões e violência contra os profissionais de comunicação” no país. A SIP pede a entrada em operação do Observatório da Imprensa, prometido pela ministra da Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, Maria do Rosário, em maio deste ano. A impunidade dos responsáveis pelos crimes e o despreparo das polícias

forma de conferi-los maior proteção e afastar os fatores que, muitas vezes, prejudicam o julgamento em esfera local e levam à impunidade.

b) Assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte

O segundo requisito da federalização é a necessidade de assegurar o cumprimento das obrigações assumidas pelo Brasil decorrentes dos tratados internacionais de direitos humanos. No entanto, não se estabelece, no art. 109, § 5º da CRFB/88, quais tratados internacionais contêm obrigações passíveis de federalização, de outro modo estar-se-ia restringindo as possibilidades. O Estado Brasileiro, representado pela União, é signatário de quase todos os tratados internacionais de direitos humanos. Dentre eles, podemos apontar como principal a Convenção Americana de Direitos Humanos, ratificada em 1992.

O Brasil pode responder frente a Corte Interamericana de Direitos Humanos, a Corte Internacional de Justiça e a Corte Criminal do Tribunal Penal Internacional, quando violar alguma das obrigações impostas nos tratados.

De acordo com o art. 21, I, da CRFB/88, é a União que representa o Brasil na celebração de tratados internacionais. Por conseguinte, é ela que assume a responsabilidade de cumprir as obrigações assumidas. Esse é um dos fundamentos da federalização, tendo em vista que, se é a União quem vai responder internacionalmente pelos compromissos assumidos, é justo que ela possa processar e julgar os casos de violações de direitos humanos. Caso contrário, ela estaria assumindo uma responsabilidade por algo que não possui absolutamente nenhuma ingerência, estaria respondendo por outro ente federativo.

É importante ressaltar, por fim, que o instituto é cabível nas hipóteses de graves violações de direitos humanos, com o objetivo de assegurar as obrigações firmadas em tratados internacionais, não nos casos de condenação de perpetradores de graves violações de direitos humanos. Essa diferença merece destaque, pois percebe-se que há uma inclinação jurisprudencial no uso do IDC, como um incidente processual penal, em vez de um instrumento para assegurar o cumprimento das obrigações internacionais, protegendo os direitos humanos, o que poderia abranger também outras esferas.

3. ANÁLISE EMPÍRICA DOS INCIDENTES DE DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA

Nesta etapa procederemos à análise empírica dos IDC. A metodologia adotada consistiu, num primeiro momento, na realização do levantamento de todos os IDC interpostos pelo PGR junto ao STJ, desde 2004 até o momento (2017). Em seguida, analisamos cada um deles, observando, os seguintes aspectos extraídos nas decisões proferidas: a) se há preocupação em conceituar/definir o que seria uma grave violação de direitos humanos; b) se há uma conceituação/definição de direitos humanos; c) se o Tratado internacional violado é mencionado; d) quais os aspectos processuais utilizados para verificar o cabimento e a procedência ou não do instituto.

A análise referente à conceituação/definição de grave violação se justifica uma vez que, conforme acima indicado, não há uma diretriz clara sobre o que seria uma grave violação, ao

e do Judiciário foram os principais problemas citados como ameaças à liberdade de imprensa no Brasil, de acordo com resolução divulgada no encerramento da 68ª Assembleia Anual da SIP, em São Paulo. No documento, os delegados da entidade citaram 24 casos de jornalistas mortos no exercício da profissão no país nos últimos 20 anos, cinco dos quais ocorreram este ano." Fonte: <https://oglobo.globo.com/economia/sip-propoe-federalizar-crimes-contra-jornalistas-no-exercicio-da-profissao-6423044> Acesso em: 12/06/2017.

contrário, existe controvérsia sobre diferentes possibilidades de mensuração dos seus elementos estruturantes, tais como: possíveis objetos que compõem seu núcleo, aportes sobre os sujeitos afetados (vítimas), intensidade e frequência das violações, componentes sobre agentes perpetradores. Neste ponto, a jurisprudência pode cumprir um papel importante na consolidação de entendimentos capazes de orientar os horizontes sobre práticas possivelmente consideradas graves violações, de modo a ampliar o uso do instituto, ou mesmo reduzi-lo ao ponto de perder sua utilidade.

Sobre a avaliação quanto ao horizonte teórico conceitual de direitos humanos, a relevância da observação se deve ao fato de que, conforme o aporte seja fruto de uma abordagem mais formal e normativista ou substancial e assentada numa abordagem teórica sobre direitos humanos, o alcance do uso dado ao IDC pode, igualmente, ser estendido ou restringido.

A verificação em torno da preocupação na indicação sobre o Tratado Internacional de Direitos Humanos em situação de descumprimento, visa revelar o nível de interface entre abordagem de direitos humanos e o reconhecimento, atenção e sensibilização do Tribunal sobre matéria de direitos humanos pactuados pelo Brasil e suas possíveis consequências no âmbito interno.

Por último, observar os requisitos processuais utilizados na decisão quanto à procedência ou improcedência do IDC, tem por objetivo ajudar a perceber o desenho que o instituto vem adquirindo ao longo dos anos no STJ e permitir a compreensão sobre quais horizontes poderão ser despontados para futuras abordagens processuais sobre a matéria.

Portanto, por meio da análise empírica se pretende averiguar como o incidente vem sendo construído na Jurisprudência e se ele tem sido eficaz em cumprir seus objetivos, quais sejam: a proteção dos direitos humanos e a efetivação do cumprimento das obrigações assumidas no campo internacional.

Até o presente momento, foram propostos 8 (oito) IDC junto ao STJ. Cabe destacar que, em pesquisa realizada no site do Tribunal, a numeração dos IDC vai até o nº 11. Isso nos levaria a crer que existem 11 (onze) incidentes. No entanto, houve um problema operacional no site e, ao procurar pelos IDC de nº 06, 07 e 08, ocorre um direcionamento para ações de habeas corpus, em vez do instituto procurado.⁷ Portanto, não existem os IDC de números 06, 07 e 08, comprometendo a lógica de numeração tradicional como representativa da quantidade de ações de igual natureza. Assim, seguiremos então à análise dos oito casos concretos identificados:

⁷ Por força desta indicação imprópria entramos em contato com o portal eletrônico para verificar o problema e conforme e-mail enviado pela Ouvidoria do STJ, obtivemos a seguinte resposta transcrita na íntegra: “Senhora, Em atenção à presente manifestação e às demais, de idêntico conteúdo, encaminhada a esta Ouvidoria, reiteramos a informação de que o resultado da consulta processual dos IDC’s 6, 7 e 8 exhibe, respectivamente, os HC’s 321255, 349194 e 353556, pois, apesar de inicialmente terem sido classificados como Incidentes de Deslocamento de Competência, verificou-se que tais processos são na verdade Habeas Corpus, razão pela qual tiveram sua classe processual alterada para HC. Assim, não existem IDC’s com os números indicados. Atenciosamente, Ouvidoria do Superior Tribunal de Justiça.”

3.1. Incidente de Deslocamento de Competência nº 01

O primeiro IDC distribuído no STJ em 04/03/2005, pelo PGR Claudio Lemos Fonteles, trata do homicídio, ocorrido no Pará, da missionária católica Dorothy Mae Stang.⁸

Dorothy fundou a Comissão Pastoral da Terra e, por muitos anos, buscou o apoio de órgãos federais, como o INCRA e o Ministério do Meio Ambiente para a criação de projetos de desenvolvimento sustentável, que garantissem a preservação da Floresta Amazônica. Por essa razão, começou a sofrer diversas ameaças de morte e pediu ajuda e proteção ao Ministério Público Federal, à Magistratura, a parlamentares, chegando a tornar públicas as ameaças em entrevista realizada a um jornal do Acre. No entanto, não admitia que fosse afastada de sua região de trabalho, como determinavam alguns programas de proteção às vítimas.

Em 2005, Dorothy foi assassinada, aos setenta e três anos. O crime teve grande repercussão nacional e internacional. Então, membros do Ministério Público local relataram o ocorrido ao PGR, mobilizando-se para uma possível federalização.

Na petição de ajuizamento do IDC nº 1, a caracterização do caso como grave violação de direitos humanos e a menção ao tratado internacional violado foram bem tímidas, ao passo que o pedido se baseou principalmente na inércia estadual na persecução criminal, porque a missionária já havia denunciado as ameaças que vinha sofrendo e foi ignorada pelas autoridades locais, além de haver suspeitas sobre o curso que a investigação estadual estava tomando. O PGR alegou haver grave violação de direitos humanos, uma vez que a missionária trabalhava defendendo os direitos dos colonos envolvidos em conflitos de terras.

Ao analisar a decisão do STJ sobre o caso, verificou-se que não há uma preocupação em conceituar “graves violações”, tampouco “direitos humanos”, o Tribunal apenas inferiu que o crime cometido tratou-se de uma grave violação de direitos humanos, tendo em vista que houve a violação do direito à vida, o qual é o maior e mais importante direito do ser humano. Assim, qualquer homicídio doloso poderia, ao menos em tese, ser uma grave violação de direitos humanos. Percebe-se que foi ressaltada a violação ao art. 4º, nº 1, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, da qual o Brasil é signatário por força do Decreto nº 678, de 6/11/1992, motivo pelo qual o requisito de assegurar obrigações firmadas pelo Brasil em âmbito internacional estaria presente nesse IDC.

O primeiro requisito constitucional de natureza processual encontrado em sua exatidão na demanda trata-se da verificação de ocorrência de grave violação de direitos humanos. O segundo requisito expresso na constituição e, igualmente, encontrado no caso, consiste em assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte.

Um fato interessante ocorrido durante o julgamento do IDC nº 1, foi a criação de um novo requisito de natureza jurisprudencial, não expresso na constituição e justificado com exigência implícita para motivar a federalização: omissão das autoridades originariamente competentes para

⁸ A região amazônica é palco de diversos conflitos entre grileiros, madeireiros, posseiros, dentre outros, devido à riqueza de seus recursos naturais, como a madeira, principalmente. Então é bastante comum haver conflitos entre os exploradores e os defensores da preservação ambiental, com planos de reforma agrária, que visam o desenvolvimento sustentável.

conduzir investigação e/ou julgamento da demanda, demonstrando descaso, desinteresse e/ou ausência de vontade política. Segundo o STJ, tal requisito deriva dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, e encontra-se implícito nas demais exigências. Isso porque, se assim não fosse, correr-se-ia o risco do esvaziamento da justiça estadual em detrimento da justiça federal. Dessa forma, não se deve federalizar toda grave violação de direitos humanos, esta deve ser a exceção, não a regra.

Os ministros entenderam que o caso configurava uma grave violação de direitos humanos e descumpria Tratado Internacional do qual o Brasil é signatário, entretanto, a justiça estadual estava empenhada na apuração do crime, objetivando punir os responsáveis e, com base nisso, por unanimidade, indeferiram o IDC. De acordo com as informações fornecidas pelo Juízo de primeira instância, o processo prontamente se encontrava em fase adiantada e os denunciados já se encontravam, inclusive, presos.

Cabe destacar que o Ministério Público do Pará denunciou os investigados pelo homicídio de Dorothy três dias após a propositura do IDC, o que talvez possa ter influenciado no resultado da ação, tendo em vista que o principal motivo do pedido de federalização fora a ineficiência da atuação da justiça estadual e o motivo do seu indeferimento foi o Tribunal entender que o andamento da demanda estava sendo satisfatório.

Outrossim, houve muita pressão por parte do Tribunal de Justiça do Pará, do Ministério Público Estadual e dos magistrados contra a federalização, o que também pode ter influenciado na decisão do incidente.

Os ministros ressaltaram a necessidade de todos os três requisitos aparecerem cumulativamente no IDC, caso contrário, a federalização resultaria em invasão de competência (ASTOLFI, LAGATTA E HILDEBRAND, 2014).⁹

Desse modo, concluímos que o primeiro IDC, apesar de constituir grave violação de direitos humanos e descumprir preceitos de Tratados Internacionais assinados pelo Brasil, foi indeferido com base no terceiro requisito, criado jurisprudencialmente, qual seja, a inércia do estado em processar e julgar o caso. O STJ entendeu que o estado estava cumprindo sua competência de maneira adequada.

3.2. Incidente de Deslocamento de Competência nº 02

O segundo incidente de deslocamento de competência foi suscitado em 23/06/2009 pelo PGR Antônio Fernando Barros e Silva de Souza. O caso trata do homicídio de Manoel Bezerra de Mattos Neto, que era advogado, vereador de Itambé – Pernambuco – e notório defensor dos direitos humanos. Ele se destacava por sua atuação contra grupos de extermínio que agiam nos estados da Paraíba e de Pernambuco. Tal região é conhecida pela atuação desses grupos, que possivelmente são responsáveis pela ocorrência de cerca de duzentos homicídios, com características de execução

⁹ O próprio PGR que propôs a ação manifestou isso em entrevista: “...eu sofri uma pressão fortíssima. No dia dessa audiência que eu fiz, quase todos os procuradores-gerais dos estados foram me ver sustentando e eles diante de mim na plateia [...]. Eu me lembro bem, esse é um dado importante. Houve uma coesão de todos os procuradores gerais de justiça contra mim.”

sumária. Há denúncias contra os grupos desde 2000, oriundas de moradores da região, organizações da sociedade civil, ativistas, Ministério Público de Pernambuco, dentre outras.

Em outubro de 2001, Manoel Bezerra sofreu duas tentativas de homicídio. Em ambos os casos, houve presença de testemunhas e registro em boletim de ocorrência, porém nenhuma providência foi tomada. Em novembro do mesmo ano, foi vítima de mais uma tentativa de homicídio, na qual homens armados tentaram interceptar seu carro.

Tais fatos foram levados ao Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, do Ministério da Justiça, que solicitou sua proteção. Então, somente em fevereiro de 2002, a Polícia Militar de Pernambuco designou dois homens para fazerem a proteção do vereador. No entanto, menos de seis meses depois, a segurança foi cessada sem justificativas e as ameaças se intensificaram.

Em razão da inércia dos órgãos estaduais e federais, em setembro de 2002, a Corte Interamericana de Direitos Humanos foi acionada e determinou medidas cautelares, como a proteção integral dos ameaçados pela Polícia Federal e realização de uma investigação séria e exaustiva para determinar os responsáveis pelas ameaças e atentados. Contudo, essas recomendações não foram integralmente observadas.

Em 2005, chegou a ser instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito para avaliar o caso, a qual apurou que os grupos de extermínio não estavam localizados somente nas cidades de pequeno e médio porte nas zonas rurais, mas também em grandes centros urbanos. Apontou ainda a utilização da estrutura do Estado para manutenção da impunidade e a falta de instrumentos adequados para proteção de vítimas, dos defensores de direitos humanos, assim como das testemunhas conhecedoras ou envolvidas em crimes.

Entretanto, o Estado continuou omissivo na proteção de Manoel, até que, em 29 de janeiro de 2009, ele foi assassinado com dois tiros de espingarda, no litoral sul da Paraíba.

A análise do IDC nº 2 revela que não foram conceituadas “graves violações”, tampouco “direitos humanos”, ao passo que os ministros apenas aduziram que o caso se enquadrava nesses quesitos, uma vez que extrapolava um homicídio ordinário, ferindo as próprias bases do Estado.¹⁰

O requisito da possibilidade de responsabilização internacional do Brasil em razão das obrigações assumidas em tratados internacionais foi considerado presente pelos ministros, uma vez que a Corte Interamericana de Direitos Humanos havia recomendado determinadas medidas cautelares para evitar o ocorrido, as quais não foram cumpridas integralmente, conforme já exposto.¹¹ Ora, se a própria Corte já havia tomado ciência dos grupos de extermínio anteriormente e tinha determinado medidas de prevenção, a fim de proteger os direitos humanos, decorreria grande possibilidade de ela condenar o Brasil pela sua negligência. Não se trata de uma alegada presunção de risco, mas sim da constatação de que já se havia instaurado a jurisdição internacional.

¹⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Constitucional. IDC nº 02. Suscitante: Procurador-Geral da República. Suscitado: Justiça Estadual da Paraíba. Relator: Ministra Laurita Vaz. Brasília, 27 de outubro de 2010. Acórdão do Julgamento do IDC n.º 2/DF. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=8083818&num_registro=200901212626&data=20101122&tipo=5&formato=PDF> Acessado em: 22/05/2017.

¹¹ Idem. Ibidem.

Em sua manifestação, a Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado da Paraíba citou a violação ao art. 4º, n.º 1, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, da qual o Brasil é signatário por força do Decreto n.º 678, de 6/11/1992.

Ademais, a ministra relatora afirmou que não se pode acusar o Juízo processante de negligência, porém o crime está inserido em um contexto muito maior e é preciso implantar medidas efetivas de proteção às testemunhas.¹²

Além disso, houve diversas manifestações apresentadas nesse sentido, dentre as quais, destacam-se: a do Ministro da Justiça; do Governador do Estado da Paraíba; do Governador de Pernambuco; da Secretaria Executiva de Justiça de Direitos Humanos; da Ordem dos Advogados do Brasil e da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado da Paraíba. Ou seja, houve quase um pronunciamento unísono a favor do deslocamento de competência.

Concluiu a ministra relatora que a atuação desses grupos já se estendia por mais de dez anos sem que as autoridades locais tivessem obtido êxito em sua repressão. Considerou também a possibilidade de haver agentes públicos envolvidos, o que agravava ainda mais a situação.¹³ Por isso, entendeu ser necessária uma reação enérgica e imediata.

Por todos esses motivos, o STJ compreendeu estar evidente a incapacidade das autoridades locais em dar uma resposta efetiva às questões relacionadas a esses grupos de extermínio e garantir a segurança devida às testemunhas, familiares da vítima e agentes públicos que trabalham no caso.

Neste Incidente, merece destaque como aspecto processual relevante a participação da entidade DIGNITATIS - Assessoria Jurídica Popular e JUSTIÇA GLOBAL, na qualidade de *amicus curiae*. Tal entidade havia requerido seu ingresso no feito como assistente processual. No entanto, a Ministra relatora entendeu não ser pertinente o pedido, em razão do caráter restritivo que o Código de Processo Penal atribui a essa figura, então deferiu a sua participação como *amicus curiae*, em razão da sua efetiva atuação no caso, inclusive provocando os organismos responsáveis pela proteção de direitos humanos.

Portanto, presentes todos os requisitos da federalização, o STJ optou por dar provimento parcial à ação e deslocar a competência da Ação Penal n.º 022.2009.000.127-8 para a Justiça Federal do Estado da Paraíba, ou seja, federalizar a apuração e punição do homicídio de Manoel Bezerra de Mattos. A relatora, Ministra Laurita Vaz, votou pelo parcial provimento do incidente e foi acompanhada por mais quatro ministros; apenas dois votaram contra e foram vencidos. O outro ministro não compareceu à votação.

Entretanto, não foi deferido o deslocamento da competência dos Tribunais de Justiça da Paraíba e de Pernambuco para processar e julgar os membros do Poder Judiciário e dos Ministérios Públicos locais, por entenderem não haver provas do envolvimento deles nos delitos, tampouco de inércia e inaptidão para o julgamento.

¹² Voto da ministra relatora Laurita Vaz no IDC 02/DF. P.39 e 40. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=8083812&num_registro=200901212626&data=20101122&tipo=91&formato=PDF> Acessado em: 23/05/2017.

¹³ Idem. *Ibidem*.

3.3. Incidente de Deslocamento de Competência nº 03

Quatro anos depois, em 10 de maio de 2013, foi distribuído o terceiro IDC, de relatoria do Ministro Jorge Mussi. O PGR Roberto Monteiro Gurgel Santos requereu a federalização de diversos casos, incluindo investigações, inquéritos e eventuais ações penais, em tramitação ou arquivados, alguns até com o envolvimento direto de policiais militares do estado de Goiás.¹⁴ Ele denuncia a atuação de grupos de extermínio na região desde os anos 2000.

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos – SMDH pleitearam sua participação como *amicus curiae*, porém só a do Conselho Federal da OAB foi deferida.

Instados a se manifestar, o Tribunal de Justiça e o Ministério Público do Estado de Goiás ressaltaram a excepcionalidade da medida, motivo pelo qual não poderia ser federalizado um “bloco” de ações penais, como requerido pelo PGR.

O enquadramento no requisito de ocorrência de grave violação de direitos humanos foi tratado pelo ministro relator baseado em trecho do julgamento do IDC nº 1, citados no IDC nº 3:

Nesse ponto, muito se discutiu acerca da necessidade de norma legal definindo expressamente quais seriam os crimes praticados com grave violação aos direitos humanos. (...) As conclusões foram no sentido de que seria da Justiça Federal a competência para processar e julgar os crimes de tortura; os homicídios dolosos qualificados praticados por agente funcional de quaisquer dos entes federados; os cometidos contra as comunidades indígenas ou seus integrantes; os homicídios dolosos quando motivados por preconceito de origem, raça, sexo, opção sexual, cor, religião, opinião política ou idade ou quando decorrente de conflitos fundiários de natureza coletiva; e os crimes de uso, intermediação e exploração de trabalho escravo ou de criança e adolescente em quaisquer das formas previstas em tratados internacionais. (IDC n. 1/PA, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA)

¹⁴ “Postula, ao final, a procedência do pleito para se transferir a competência, da Justiça Estadual à Justiça Federal no Estado de Goiás, dos seguintes casos: 1) apuração dos homicídios de William Pereira Nunes, Fernando de Souza, Davi Sebba Ramalho, radialista Valério Luiz, Marta Maria Cosac, Henrique Talone Pinheiro e Higino Carlos Pereira de Jesus; 2) apuração dos desaparecimentos de Célio Roberto, Murilo Soares Rodrigues, Paulo Sérgio Pereira Rodrigues, Pedro Nunes da Silva Neto e Cleiton Rodrigues; 3) ação penal n. 101935-89.2009.8.08.0051-8 (tortura contra usuários de entorpecentes dentro da Borracharia Serra Dourada); 4) apuração de 24 (vinte e quatro) homicídios de pessoas em situação de rua no Estado de Goiás; 5) ação penal n. 201200636931, em que se apura a morte de Ronaldo Lopes; 6) ação penal deflagrada contra o policial militar Alessandro da Rocha Almeida em função do caso Parque Oeste Industrial; 7) todas as investigações envolvendo grupos de extermínio compostos por policiais militares no Estado de Goiás, incluindo-se a ação penal n. 201101006492 (Operação Sexto Mandamento e procedimentos correlatos); 8) apuração das torturas praticadas contra as vítimas Wenderson dos Santos Silva e Michel Rodrigues da Silva; 9) apuração e repressão à violência policial e/ou grupos de extermínio e que resultaram em torturas ou homicídios no Estado de Goiás, inclusive os feitos instaurados e arquivados, bem como àqueles referentes a fatos ainda não objeto de qualquer investigação ou ação penal.” BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Direito Processual Penal. IDC nº 03. Suscitante: Procurador-Geral da República. Suscitado: Justiça Estadual de Goiás. Relator: Ministro Vice-Presidente do STJ. Brasília, 10 de dezembro de 2014. Voto do Ministro Jorge Mussi, relator do IDC nº 3. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=39153164&num_registro=201301380690&data=20150202&tipo=51&formato=PDF Acessado em: 25/05/2017.

No que se refere à necessidade de assegurar obrigações firmadas em tratados internacionais, o ministro-relator cita o Pacto de San José da Costa Rica¹⁵ e relembra novamente o voto do IDC nº 1, além de apontar trecho da obra de (CARVALHO, 2006):

Afirma-se que os direitos humanos têm caráter universal, o que reclama um sistema de proteção internacional, acarretando, com isso, a responsabilização do próprio Estado soberano por sua violação, o que justificaria o deslocamento da questão para a União. No âmbito internacional, a responsabilidade do Estado é una e indivisível relativamente às obrigações em matéria de direitos humanos, devendo, pois, deter competência para investigar, processar e julgar a violação destes direitos. Por outro lado, o Procurador-Geral da República não é órgão do Poder Executivo, mas dispõe de autonomia e independência no exercício de suas funções. Acresça-se a estas colocações que os direitos humanos fundamentais não se encontram enumerados em rol exaustivo constante da Constituição, mas se modificam e surgem com as mudanças das condições históricas, o que acarreta o seu alargamento ou ampliação com vistas à realização da dignidade da pessoa humana.

Então, mais uma vez, o ministro-relator justifica a presença do segundo requisito com doutrina e jurisprudência, as quais ressaltam principalmente a importância de assegurar as obrigações firmadas em âmbito internacional e a possibilidade de responsabilização internacional do Brasil face às graves violações de direitos humanos. Assim, não explica exatamente por qual motivo este caso específico poderia acarretar uma penalidade ao Brasil.

Em relação à inércia estadual na persecução penal, o ministro-relator salienta a diferença entre ineficiência e ineficácia ou incapacidade das autoridades locais. A ineficiência não poderia ensejar a federalização, mas tão somente providências por parte dos órgãos de fiscalização, tendo em vista que as autoridades praticaram atos para o desenvolvimento do processo, porém estes não foram satisfatórios. Já a ineficácia ou incapacidade caracteriza-se pela ausência das atividades que deveriam ter sido adotadas para a responsabilização dos criminosos, por isso caberia o deslocamento de competência.

Diante disso, ao se manifestar, o PGR Rodrigo Janot, após analisar os autos, manteve a pretensão de deslocar a competência de aproximadamente dez inquéritos e ações penais, desistindo dos demais pedidos.¹⁶ O próprio PGR desistiu de diversos pedidos de federalização por entender não apresentarem o requisito da inércia das autoridades locais no processamento e julgamento do feito.

Em relação às demais ações penais e inquéritos policiais, o ministro-relator as dividiu em três blocos. O primeiro é composto por duas ações penais, que objetivavam investigar a existência de grupos de extermínio compostos por policiais militares. Analisando essas ações, ele entendeu que não havia ineficácia da esfera local, pois houve a investigação policial, a qual ensejou denúncia pelo Ministério Público. Segundo o relator, o que ocorreu foi “morosidade judiciária”, o que não é suficiente para causar a federalização, visto que diversas ações penais são atingidas por essa morosidade e não é possível federalizar todas, há que se considerar a excepcionalidade do instituto.¹⁷ Além disso,

¹⁵ Relatório e voto do ministro-relator IDC nº 3.

¹⁶ Manifestação do PGR Rodrigo Janot, p.1868 dos autos do IDC nº 3.

¹⁷ Relatório e voto do ministro-relator do IDC nº 3, p. 31 e 32.

para resolver a morosidade, haveria outras medidas menos drásticas que poderiam ser adotadas, porém ele não cita quais medidas seriam essas. Por essa razão, entendeu pelo indeferimento do incidente para as duas ações penais citadas, mas determinou a expedição de ofício para o Tribunal de Justiça do estado de Goiás, a fim de ser dado tratamento prioritário às referidas demandas.

Do mesmo modo, entendeu que não havia omissão estadual em relação ao segundo bloco, porquanto houve investigação policial nos cinco casos, que desencadearam cinco ações penais, as quais não foram concluídas ainda devido à sua complexidade. Ressaltou o ministro que não havia necessidade de aplicar medida tão drástica, considerando o princípio da proporcionalidade, tendo em vista não haver perigo de prescrição.¹⁸ Então, assim como no primeiro bloco, determinou a expedição de ofício ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e ao Ministério Público do Estado de Goiás requerendo imediato impulso aos feitos, bem como tratamento prioritário.

Quanto ao último bloco, constituído por três inquéritos ainda não concluídos, observou o relator que merece destaque negativo o tempo que estão demorando as investigações. No primeiro caso, demorou mais de seis anos até o inquérito policial ser instaurado, apesar de as autoridades locais estarem cientes do desaparecimento de uma pessoa e haver indícios de homicídio, o que configura total ineficácia estatal.¹⁹

O segundo caso consiste no delito de tortura praticado por policiais militares e o ministro-relator novamente verificou inércia das autoridades policiais.

O terceiro caso trata-se da investigação do desaparecimento de dois indivíduos, que teriam sido assassinados por policiais militares e cujos corpos ainda não teriam sido encontrados. Somente com a instauração do IDC, houve o impulso para iniciar a investigação. Apesar disso, após o lapso temporal de seis meses, não se observava progresso na persecução penal, o que, segundo o relator, demonstrava a ineficácia do Estado. Assim, também foi deslocada a competência desse caso, completando a federalização dos três casos deste bloco.

Portanto, foi decidido, por unanimidade, julgar parcialmente procedente o IDC nº 3, deslocando a competência apenas de três casos, dentre todos propostos.

3.4. Incidente de Deslocamento de Competência nº 04

O IDC nº 4 foi proposto em Pernambuco, em 09/08/2013 por Sandro Ricardo da Cunha Moraes em razão de ter sido dada publicidade aos autos que o caracterizavam como esquizofrênico e psicopata. Por esse motivo, o Autor teria sofrido agressões físicas e morais nas vias públicas de Pernambuco, gerando risco de morte para si e tormento à sua família. Alega que a grave violação de direito humano consiste na quebra de segredo de justiça. Este foi o primeiro caso de IDC que não envolveu homicídio.

No entanto, de acordo com o art.109, §5º da CRFB/88, o Procurador-Geral da República é o único legitimado para a propositura do IDC. Assim, ocorreu a falta requisito essencial de

¹⁸ Relatório e Voto do ministro-relator no IDC nº 3, p. 37 e 38.

¹⁹ Idem, p. 39 e 40.

procedibilidade, por isso foi negado seguimento ao Incidente pelo ministro-relator Rogerio Schietti Cruz, que acompanhou o parecer do Ministério Público.²⁰

3.5. Incidente de Deslocamento de Competência nº 05

Em 02/05/2014, o PGR suscitou o quinto IDC, o qual busca deslocar para a esfera federal a investigação, o processamento e o julgamento do homicídio do Promotor de Justiça da Comarca de Itaíba/PE Thiago Faria Soares, ocorrido em 14/10/2013 no interior de Pernambuco.

O Ministério Público do Estado de Pernambuco foi quem provocou o PGR a requerer a federalização do caso, baseando-se, principalmente, na peculiar situação da região, que é conhecida como “triângulo da pistolagem”, pela atuação de grupos criminosos e pelo conflito institucional instaurado, o qual estaria demonstrado pela falta de resultados práticos na investigação, atestando a incapacidade da esfera local em oferecer resultados. O referido homicídio estaria inserido na esfera de atuação de grupos de extermínio, segundo o MPE.

Em 2000, foi instaurada a “CPI estadual da Pistolagem”, a qual identificou a região do agreste pernambucano como “triângulo da pistolagem” devido ao alto índice de roubos a bancos, a cargas e de crimes de sangue realizados por organizações criminosas. Apesar disso, conforme o MPE, a situação permaneceu a mesma mais de dez anos depois, com o agravante de que os chefes das organizações criminosas teriam alcançado também o poder político, aumentando sua dominação sobre a população. Insta salientar que todas as linhas de investigação adotadas nesse caso se relacionaram com a atuação dos grupos criminosos apontados pela CPI.

O Ministério Público Federal, o Secretário de Defesa Social do Estado e o Procurador-Geral do Estado manifestaram-se pela procedência do pedido de deslocamento de competência.

O ministro-relator, em seu voto, ressaltou mais uma vez a excepcionalidade e subsidiariedade do instituto, justificando que a federalização somente deve ocorrer se a Justiça Estadual da unidade federativa onde ocorreu o ato criminoso atentatório a direitos humanos se mostrar negligente, desidiosa, descuidada ou excessivamente morosa no trato e no encaminhamento do caso, pois a alteração da competência somente se legitima em caráter extravagante, ante provas não duvidosas que revelem descaso, desinteresse, falta de vontade política, ausência de condições pessoais e/ou materiais etc., para levar adiante a apuração, o processo e o julgamento dos envolvidos na atuação criminosa.²¹

No IDC nº 5 não há qualquer menção ao conceito de graves violações aos direitos humanos e ao conceito de direitos humanos no relatório e na decisão proferida.

²⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Direito Processual Penal. IDC nº 04. Suscitante: Sandro Ricardo da Cunha Moraes. Suscitado: Justiça Estadual de Pernambuco. Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz. Brasília, 20 de maio de 2014. Decisão Monocrática IDC nº 04. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=35530664&num_registro=201302786981&data=20140529&formato=PDF> Acessado em 14/06/2017.

²¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Direito Processual Penal. IDC nº 5. Suscitante: Procurador-Geral da República. Suscitado: Justiça Estadual de Pernambuco. Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz. Brasília, 13 de agosto de 2014. Relatório e Voto do Ministro-relator do IDC nº 5, p. 16. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=36479120&num_registro=201401014017&data=20140901&tipo=91&formato=PDF> Acesso em: 16/06/2017.

No que tange ao primeiro requisito: ocorrência de grave violação de direitos humanos, esta teria ocorrido uma vez que o homicídio foi praticado por grupos de extermínio, embora o relator não se estenda muito ao discorrer sobre essa condição.²²

Em relação ao segundo requisito, qual seja: a necessidade de assegurar obrigações assumidas internacionalmente pelo Brasil; o ministro-relator cita a Convenção da Organização das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo), da qual o Brasil é signatário, cuja vigência foi estabelecida pelo Decreto n. 5.015/2004, a qual recomenda a atuação pelo modelo integrado, inclusive a Lei n.º 12.850/2013 prevê, em seu art. 3º, VIII, a utilização desse modelo para o enfrentamento de organizações criminosas. Menciona ainda o art. 1º da Convenção Americana de Direitos Humanos.²³

Além disso, ressaltou a necessidade de não somente declarar, mas efetivamente garantir tais direitos, tendo em vista que a obrigação de garantir o livre e pleno exercício dos direitos humanos não se esgota com a existência de uma ordem normativa dedicada a permitir o cumprimento desta obrigação, mas sim comporta o imperativo de uma conduta governamental asseguradora dessa mesma existência.

Ainda discorrendo sobre esse requisito, pelo qual demonstrou grande preocupação, destacou o art. 4º, n.º 1 da Convenção Americana de Direitos Humanos, evidenciando o protagonismo do direito à vida, que é base para todos os demais.²⁴

Além do art.1º e do art.4º da Convenção Americana de Direitos Humanos, o ministro-relator ainda menciona o art. 7º, n.º. 5 da referida Convenção, o qual preconiza que todos têm direito a um julgamento em um prazo razoável. Ressalta também o art. 25, que dispõe que "Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais". Desse modo, a investigação e penalização dos responsáveis pelas violações de direitos humanos devem ocorrer em prazo razoável.

Recorda o ministro, inclusive, que o Brasil já foi sujeito de processos da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em que o objeto era o descumprimento a razoável duração do processo e que, para aferir a razoabilidade, a Corte verifica:

²² Relatório e Voto do Ministro-relator do IDC n.º 5, p. 20.

²³ Relatório e Voto do Ministro-relator do IDC n.º 5, p. 20.

²⁴ Idem p. 22. "Merece registrar, outrossim, que o artigo 4º, n. 1, da Convenção Americana preconiza que "Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua vida. Esse direito deve ser protegido pela lei e, em geral, desde o momento da concepção. Ninguém pode ser privado da vida arbitrariamente. A propósito, a Corte Interamericana entende que o gozo do direito à vida é um pré-requisito para o gozo de todos os demais direitos humanos. Caso não seja respeitado, todos os direitos perdem o sentido. Devido ao caráter fundamental do direito à vida, não são admissíveis enfoques restritivos do mesmo. Em essência, o direito fundamental à vida compreende, não somente o direito de todo ser humano de não ser privado da vida arbitrariamente, mas também o direito a que não seja impedido seu acesso às condições que lhe garantam uma existência digna. Os Estados têm a obrigação de garantir a criação das condições necessárias para que não ocorram violações desse direito básico e, em particular, o dever de impedir que seus agentes atentem contra ele. (Corte I.D.H., Caso dos "Niños da Calle" (Villagrán Morais e outros). Sentença de 19 de novembro de 1999. Serie C N.º. 63, par. 144)."

(a) as circunstâncias particulares de cada caso e a complexidade do litígio; (b) a conduta processual das partes ou, mais proximamente, do acusado; (c) a conduta das autoridades responsáveis pela condução do processo, sejam elas administrativas ou judiciais (Caso Ximenes Lopes versus Brasil, Sentença de 4 de julho de 2006; Caso Nogueira de Carvalho e outro versus Brasil, sentença de 28 de novembro de 2006; Caso “La última tentacion de Cristo” (Olmedo Bustos y otros), sentença de 05 de fevereiro de 2001; Caso do Massacre de Puerto Bello versus Colômbia, sentença de 31 de janeiro de 2006; Caso López Alvarez versus Honduras, sentença de 1º de fevereiro de 2006).²⁵

Portanto, percebe-se que, no IDC nº 5, o STJ buscou dar maior atenção ao segundo requisito, justificando pormenorizadamente em que sentido o caso viola os Tratados Internacionais dos quais o Brasil é signatário e de que modo isso poderia ensejar uma responsabilização internacional ao país.

Sobre o terceiro requisito, a incapacidade das autoridades locais na condução da persecução penal, o ministro-relator dispôs brevemente, reforçando que os elementos colacionados aos autos demonstram a falta de empenho e comprometimento do estado, tendo em vista que, nem mesmo com a propositura do incidente fora dada maior atenção ao caso e sequer havia sido oferecida a denúncia até a data do julgamento do IDC.²⁶

Dessa forma, uma vez constatada a presença de todos os requisitos necessários, foi decidido, em 13/09/2014, por unanimidade, deslocar a competência do caso para a esfera federal.

3.6. Incidente de Deslocamento de Competência nº 09

O IDC nº 9 foi proposto pelo PGR Rodrigo Janot e distribuído em 09/05/2016, tendo como ministro-relator Jorge Mussi. Trata-se de um processo oriundo do Tribunal de Justiça de São Paulo. No entanto, ainda não consta nenhuma decisão no processo, motivo pelo qual não nos foi possível analisar o posicionamento do STJ em relação a esse IDC. Igualmente, não temos acesso à petição inicial, tampouco qualquer outro documento que nos forneça mais informações sobre o processo. Atualmente, os autos estão sob a análise do Ministério Público Federal, para que este emita o seu parecer.²⁷

3.7. Incidente de Deslocamento de Competência nº 10

Em 21/06/2016, foi proposto o IDC nº 10 pelo PGR Rodrigo Janot, com o objetivo de federalizar a ação penal que busca apurar fato ocorrido na operação realizada em 06/02/2015,

²⁵ Idem, p. 25.

²⁶ Idem, p 19 e 20.

²⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Direito Processual Penal. IDC nº 09. Suscitante: Procurador-Geral da República. Suscitado: Justiça Estadual de São Paulo. Relator: Ministro Jorge Mussi. Autuado em 09/05/2016. Andamento processual disponível no link: <
<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroUnico&termo=01335265020163000000&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos>> Acessado em: 14/06/17.

conhecida como “Chacina do Cabula” na Bahia, que resultou na morte de doze pessoas entre 15 e 28 anos e 6 feridos.

O PGR Baseia seu pedido nos indícios de que os policiais, agentes do estado, teriam executado as vítimas cruelmente sem direito de defesa, o que configuraria grave violação de direitos humanos. Além disso, há uma representação da ONG Justiça Global perante a ONU e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a demonstrar a possibilidade de responsabilização internacional do Brasil em razão desse caso. Inclusive, ações policiais impróprias já levaram o Brasil a responder frente a Corte Interamericana. Ele cita os artigos 1º, 4º, 5º, 8º, 11 e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos, como os principais afrontados.

Nessa demanda, o STJ ainda não decidiu pela federalização ou não, assim não poderemos analisar o seu posicionamento. No entanto, pela descrição do pedido realizada em decisões monocráticas, há indícios de que o processo apresenta ocorrência de graves violações de direitos humanos, bem como necessidade de assegurar o cumprimento de obrigações internacionais. Isso porque os crimes foram cometidos por agentes do estado, assim como em outros IDC que foram federalizados, pois tal envolvimento poderia atrapalhar a investigação e o julgamento das autoridades locais.

Também já houve uma representação frente a Corte Interamericana, o que nos remete ao IDC nº 2, no qual a Corte Interamericana também já havia sido acionada e levou o STJ a entender que, mais do que mera presunção de risco de responsabilização internacional, a jurisdição internacional já havia sido instalada, motivo pelo qual a presença deste requisito era evidente. Assim, há possibilidade real de que os julgadores encaminharão de forma semelhante o presente caso.

No entanto, ainda há que se verificar se houve inércia das autoridades estaduais em processar e julgar esse crime, o que provavelmente será decisivo para a decisão do Tribunal. No presente momento, os autos estão com vista para o Ministério Público Federal.²⁸

3.8. Incidente de Deslocamento de Competência nº 11

Muito semelhante ao IDC 04, o IDC nº 11, distribuído em 21/11/2016, é oriundo do Tribunal de Justiça do Ceará e também foi indeferido liminarmente por ilegitimidade do requerente, tendo em vista que não foi proposto pelo Procurador-Geral da República. Aduz o requerente que, após uma reclamação na Corregedoria que fez contra uma Promotora, passou a ser alvo de perseguição e abuso de poder por parte do poder estatal, o que lhe teria privado de vários direitos, tais como o direito de ver seu filho, direito de ver seu pai e o acesso à justiça. No entanto, foi negado seguimento

²⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Direito Processual Penal. IDC nº 10. Suscitante: Procurador-Geral da República. Suscitado: Polícia Civil do Estado da Bahia e Ministério Público do Estado da Bahia. Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Autuado em 21/06/2016. Andamento processual disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/> Acessado em: 14/06/2017.

ao pedido devido à flagrante ilegitimidade ativa em decisão monocrática do ministro- relator Antonio Saldanha Palheiro, em 24/11/2016.²⁹

3.9. Resultados obtidos na análise empírica

Após a análise das seis decisões até o momento proferidas pelo STJ, nos IDC nº 1, 2, 3, 4, 5 e 11 (tendo em vista que ainda não há decisões nos IDC nº 9 e 10), se pode observar, em resumo, que:

Tabela 01 - Avaliação de dados empíricos dos IDC

	IDC 01	IDC 02	IDC 03	IDC 04	IDC 05	IDC 11
Definição de Direitos Humanos	Não há	Não há	Não há	Não há	Não há	Não há
Definição de graves violações	Não há	Não há	Não há	Não há	Não há	Não há
Tratado Internacional violado	Art. 4º, nº 1 da Convenção Americana de Direitos Humanos	Decisão STJ não cita nenhum artigo, o risco de responsabilização é demonstrado pelos prévios pronunciamentos da CIDH recomendando a adoção de medidas cautelares no caso. ³⁰	Cita o Pacto de São José da Costa Rica sem especificar artigos.	Não menciona	Art. 1º, 4º, 25 e 7º, nº 5 da Convenção Americana de Direitos Humanos.	Não menciona
Aspectos processuais relevantes	1- Ocorrência de graves violações DH; 2- Necessidade assegurar obrigações assumidas internacional-	Participação da entidade DIGNITATIS - Assessoria Jurídica Popular e JUSTIÇA GLOBAL (<i>amicus</i>	Participação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (<i>amicus curiae</i>)	Ilegitimidade processual do suscitante	1-Ocorrência de graves violações DH; 2- Necessidade assegurar obrigações assumidas internacional-	Ilegitimidade processual do suscitante

²⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Direito Processual Penal. IDC nº 11. Suscitante: H DE P F. Suscitado: Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Relator: Ministro Antonio Saldanha Palheiro. Brasília, 24/11/2016. Decisão monocrática disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/>> Acessado em: 14/06/2017.

³⁰ O PGR cita os artigos 1º, 8º, 25 e 4º, nº1 da Convenção Americana de Direitos Humanos. Relatório e Voto da ministra-relatora do IDC nº 2, p. 38.

Análise em cada uma das decisões proferidas pelo STJ, nos IDC acima apontados, os seguintes aspectos: a) Se existiu a preocupação em conceituar/definir grave violação de direitos humanos; b)		mente; 3- Ausência de inércia estadual.	<i>curiae</i>) 1- Ocorrência de graves violações DH; 2- Necessidade assegurar obrigações assumidas internacionalmente; 3- Ocorrência de inércia estadual.	1- Ocorrência de graves violações DH; 2- Necessidade assegurar obrigações assumidas internacionalmente; 3- Ocorrência de inércia estadual em 03 casos e nos demais ausência de inércia estadual.		mente; 3- Ocorrência de inércia estadual.	
	Resultado do julgamento	Improcedente	Parcialmente procedente	Parcialmente procedente	Negado seguimento ao pedido	Procedente	In

Se existiu a preocupação na conceituação/definição de direitos humanos; c) Se o Tratado internacional violado foi mencionado; d) Quais aspectos processuais foram utilizados para verificar o cabimento e a procedência ou não do instituto.

Quanto à avaliação sobre conceituação/definição de grave violação de Direitos Humanos, conforme acima indicado, não há uma diretriz clara sobre o que seria uma grave violação e o STJ, em nenhum dos casos de IDC julgados até a presente data, mensurou quais elementos seriam estruturantes da noção de grave violação. Neste ponto, a jurisprudência não tem cumprido qualquer papel significativo na consolidação de juízos capazes de orientar os horizontes sobre práticas possivelmente consideradas graves violações, de modo a ampliar o uso do instituto ou mesmo reduzir o seu uso, deixando o exame aberto a cada novo IDC a ser decidido.

Em relação ao diagnóstico sobre a linha teórico-conceitual de direitos humanos, em nenhum dos IDC julgados pelo STJ, há uma referência expressa a este aspecto, passando à margem de discussões norteadoras de abordagens mais formais e normativistas ou substanciais e direcionadas por opções teóricas sobre direitos humanos. Portanto, não há uma definição de fundo que sirva de base para indicar o alcance mais estendido ou restringido do uso a ser dado ao IDC.

A verificação em torno da preocupação na indicação sobre o Tratado Internacional de Direitos Humanos em situação de descumprimento, averiguou-se que em quase todos os casos julgados pelo STJ em que foi apreciado o mérito do pedido, há uma enumeração do Tratado violado, o que mostra uma tendência inicial reveladora de um nível de interface maior entre enfoque de direitos humanos e o reconhecimento, atenção e sensibilização do Tribunal sobre temas de direitos humanos pactuados pelo Brasil e suas possíveis consequências internas.

No que tange a observação sobre os requisitos processuais utilizados na decisão quanto à procedência ou improcedência do IDC, isso nos ajudou a perceber o desenho que o instituto vem adquirindo ao longo dos anos no STJ, sendo que dos requisitos processuais utilizados, dois deles (1- Ocorrência de grave violação de direitos humanos; 2- Assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte) estão expressos na própria constituição, ao passo que o terceiro requisito foi criado pela jurisprudência do STJ (3- Omissão ou inércia das autoridades originariamente competentes para conduzir investigação e/ou julgamento da demanda).

Foi possível perceber em relação ao primeiro requisito uma tendência (ainda que não firmada completamente) no acolhimento do IDC em situação envolvendo homicídios cometidos por grupos de extermínio ou com envolvimento de agentes do Estado, desde que acompanhados dos demais requisitos processuais acima mencionados. Quase todos os IDC tratam de homicídios (exceto os IDC nº 4 e 11, que foram indeferidos liminarmente por ilegitimidade processual), por isso sempre está presente o requisito da ocorrência de grave violação de direitos humanos, uma vez que a vida é o principal direito humano, base de todos os demais, então, segundo o Tribunal, todo homicídio doloso poderia configurar grave violação de direitos humanos.

Percebe-se, contudo, que não há uma preocupação do Tribunal em definir o que seriam graves violações de direitos humanos, mas tão somente observar, frente ao caso concreto, se o caso pode ser enquadrado nessa condição ou não. Assim, não se vislumbra o estabelecimento de um marco teórico, o que seria importante para que houvesse um maior rigor metodológico no julgamento, consubstanciando o princípio da segurança jurídica. Todavia, acredita-se que a falta de conceituação se deve ao receio de acabar restringindo demais as hipóteses nas quais seria cabível o incidente.

Diante da apreciação feita, entendemos que uma das particularidades mais interessantes e questionáveis do IDC, consiste no fato de o STJ ter criado um terceiro requisito (inércia ou omissão das autoridades estaduais), além dos que estão previstos na constituição, durante o julgamento do IDC nº 1. Inclusive, o primeiro incidente foi julgado improcedente devido à ausência desse terceiro requisito, apesar de os dois estipulados constitucionalmente estarem presentes. O IDC nº 3 também foi julgado parcialmente procedente com base nesse requisito, uma vez que o Tribunal entendeu que as autoridades locais estavam atuando devidamente para apurar o caso. Assim, cabe indagar se tal conduta não extrapolaria as competências do Tribunal e se este, porventura, não estaria sobrepondo-se à Constituição de 1988.

Nossa compreensão é que apesar do caráter excepcional do instituto, motivação para justificar a averiguação de omissão ou inércia das autoridades originariamente competentes para promover a persecução penal, verificou-se que este requisito de envergadura processual e de origem jurisprudencial tem servido para reduzir o alcance do uso do IDC, comprometendo, inclusive, o próprio objetivo do instituto, qual seja: a proteção dos direitos humanos e a efetivação do cumprimento das obrigações assumidas no campo internacional.

Todavia, argumenta o STJ que o terceiro requisito seria uma decorrência lógica dos outros dois, caso contrário, haveria um esvaziamento da competência estadual e a esfera federal ficaria

sobrecarregada, devido à enorme quantidade de graves violações de direitos humanos que ocorrem diariamente em nosso país.

Em relação à excepcionalidade, podemos considerar que esta vem sendo cumprida, tendo em vista que após mais de doze anos da criação do instituto só foram propostos oito incidentes até os dias atuais, o que perfaz uma média de menos de um incidente suscitado por ano. Insta salientar que o Tribunal diferenciou ineficácia ou incapacidade de ineficiência, conforme explicado no relatório do IDC nº 3, pois a mera ineficiência ou morosidade da esfera estadual não seria suficiente para deslocar a competência para a justiça federal, uma vez que há medidas menos graves que podem ser adotadas. Entretanto, fica em aberto quando deixaria de ser considerada morosidade e passaria a ser caracterizada como ineficácia injustificável. Essa é uma das questões que carece de aprofundamento.

Muito embora seja condição prevista na constituição a atribuição de legitimidade ativa apenas ao PGR para suscitar o IDC, este limite tem reduzido o seu campo de utilização. A própria existência de demandas no STJ não ingressa pelo PGR indicia a necessidade de revisar o instituto com o objetivo de ampliar o rol de legitimados e assegurar uma utilização mais ampla pela sociedade, pois foram poucos os IDC suscitados nestes últimos 13 anos desde que o instituto foi criado.

A presença de instituições participando como *amicus curiae* em mais de um incidente demonstra a importância dessa ferramenta, pois gera o interesse até mesmo de instituições que não são partes do processo. Essa atuação proporciona uma maior visibilidade à demanda e uma maior participação da sociedade em processos de grande relevância, como é o caso dos IDC, fortalecendo o princípio do acesso à justiça. Contudo, a presença de *amicus curiae* pode gerar tensões e atritos, tendo em vista que os incidentes já costumam gerar muita divergência. Outrossim, mais agentes processuais também podem contribuir para uma morosidade processual, motivo pelo qual essa participação no instituto em tela carece de uma regulamentação normativa.

O IDC tem contribuído para a proteção de direitos humanos e para assegurar o cumprimento das obrigações firmadas internacionalmente, como por exemplo, no caso do IDC nº 2 em que a jurisdição internacional já havia até mesmo sido instaurada, o que exigiria uma medida mais drástica do estado brasileiro, a fim de evitar penalidades e a federalização pôde contribuir com isso. Por outro lado, a excepcionalidade do instituto faz com que seja utilizado bem restritivamente, o que talvez impeça que ele seja potencializado, abrangendo uma quantidade maior de casos de violação de direitos humanos.

Há uma tendência de apontar como grave violação as situações cujos perpetradores são grupos de extermínio ou agentes do próprio estado. Percebe-se que quase todos os incidentes propostos até agora tratam de homicídios de defensores de direitos humanos e/ou atuação de grupos de extermínio, podendo caracterizar um histórico de que só esses tipos de crimes seriam federalizados, o que não é verdade, considerando a literalidade da lei, pois não há nenhum impeditivo para os demais crimes, bastando que haja grave violação a direitos humanos, necessidade de assegurar obrigações internacionais e incapacidade das autoridades locais. No entanto, aparentemente, o STJ tende a federalizar os crimes com essas características.

Assim, a jurisprudência do STJ vem se consolidando, porém, ainda há muitos questionamentos sobre o IDC e faz-se necessário observarmos como os próximos casos serão julgados.

4. CONCLUSÃO

Não há dúvidas do quanto é importante prestigiarmos a proteção dos direitos humanos. Além de eles serem declarados normativamente, é imprescindível que sejam garantidos também na prática, motivo pelo qual a federalização possui elevado grau de importância por ser mais uma forma de garanti-los e efetivar sua proteção.

Assim, valorizando a cooperação entre os entes federativos, o IDC é um relevante instrumento para assegurar as obrigações assumidas em tratados internacionais de direitos humanos. Contudo, resta claro que tal mecanismo carece de aperfeiçoamento, pela vagueza dos seus conceitos, pela restrição da legitimidade processual ativa, pela ausência de regulamentação processual, dentre tantas outras críticas expostas nesse estudo.

Portanto, os fundamentos da federalização de graves violações de direitos humanos, ou seja, a proteção aos direitos humanos e os compromissos firmados pelo Brasil internacionalmente, são assuntos de extrema relevância que não podem ficar reféns de uma regulamentação pobre, carente de modernização e aperfeiçoamento. O instituto necessita de aperfeiçoamento normativo e jurisprudencial para atender às demandas sociais contemporâneas no âmbito de proteção dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

ARAS, Vladimir. **Direitos Humanos: federalização de crimes só é válida em último caso.**

Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2005-mai-17/federalizacao_crimes_valida_ultimo> Acesso em: 25/02/2014

ARTEIRO, Rodrigo. **O incidente de deslocamento de competência e o federalismo cooperativo na defesa dos direitos humanos.** Disponível em:

<http://ibccrim.org.br/site/artigos/capa.php?jur_id=7771>. Acesso em: 24/02/2014.

ASTOLFI, Roberta Corradi; LAGATTA, Pedro; HILDEBRAND, Amanda. **Estudo sobre a federalização de graves violações aos direitos humanos.** Diálogos sobre Justiça. Brasília : Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2014.

Boletim dos Procuradores da República, n. 14, jun. 1999, in <www.anpr.org.br/boletim/boletim14/reforma.htm>. Acesso em 20/02/2014.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos.** São Paulo: Saraiva, 1991.

_____. **A humanização do direito internacional.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional.** 12ª edição - revista ampliada e atualizada, Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO, JUSTICIA Y SOCIEDAD (DEJUSTICIA). **Estudio de los estándares internacionales sobre la definición de graves violaciones a los derechos humanos aplicables en los Estados Unidos Mexicanos.**

EMERIQUE, Lilian Balmant. **Federalização das Graves Violações aos Direitos Humanos.** Rev. Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte. n. 65, pp. 467 - 497, jul./dez. 2014.

HERDY, Thiago; FARAH, Tatiana. SIP propõe federalizar crimes contra jornalistas no exercício da profissão. **O Globo**, São Paulo, 16 out. 2012. Disponível em <https://oglobo.globo.com/economia/sip-propoe-federalizar-crimes-contra-jornalistas-no-exercicio-da-profissao-6423044> Acesso em: 16/06/2017.

OLIVEIRA, Davi. Ministra defende federalização de crimes contra defensores de direitos humanos e jornalistas. **EBC**, Rio de Janeiro, 15 out. 2013. Disponível em <http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/10/ministra-defende-federalizacao-de-crimes-contra-defensores-de-direitos> Acesso em: 16/06/2017

PIOVESAN, Flávia. **Reforma do judiciário e direitos humanos.** In: TAVARES, André Ramos; LENZA, Pedro; ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora (Org.). *Reforma do poder judiciário: analisada e comentada.* São Paulo: Método, 2005.

———. *Direitos Humanos Internacionais e Jurisdição Supra-Nacional: a Exigência da Federalização.* Boletim - Associação Nacional dos Procuradores da República, n. 16, ago. 1999.

COMO CITAR ESSE DOCUMENTO:

EMERIQUE, Lilian Balmant. Estudo empírico da federalização de graves violações de direitos humanos: análise jurisprudencial. Revista do Direito, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 52, out. 2017. ISSN 1982-9957. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/9948>>. Acesso em: 30 out. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v2i52.9948>.