



Diálogos sobre Justiça

SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO

ESTUDO SOBRE
A FEDERALIZAÇÃO
DE GRAVES VIOLAÇÕES
AOS DIREITOS HUMANOS

EXPEDIENTE:

PRESIDENTA DA REPÚBLICA

Dilma Rousseff

MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA

José Eduardo Cardozo

SECRETÁRIO DA REFORMA DO JUDICIÁRIO

Flavio Croce Caetano

DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE POLÍTICA JUDICIÁRIA SUBSTITUTA

Patrícia Lamego de Teixeira Soares

COORDENADORA DO CENTRO DE ESTUDOS SOBRE O SISTEMA DE JUSTIÇA

Olívia Alves Gomes Pessoa

COLABORADORES

Alexandre Drummond

Andréa Fernanda Rodrigues Britto

Lucas Magalhães de Souza Caminha

Thiago Sanches Battaglini

EQUIPE DE PESQUISA

Pesquisadores: Roberta Corradi Astolfi, Pedro Lagatta e Amanda Hildebrand Oi

Consultora: Mariana Thorstensen Possas

Coordenador: Guilherme Assis de Almeida

Assistentes de pesquisa: Cinara Sampaio e Ana Luiza Bandeira

Revisoras: Janaina Gomes e Vivian Peres da Silva

Editoração Eletrônica: Editora CLA

Associação Nacional de Direitos Humanos, Pesquisa e Pós-Graduação (ANDHEP):

Presidência: Guilherme Assis de Almeida

Vice-Presidência: Maria de Nazaré Tavares Zenaide

Secretário-Executivo: Vitor Souza Lima Blotta

Secretária-Adjunta: Maria Gorete Marques de Jesus

Assistente-Administrativa: Maria Cristina Jakimiak Fernandes

Assistente-Financeiro: Carlos Bozza

Apoio:

Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça (Carta Acordo PNUD-FUN-DEP 30543)

Realização:

Associação Nacional de Direitos Humanos, Pesquisa e Pós-Graduação (ANDHEP)

FICHA CATALOGRÁFICA

341.27 E82s	Estudo sobre a federalização de graves violações aos direitos humanos / coordenação, Olívia Alves Gomes, Guilherme de Assis Almeida ; [autores] Roberta Corradi Astolfi, Pedro Lagatta, Amanda Hildebrand Oi. - Brasília : Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2014. 74 p. ISBN: 978-85-85820-95-4 Trabalho em parceria do Centro de Estudos Sobre o Sistema de Justiça e a Associação Nacional de Direitos Humanos, Pesquisa e Pós-Graduação (ANDHEP). 1. Federalização. 2. Incidente de deslocamento de competência (IDC). I. Gomes, Olívia Alves. II. Almeida, Guilherme de Assis III. Astolfi, Roberta Corradi IV. Lagatta, Pedro V. Oi, Amanda Hildebrand IV. Brasil. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário.
----------------	--

CDD



GOVERNO FEDERAL
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO
CENTRO DE ESTUDO SOBRE O SISTEMA DE JUSTIÇA

ESTUDO SOBRE A FEDERALIZAÇÃO DE GRAVES VIOLAÇÕES
AOS DIREITOS HUMANOS

BRASÍLIA
2014

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
SUMÁRIO-EXECUTIVO	11
1. CONSIDERAÇÕES SOBRE O MÉTODO	12
1.1. ANÁLISE DOS AUTOS DO IDC	17
1.2. JURISPRUDÊNCIA INTERNACIONAL	18
1.3. ENTREVISTAS	18
1.4. RECONSTRUÇÃO DE CASOS E ESTUDO DE CASO	20
1.5. RECONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA CRIAÇÃO DO IDC	20
1.6. MESAS DE DEBATE	20
1.7. LIMITAÇÕES DA PESQUISA	21
2. HISTÓRICO DO SURGIMENTO DO INCIDENTE DE DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA	22
2.1 RECONSTITUIÇÃO DOS CASOS - IDC 1 E IDC 2	28
2.1.1 Incidente de Deslocamento de Competência Nº 1 - Caso Dorothy Stang	28
2.1.2 Incidente de Deslocamento de Competência Nº 2 - DF (2009/0121262-6) - homicídio de Manoel Mattos	32
3. O PROCESSO DE INSTAURAÇÃO E JULGAMENTO DO IDC	38
3.1. 1ª FASE - ENCAMINHAMENTOS DE PEDIDOS DE IDC À PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA	38
3.2. 2ª FASE - A TRAMITAÇÃO DAS SOLICITAÇÕES DE IDC NO ÂMBITO DA PGR	41
3.3. 3ª FASE - JULGAMENTO DOS CASOS PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	48
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O PROCESSO DE INSTAURAÇÃO DE IDC	64
5. CONCLUSÕES	68
6. RECOMENDAÇÕES	70
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	72
ANEXO	73

APRESENTAÇÃO

Em maio de 2014, o projeto proposto pela Associação Nacional de Direitos Humanos, Pesquisa e Pós-Graduação (ANDHEP) para o estudo de federalização de graves violações de direitos humanos foi selecionado. O edital BRA/12/13/Fortalecimento do Acesso à Justiça foi uma iniciativa da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

A participação do Ministério da Justiça na aprovação da EC 45/2004, que, entre outras reformas no sistema judiciário nacional, criou o Incidente de Deslocamento de Competência (IDC), nome oficial do nosso objeto de pesquisa, dá a medida da prioridade do tema para o Estado brasileiro. Ao abrir a possibilidade de federalização de casos de graves violações de direitos humanos, uma demanda antiga de alguns movimentos sociais, a reforma do Judiciário suscitou expectativas em relação à justiça brasileira e a proteção dos direitos humanos.

Com todas as questões doutrinárias e técnicas que mobiliza, o IDC também apresenta um forte viés político, e era de se esperar que tivesse seus sentidos e possibilidades de aplicação debatidos e disputados no plano teórico e prático.

Atores da sociedade civil atuantes nas causas de direitos humanos têm entendimentos que parecem não coincidir com aqueles dos operadores de justiça envolvidos, haja vista a pequena quantidade de processos de IDC instaurados pelo procurador-geral da República quando comparado com o número de solicitações que chegam até o mesmo.

Enquanto operadores cautelosos parecem privilegiar a excepcionalidade do objeto, no campo da política institucional, legisladores tomam iniciativas que parecem ter como objetivo tornar o IDC um instrumento mais acessível e mais frequente no tratamento das questões de direitos humanos no Brasil.

Nesse sentido, passados quase dez anos desde sua implementação no ordenamento jurídico brasileiro, sistematizar o debate, compreender o contexto e os condicionantes que cercam a aplicação do artigo 109, parágrafo 5º, da Constituição Federal é de fundamental importância para avaliar suas reais possibilidades na garantia dos direitos humanos no país.

Como em qualquer pesquisa, escolhas de recorte do objeto foram feitas afastando da análise questões tão importantes quanto aquelas desenvolvidas neste projeto. Optamos por privilegiar o IDC a partir do momento que este entra oficialmente no sistema de justiça, ou seja, a partir do gabinete do procurador-geral da República, que é o titular exclusivo da ação, e acompanhar os casos até o desfecho no Superior Tribunal de Justiça.

Como este é um dos primeiros estudos – senão o primeiro – de abordagem empírica sobre o tema, essa escolha pareceu ser a mais produtiva, pois é dentro desse recorte que o objeto da pesquisa se delinea mais claramente.

Desse modo, a atuação da sociedade civil organizada em torno do tema de direitos humanos e os demais agentes que se envolvem com o IDC e que não fazem parte dessas duas instituições – PGR e STJ – foi abordada de forma apenas superfi-

cial. Mesmo a atuação da sociedade civil na aprovação da reforma constitucional 45/2004 foi pouco tematizada.

A opção por observar o objeto principalmente no seu lugar institucional é um ponto de partida para compreendê-lo e pesquisas futuras poderão preencher as lacunas deixadas aqui.

Mesmo com todas as renúncias, acreditamos que a escolha foi oportuna, pois nos permitiu formular um modelo explicativo que destaca os principais elementos, formais e não formais, que atuam para selecionar certos casos que, por suas características especiais, terão sua jurisdição deslocada da esfera da justiça estadual para a federal.

A partir do nosso modelo, as disputas político-institucionais se mostraram bastante importantes como fatores de seleção em relação ao que é passível ou não de federalização, tanto nas escolhas estratégicas do procurador-geral da República como na análise feita pelo STJ.

Que uma corte tome decisões a partir de critérios técnico-jurídicos e extrajurídicos parece ser um fenômeno inescapável, que não é exclusivo dos julgamentos de IDC, nem da justiça no Brasil. Mas no caso do Incidente de Deslocamento de Competência talvez seja necessário refletir o quanto as disputas político-institucionais podem estar eclipsando a proteção dos indivíduos contra as graves violações de direitos humanos.

Os encaminhamentos e trâmites que acontecem depois que os casos são federalizados não foram objeto da nossa pesquisa, ainda que seja este aspecto fundamental para compreender o impacto e a efetividade da federalização das graves violações de direitos humanos.

Entretanto, talvez seja preciso um lapso de tempo maior para realizar esse tipo de estudo, dado que até hoje apenas dois casos foram federalizados.

Esta pesquisa foi viabilizada pela colaboração de muitas pessoas que contribuíram desde a coleta dos dados e sua interpretação, no financiamento e nas entrevistas concedidas.

Duas pessoas foram especialmente importantes e generosas. Uma delas foi o procurador da República Ubiratan Cazetta, coordenador da Assessoria Jurídica de Tutela Coletiva, que imediatamente incorporou uma atitude de plena transparência e colaboração com a pesquisa, facilitando o acesso a documentos, participando de duas mesas de debate e até mesmo intermediando o contato com outros interlocutores. No seu gabinete, também gostaríamos de agradecer Giane Figueiredo e Silvia Amaral.

Outra pessoa fundamental nesse processo foi a coordenadora de Pesquisa da Secretaria de Reforma do Judiciário, Olívia Alves Gomes Pessoa, que atenciosa e pacientemente nos forneceu orientações, documentos e realizou pontes imprescindíveis com os órgãos do sistema de justiça.

Agradecemos a colaboração de todas as pessoas entrevistadas que generosamente cederam seu tempo e atenção.

Também agradecemos aos secretários de Reforma do Judiciário, Flávio Croce Caetano e Estrellamaris Postal, que não raro se envolveram pessoalmente nas relações institucionais que nos permitiram acesso rápido a alguns atores e instituições.

Em São Paulo, agradecemos aos procuradores da República André de Carvalho

Ramos, Denise Abade, Robério Nunes e Walter Claudius Rothenburg, que também forneceram acesso aos documentos não sigilosos, e agradecemos também toda a ajuda dos servidores de cada gabinete.

Durante a pesquisa foram realizadas quatro mesas de debates, nas quais pudemos contar com a participação e/ou co-organização das seguintes pessoas e instituições: Marta Machado, Maira Machado, Eloisa Almeida e Oscar Vilhena, da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas; Jefferson Nascimento, Flávio Siqueira e Rafael Custódio, da Conectas Direitos Humanos; Inês Virginia Prado Soares, procuradora da República no Estado de São Paulo; Juliana Cardoso Benedetti, chefe da assessoria internacional da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da

República; Mariana Pimentel Fischer Pacheco, doutora em filosofia do direito pela UFPE; Sergio Brito, da Advocacia Geral da União; e Luseni Aquino, do IPEA.

Agradecemos também à nossa consultora profa. dra. Mariana Possas (UFBA), sempre disponível para discutir desde questões filosófico-epistemológicas do método até as questões mais prosaicas do dia a dia dos pesquisadores.

Em Belo Horizonte, agradecemos o apoio do advogado Miguel Marzinetti, que realizou uma das entrevistas, para a qual não foi possível deslocar membros da equipe.

Agradecemos aos companheiros da ANDHEP, Cristina Fernandes, Carlos Bozza e Vitor Blotta.

SUMÁRIO-EXECUTIVO

O Incidente de Deslocamento de Competência (IDC) é um instrumento criado na reforma constitucional 45/2004 que ficou conhecida como “Reforma do Judiciário”. O dispositivo permite que o Procurador-Geral da República requeira deslocamento de competência da justiça estadual para a justiça federal, quando houver uma grave violação de direitos humanos. O texto constitucional define essa possibilidade da seguinte maneira:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

V-A as causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º deste artigo

§ 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.

Até hoje houve quatro solicitações de deslocamento de competência junto ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) por parte do Procurador-Geral da República (PGR). Uma primeira leitura dos autos dos processos que tramitaram ou tramitam no STJ, apontará que foram três os principais pontos que fundamentaram os pedidos e considerados para deferir ou indeferir o pedido do PGR: a) a causa de pedir: a hipótese de grave violação dos direitos

humanos; b) o interesse da União no cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos e c) a avaliação do interesse ou capacidade das instituições do sistema de segurança pública e justiça do Estado em tela. Os dois primeiros estão explícitos no texto constitucional e o terceiro (critério jurisprudencial) seria uma consequência lógica dos dois primeiros ou um expediente para evitar a possibilidade de um uso excessivo do IDC.

A hipótese inicial de trabalho assumiu que as discussões nos autos representariam os fatores decisivos para o pedido do PGR, bem como para a decisão dos ministros do STJ. Os argumentos pró e contra a federalização de grave violação de direitos humanos contidos nos autos foram divididos conforme diziam respeito a cada um dos requisitos do IDC. Foram realizadas entrevistas com operadores do sistema de justiça federal e atores da sociedade civil também abordando os três requisitos. Conforme o trabalho de campo evoluiu, a hipótese foi totalmente reformulada e desdobrada. Apresentamos a seguir cada uma das hipóteses e as principais evidências coletadas na pesquisa em favor de cada uma delas.

H1: A decisão de federalizar ou não um caso no STJ não está sendo tomada com base na avaliação do que é uma grave violação de direitos humanos, nem no risco de descumprimento de tratados internacionais de direitos humanos e tampouco pela avaliação da capacidade ou incapacidade das instituições estaduais competentes oferecerem uma resposta jurídica eficaz ao caso.

- Muitos ministros adotaram em seus votos uma interpretação bastante abrangente de grave violação de direitos humanos que acaba por neutralizar o qualificativo grave e não distinguir entre casos;

- Os ministros em entrevista e em seus votos manifestaram a dificuldade em definir o que é uma grave violação de direitos humanos;

- Ao se comparar os IDCs 1 e 2, vemos que a “incapacidade” dos estados suscitados foi aferida de forma diferente. No IDC 1 elementos históricos, precedentes e contextuais da “incapacidade” do estado em lidar com a grave violação de direitos humanos foram considerados irrelevantes

e apenas a investigação e processamento do caso específico - o assassinato de Dorothy Stang -, foram levados em conta. Considerado que o caso estava tendo andamento, a federalização foi indeferida. No IDC 2, também assassinato de um defensor de direitos humanos, os ministros argumentaram que já havia andamento do caso, cinco indiciados e que o magistrado e promotor responsáveis haviam agido a contento. Mesmo assim, foi considerado para a decisão por federalizar o caso o histórico de insucesso das autoridades estaduais em lidar com crimes cometidos por grupos de extermínio, levando em conta o contexto e as condições mais gerais que permearam o crime.

	Houve resposta satisfatória ao crime específico	O contexto, precedente e histórico de GVDH foi levado em consideração na decisão de federalizar?	Deferido
IDC-1	SIM	NÃO	NÃO
IDC-2	SIM	SIM	SIM

H2: O fator de maior importância para explicar as decisões no STJ é a disputa político- institucional entre as instituições do sistema de justiça federal e o sistema de justiça estadual

- Durante o processo de tramitação da reforma constitucional houve intensa mobilização de membros do ministério público estadual contra o IDC;

- Uma vez aprovado o IDC, duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade foram interpostas no STF contra o dispositivo, por associações de magistrados.

- O resultado do julgamento do IDC tende a coincidir com a posição das instituições do sistema de justiça do estado suscitado.

	Posição do MP e/ou TJ	Resultado do pedido de IDC
IDC-1	Contra	Indeferido
IDC-2	A favor	Deferido
IDC-3	Contra	Aguardando julgamento
IDC-4	A favor	Deferido

- Há nos autos manifestações de ministros que se disseram receosos em relação ao IDC, que representaria, para eles, uma desconfiança ou preconceito contra os sistemas de justiça estadual.

- Alguns ministros que votam contra o IDC manifestam uma preocupação com a quebra do pacto federativo. O argumento é de que se o IDC não for usado de forma extremamente excepcional e cuidadosa, haverá a quebra do pacto. Nos mesmos votos, esses ministros recomendam a aplicação da Lei nº 10.446, de 8/5/2002 que permite à polícia federal proceder a investigação de certas infrações penais, entre elas aquelas relativas a violação a direitos humanos. Ou seja, a preocupação com o pacto federativo não se coloca quando a instituição em questão é a polícia, mas apenas relativamente ao Ministério Público e Judiciário.

H3: Um julgamento no STJ tem influência sobre as escolhas subsequentes do PGR dos casos que serão levados como pedidos de deslocamento de competência.

- Alguns membros do Ministério Público Federal, sendo um deles um ex-Procurador-Geral da República, consideram que os membros do STJ podem ser particularmente sensíveis em relação às pressões dos órgãos estaduais na hora de decidir pela competência do caso no IDC. Consideram que alguns estados são politicamente mais poderosos e que o PGR acaba levando em conta esse aspecto para propor uma ação do IDC.

- Dentro da PGR, o IDC-5, solicitado pelo MP do estado de Pernambuco, não passou pelo trâmite regular e foi colocado na frente de outros casos há muito mais tempo no gabinete do PGR e que viriam a ter parecer favorável para à federalização.

Que esse caso tenha sido escolhido parece ser uma evidência de que o PGR pretendia formar jurisprudência favorável ao IDC, como uma escolha estratégica.

A análise conjunta das evidências empíricas revela que são disputas que se dão fora do universo técnico-jurídico - e que geralmente não constam nos autos - o elemento definidor do uso do IDC até o momento dessa pesquisa. Pode-se deduzir que são os conflitos por interesse entre União e estados, entre os diversos sistemas de justiça dessas esferas e os agentes que nelas atuam, os fatores que operam decisivamente no processo de deslocamento de competência.

A relação entre os interesses corporativistas dos grupos profissionais que compõe os sistemas de justiça e a performance desse mesmo sistema apresenta-se, dessa maneira, como uma questão chave dentro do debate sobre a proteção dos direitos humanos no Brasil, sobre quais são os obstáculos e desafios. Pretendeu-se aqui demonstrar como essa relação opera num instrumento jurídico específico, o IDC. Porém, é certo que não é uma questão restrita a esse dispositivo. Mais pesquisas que joguem luz sobre essa temática são imprescindíveis para a ampliação do debate público a respeito do papel do sistema de justiça na garantia dos direitos humanos no Brasil.

Para concluir, esta pesquisa permitiu a proposição de algumas recomendações para o aprimoramento do IDC. São elas:

1) O esforço institucional da PGR iniciado - ainda que tardiamente - em setembro de 2013 e a criação de um procedimento específico para o IDC (Procedimento Preparatório para Incidente de Deslocamento de Competência) são evidências da atenção e do zelo que a

PGR está dispensando à questão da grave violação de direitos humanos. Semelhante esforço institucional deve ser mantido e aprimorado. Um diálogo constante com os mais diversos agentes da sociedade civil, bem como com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e o Departamento de Direitos humanos e Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores, é mais do que recomendável. Também é de crucial importância o estabelecimento de um diálogo institucional com os órgãos do sistema interamericano de direitos humanos cuja competência foi reconhecida pelo Brasil, vale dizer: Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos;

2) De modo contrário, a inexistência de um procedimento específico para o encaminhamento dos pedidos de IDC encaminhados pela PGR ao STJ é ilustrativo da ausência de um entendimento adequado do significado do conceito de grave violação de direitos humanos, bem como das obrigações do Estado brasileiro em face de um acontecimento como esse. Um esforço institucional por parte do STJ é absolutamente imprescindível para que o Estado brasileiro como um todo seja capaz de oferecer um remédio judicial efetivo e eficaz capaz de impedir a continuidade das graves violações aos direitos humanos;

3) Pelo fato de a SRJ ter se constituído, a mesma época do IDC, essa instituição tem um papel de relevância, podendo incentivar, de comum acordo com a PGR, um diálogo com as demais instâncias do Estado brasileiro, bem como com os agentes da sociedade civil brasileira e internacional que atuam na promoção e proteção dos direitos

humanos. O CEJUS pode ser o responsável pela divulgação de material didático capaz de ampliar a compreensão do conceito de “grave violação de direitos humanos”, além de estimular a disseminação de obras de referência dedicadas ao tema;

4) É importante para o Legislativo e sociedade civil, ao debaterem a ampliação dos agentes que podem solicitar o IDC junto ao STJ, levar em conta a capacidade de instrução dos casos. Se por um lado os entrevistados apontaram que a ampliação dessa prerrogativa pode ser positiva - e a pesquisa demonstrou que a PGR é um gargalo importante, talvez excessivo, no processo de instauração e julgamento do IDC -, outros apontaram a maior facilidade que algumas instituições têm para instruir os casos quando comparadas a outras. Se até mesmo ao PGR eventualmente são ignorados pedidos de informação junto a instituições estaduais, essa situação pode se agravar com outros agentes. É preciso que as vantagens e desvantagens de se ampliar o número de agentes competentes para ajuizar ação de IDC junto ao STJ sejam debatidas com profundidade.

Temos a expectativa de ter contribuído para o avanço, teórico e no plano prático, da proteção dos direitos humanos no Brasil e com o desejo de ver este trabalho subsidiando importantes e sérias reflexões acerca dos desafios que ainda envolvem o IDC, mas principalmente acerca do papel de cada agente do estado responsável pela aplicação da lei e, portanto, pela observância das obrigações assumidas pelo Estado brasileiro.

1. CONSIDERAÇÕES SOBRE O MÉTODO

Esta pesquisa buscou compreender como o sistema de justiça brasileiro tem lidado com os casos de deslocamento de competência. Pretendemos empreender uma análise sobre quais são os aspectos determinantes ao longo do que chamaremos aqui de *processo de instauração e julgamento do IDC*, um processo de seleção de casos que pode ou não culminar na federalização de uma grave violação de direitos humanos. Esse processo é composto por diversas fases, sendo que em cada uma delas o que é relevante para os agentes que a compõem muda de acordo com a posição desses no campo social. Por que uma tentativa de federalização obteve sucesso? Por que foi rejeitada? Por fim, por que uma determinada tentativa de federalização sequer chegou a entrar formalmente no sistema? Essas são as questões norteadoras dessa investigação.

Com a construção de um modelo explicativo para o processo de instauração e julgamento do IDC (que não se pretende único, tampouco pretende esgotar todas as possibilidades ao redor desse tema complexo) queremos evidenciar as questões e tensões políticas subjacentes à tomada de decisão sobre a federalização, realizadas por meio da disputa por competência diante de casos envolvendo grave violação de direitos humanos. Queremos reunir elementos sobre como os sistemas de justiça tem reagido a tais tensões, no que toca especificamente o IDC. A partir daqui, nos referiremos a “sistemas” de justiça, no plural, pois a suposta divisão entre judiciá-

rio federal e os muitos judiciários estaduais, segundo as conclusões dessa pesquisa, parece operar de forma mais forte do que sugeriria a mera distribuição constitucional de competências.

Para atingir esse objetivo, pretendeu-se, especificamente, acessar qual a compreensão sobre os critérios fundamentais para o deslocamento é mobilizada pelas instituições do sistema de justiça e por seus agentes.

Para os nossos propósitos, a abordagem qualitativa se apresentou quase automaticamente, por dois motivos fundamentais. O primeiro deles é que, até onde tivemos acesso, não há pesquisa empírica sobre o IDC até o presente momento. Há uma quantidade razoável de análises jurídicas a respeito dele, sendo o mais consistente o estudo de Ubiratan Cazetta¹, mas não encontramos estudo que se debruçasse sobre os casos e agentes de forma sistemática para produzir análises que se pretendessem explicativas. Desse modo uma abordagem qualitativa parece mais adequada para captar aspectos relevantes sobre esse objeto tão pouco conhecido. O segundo motivo se deve à imposição deste método pelo pequeno número de casos existentes e o pequeno número de atores envolvidos.

Foi realizada então uma pesquisa qualitativa a partir, principalmente, dos autos dos incidentes de deslocamento de competência e de entrevistas, cujo objetivo foi acessar as percepções de atores que

¹ CAZZETA, Ubiratan. *Direitos Humanos e Federalismo – o Incidente de Deslocamento de Competência*. São Paulo: Editora Atlas, 2009, 244 páginas.

tiveram experiências diretas com o IDC. Percepções tanto sobre como se deu tal experiência, como a respeito da eficácia da federalização, dos acertos e das falhas de seu marco legal e formas possíveis de aprimorá-lo. Complementarmente foram realizadas mesas de debate e a reconstrução de dois casos emblemáticos submetidos à esfera federal em suas etapas e marcos relevantes com o fim de auxiliar o estudo das determinantes do processo de instauração e julgamento do IDC.

O resultado dessa combinação de técnicas permitiu jogar luz sobre o que procurador-geral da República e o Ministério Público Federal consideram relevante para promover um pedido de federalização, quais os elementos motivadores das decisões por federalizar ou não proferidas pelo STJ até o momento e sobre o que é levado em consideração pelos agentes, sociedade civil e outros, para instar a Procuradoria Geral da República a mover um incidente de deslocamento de competência. Daí deriva o modelo explicativo.

Até a conclusão dessa pesquisa, quatro eram os incidentes de deslocamento de competência existentes - os IDC 1/PA (Dorothy Stang), IDC 2/PE e PB (Manoel Mattos), IDC 3/GO (referente a mais de 40 casos que envolvem execuções sumárias, desaparecimentos e tortura) e o IDC 5/PE (Thiago Farias). Apesar de o último desses casos ser denominado IDC 5, foram apenas 4 casos efetivamente iniciados pelo procurador-geral da República. O IDC-4 foi suscitado por um particular, “em decorrência de atos administrativos praticados no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, que culminaram com sua aposentadoria por invalidez permanente” e foi arquivado definitivamente pelo ministro relator, já que é competência exclusiva do procurador-geral da República iniciar um

incidente de deslocamento. A instauração de IDC nesse caso foi, provavelmente, um equívoco do STJ.

A seguir, exporemos detalhadamente as fontes utilizadas e qual o tratamento dado a cada uma delas.

1.1. ANÁLISE DOS AUTOS DO IDC:

A análise documental empreendida nessa pesquisa teve por base os autos processuais dos quatro incidentes de deslocamento de competência. Como se verá a seguir, são analisados extensamente apenas os autos dos IDCs 1, 2 e 3, pois o IDC 5 tramitou em segredo de justiça, razão pela qual tivemos acesso apenas à decisão final do STJ, sem contudo poder acessar mais profundamente os debates realizados em torno do caso.

Os autos dos processos envolvendo incidentes de deslocamento de competência foram disponibilizados integralmente para esta pesquisa pelo Superior Tribunal de Justiça (IDCs 1 e 2) e Procuradoria Geral da República (IDC 3). Ao todo, os 3 IDCs analisados consistiam em alguns milhares de páginas, compostos por documentos de diversas origens e naturezas. Optou-se, para possibilitar a pesquisa, pelo tratamento e análise dos documentos que diziam respeito diretamente à discussão de federalizar ou não o caso, tais como manifestações do PGR, dos tribunais de justiça e dos ministérios públicos estaduais, ONGs e uma infinidade de agentes interessados. Nesse sentido, não foram analisadas informações relativas à tramitação dos processos na esfera estadual que estavam anexadas nos autos dos IDCs. Analisar esses documentos extrapolaria os limites e possibilidades dessa pesquisa.

Uma vez selecionados os documentos pertinentes, esses foram lidos integral-

mente e foi construído um banco para o ordenamento dos dados, o que chamamos de grades de análise, para cada um dos IDCs. O interesse dessa pesquisa, no que diz respeito aos autos, recaiu na forma como argumentos relacionados aos três critérios fundamentais de admissibilidade do IDC foram operacionalizados pelos agentes - quais são os argumentos apresentados, como são encadeados e quais suas consequências - a fim de acessar suas interpretações e compreender quais são os elementos que melhor explicam os desfechos dos casos discutidos.

A preparação dos dados através da construção de grades de análise observou principalmente os critérios formais de admissibilidade, a saber: i) a hipótese de grave violação de direitos humanos, ii) a necessidade de cumprir com obrigações firmadas em tratados internacionais e iii) a aferição da “incapacidade”² do ente federativo em proceder com investigação, processar e julgar os perpetradores. Foram extraídos, portanto, o argumento jurídico sobre cada um dos critérios, a qual IDC se refere, quem proferiu, em qual data, onde se localiza, como exemplificado a seguir:

Tabela 1 - Exemplo de Grade de Análise

Critério	Caso	Documento	Citação	Quem	Data
Incapacidade das autoridades locais	IDC 3	Manifestação final do IDC 3 (Nº 3886/2014 - ASJTC/SAJ/PGR), Pg.66.	Embora inegável a ofensa à razoável duração do processo (especialmente em razão da demora entre a data do fato e a oferta da denúncia), entende-se não haver motivos para deslocamento de ação penal que já ultrapassou a fase de instrução, estando pendente, apenas, de decisão.	Rodrigo Janot Monteiro de Barros, procurador-geral da República	22/08/2014

Durante a fase de tratamento dos dados realizado por vários pesquisadores foram realizadas duas rodadas de revisão coletiva, visando a melhorar a consistência da classificação do conteúdo. Procedeu-se então a redação de textos descritivos sobre cada um dos aspectos e nessa fase emergiram os eixos analíticos e as hipóteses explicativas.

1.2. JURISPRUDÊNCIA INTERNACIONAL:

As decisões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) também foram utilizadas com fonte de informação.

Buscou-se, nesses documentos, a justificativa da admissão pela Comissão de casos contra o Estado brasileiro, sobretudo observando quais seriam os artigos violados da Convenção Americana sobre Direitos Humanos que justificaram cada desfecho. Ao todo, entre os anos de 2003 e 2013, foram 53 casos admitidos pela CIDH.

1.3. ENTREVISTAS:

As entrevistas se mostraram uma fonte imprescindível de dados para a compreensão dos caminhos do IDC. Por ser um campo em construção, formado por expe-

² Esta pesquisa se referirá ao termo “incapacidade” entre aspas por ser dessa maneira que os agentes se referem a ele tanto nos autos como nas entrevistas.

riências localizadas e sem uma jurisprudência nacional ampla, acessar as percepções dos agentes que mobilizam esse campo permitiu a elaboração de hipóteses sobre como essa construção tem se dado, quais suas particularidades e desafios.

A técnica de entrevista semiestruturada em profundidade pressupõe que o pesquisador conduzirá o discurso do entrevistado, mesmo que de forma sutil, sem limitar os espaços de fala do respondente. Nessa técnica, ao mesmo tempo em que o foco do olhar do pesquisador está dirigido para questões previamente definidas, é possível ao participante expor suas percepções de maneira mais livre, saindo dos caminhos pré-definidos pelo roteiro.

O roteiro de entrevista (anexo 1) foi construído a partir das questões colocadas pela literatura e do contato com os IDCs. Como qualquer pesquisa qualitativa, descobriu-se ao longo de sua execução temas e conteúdos que subjazem o campo e que não haviam sido previstos anteriormente. Conforme a pesquisa avançava, elementos novos, antes completamente ignorados, foram acrescentados ao roteiro, de forma que as hipóteses de pesquisa pudessem ser mais bem elaboradas. Assim, o roteiro não foi exatamente o mesmo para todos os entrevistados. Para a sua construção, foi levada em consideração a posição que o entrevistado ocupava no campo, bem como em quais casos havia atuado. Questionamentos sobre determinada fase desse processo ou para determinados casos não eram pertinentes para todos os entrevistados, por isso o roteiro foi sendo modulado de acordo com o participante.

A pesquisa hemerográfica e documental indicou as organizações e pessoas que tiveram experiências efetivas com o deslocamento de competência. Como são poucos os casos, esse número de agentes

é restrito, o que permitiu que contatássemos e convidássemos para a entrevista boa parte daqueles que estiveram diretamente envolvidos com o IDC.

Foram realizadas 15 entrevistas com duração média de 2 horas, que foram gravadas e posteriormente transcritas. De forma a representar melhor cada um dos níveis do modelo explicativo aqui proposto, foram distribuídas da seguinte forma:

- 5 participantes eram membros da sociedade civil e instituições públicas responsáveis por instar a PGR a ajuizar um pedido de deslocamento (desses, 4 eram membros de organizações da sociedade civil, 1 era defensor público);
- 6 eram membros do Ministério Público Federal (2 ex-Procuradores-Gerais e 4 Procuradores da República);
- 4 eram magistrados que atuaram pelo Superior Tribunal de Justiça (2 deles já aposentados).

Estabelecemos como procedimento enviar previamente, para cada um, o roteiro de entrevista, de forma que o entrevistado pudesse se familiarizar com ele. Essa opção possibilita reativar a memória daquele que é sujeito da pesquisa, permitindo inclusive que ele junte todas as informações que considerar relevante para sua participação. Ainda, cada entrevistado recebeu a transcrição de sua entrevista, de forma que lhe fosse possível uma segunda oportunidade de produzir percepções sobre o tema e de retificar aquilo que achasse necessário.

A escolha por uma investigação a partir de entrevistas é repleta de desafios, sobretudo numa pesquisa de curto prazo como a que se propôs aqui. Além da identificação da amostra, os contatos, as expli-

cações sobre a pesquisa e a negociação de disponibilidades para sua realização exigiram grande investimento de energia da equipe de pesquisa e dos entrevistados. Não obstante, pudemos contar com a colaboração generosa daqueles que estão representados nessa pesquisa.

A maior parte das entrevistas foi realizada em São Paulo e Brasília, tendo sido uma delas feita em Belo Horizonte. Para as demais, optou-se por entrevistas remotas, via teleconferência, através do software Skype. Para empreender as análises do vasto material coletado através das entrevistas, foi utilizado o software NVIVO versão 10, produzido pela QSR International.

1.4. RECONSTRUÇÃO DE CASOS E ESTUDO DE CASO

Como já dito anteriormente, nosso objeto de pesquisa é um fenômeno restrito, com poucos casos a serem analisados. Desse modo, realizamos a reconstrução de dois casos para acessar um material empírico robusto. Essas reconstruções constam desse relatório e foram fundamentais para balizar nossa compreensão do IDC. Inicialmente essa parte da pesquisa foi pensada em termos de estudos de casos, no sentido forte do termo, como uma metodologia para formular explicações do resultado. Com o decorrer da pesquisa ficou claro que o que estávamos realizando era uma reconstrução dos casos.

Por outro lado, também ficou claro que a pesquisa, tomada em sua forma mais completa, considerando o conjunto dos dados colhidos, descritos e analisados muito se assemelhava a um estudo de caso. No modelo explicativo, descrevemos aspectos dos casos de IDC em cada fase e analisamos os fatores que nos pareceram mais importantes para os desdobramentos.

1.5. RECONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA CRIAÇÃO DO IDC

Fontes hemerográficas foram utilizadas para a reconstrução do histórico de criação do incidente de deslocamento de competência. Como o interesse da pesquisa nessa recuperação histórica foi tão somente se familiarizar com o campo e identificar os pontos de tensão presentes ao debate público sobre o IDC, o trabalho com fontes hemerográficas não foi exaustivo, nem se pretendeu representativo dos debates realizados ao longo das duas últimas décadas. Dessa forma, ao invés de um levantamento sistemático, optou-se por buscar notícias e artigos sobre a federalização em apenas um periódico, a Folha de São Paulo, inclusive por uma razão pragmática: seus arquivos estão disponíveis e são facilmente manipuláveis.

1.6. MESAS DE DEBATE

Para ajudar a dar sentido aos materiais recolhidos, foi utilizada uma abordagem de abertura da discussão com agentes do campo, realizada em quatro mesas de debate. Em alguns debates, o grupo de pesquisa propôs o tema e enviou algumas reflexões previamente enquanto em outros participantes gentilmente fizeram apresentações prévias ao debate. Sempre que possível as mesas foram abertas ao público, ampliando ainda mais o espaço de interlocução.

Mesa 01: Realizada na Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, sobre o tema *O que o massacre do Carandiru nos conta sobre as graves e generalizadas violações de direitos humanos?*

Mesa 02: Realizada na Conectas Direitos Humanos, sobre o tema *O Risco de responsabilização internacional do Brasil decorrente do descumprimento de obriga-*

ções jurídicas assumidas em tratados internacionais.

Mesa 03: Realizada na Secretaria de Reforma do Judiciário, no Ministério da Justiça, sobre o tema *O critério jurisprudencial da incapacidade ou omissão das instituições estaduais para deferir o deslocamento de competência para graves violações de direitos humanos.*

Mesa 04: Realizada na Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, sobre o tema *Condição de admissibilidade do IDC através da Procuradoria-Geral da República.*

1.7. LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Era o propósito inicial desta pesquisa realizar uma coleta e análise que desse conta dos casos de IDC desde a forma como eles começam a ser criados no âmbito dos agentes que encaminham pedidos de IDC ao Procurador-Geral da República. A pesquisa como um todo teve a duração de seis meses e a equipe priorizou o levantamento de dados, tratamento e análise dos IDCs já instaurados pelo PGR, além da realização de entrevistas. O material que chega à PGR

é distribuído entre uma assessoria em Brasília e quatro procuradores federais na cidade de São Paulo. Como os dados ficam dispersos foi necessário abordar, negociar e agendar consultas com cada procurador ou gabinete individualmente. Não obstante a boa vontade dos servidores e procuradores, a equipe conseguiu recolher informações parciais sobre os casos. Essas informações são fundamentais para compreender, no nosso modelo explicativo, o que acontece na fase um do processo de instauração do IDC. Com a insuficiência desse material, a análise da fase um se tornou muito mais uma proposta para pesquisa futura do que a apresentação de resultados consistentes. Ainda assim, ousamos ensaiar algumas análises para reflexões posteriores.

Todos os bancos de dados construídos para essa pesquisa foram colocados à disposição da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, com a esperança de que possam contribuir para pesquisas futuras sobre o deslocamento de competência.

2. HISTÓRICO DO SURGIMENTO DO INCIDENTE DE DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA

A ideia de que graves violações de direitos humanos deveriam ser julgadas e investigadas na esfera federal do sistema de justiça foi gestada desde o início da década de 1990. Em 11 de fevereiro de 1991, o jurista Miguel Reale Júnior escreveu na seção Tendências e Debates do jornal Folha de S. Paulo³ apoiando a proposta de intervenção federal no estado do Mato Grosso solicitada pelo procurador-geral da República em um caso em que três assaltantes já rendidos foram torturados, feridos a bala e, por fim, queimados vivos em público por integrantes da Polícia Militar.

Pouco mais de dez anos depois, quando a proposta de federalização como conhecemos hoje já tramitava no Congresso Nacional, o mesmo Miguel Reale Júnior, então como ministro da Justiça, apoia novamente a intervenção federal, dessa vez no Espírito Santo. Denúncias de corrupção no executivo e legislativo, envolvimento da polícia com corrupção e grupos de extermínio levaram a Ordem dos Advogados do Brasil a solicitar a intervenção junto ao Ministério da Justiça.

O pedido foi aprovado pelo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana

(CDDPH), do qual fazia parte o procurador-geral da República, que decide então levar o caso adiante. Argumentando inviabilidade política e jurídica, o presidente Fernando Henrique Cardoso convence o procurador-geral Geraldo Brindeiro a desistir da intervenção, anunciando como alternativa a montagem de uma missão especial envolvendo a polícia federal para atuar naquele estado. A posição do presidente foi possivelmente o motivo da renúncia de Miguel Reale Júnior⁴.

A dificuldade do sistema de justiça local em lidar com certos casos já havia levado o delegado da Polícia Federal Amaury Galdino a afirmar, na CPI da Pistolagem⁵, que o Congresso deveria determinar na revisão constitucional que os crimes de encomenda fossem investigados pela Polícia Federal, já que, em sua opinião, as polícias civis dos estados não tinham estrutura para apurá-los⁶.

A doutrina e especialistas em Direitos Humanos também advogavam por um instrumento semelhante, capaz de inibir as violações de direitos humanos no país: em 1992, José Augusto Lindgren Alves⁷ apontava para a responsabilidade da União pe-

³ REALE JR., M. Tempestade na consciência. *Folha de S. Paulo*, Primeiro Caderno (Tendências e Debates), pg. 3, 11 de fev. 1991.

⁴ FREITAS, S. e LIMA, S. Reale Jr. se demite da Justiça; FHC anuncia novo ministro. *Folha de S. Paulo*, Primeiro Caderno, pg. 4, 09 de jul. 2002.

⁵ ASSEMBLEIA Legislativa de Alagoas decide criar a CPI da Pistolagem. *Jornal Primeira Edição*, 18 de abril 2012. Política, disponível em <http://primeiraedicao.com.br/noticia/2012/04/18/assembleia-legislativa-decide-criar-a-cpi-da-pistolagem>; a Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembleia Legislativa de Alagoas (ALE), conhecida como CPI da Pistolagem, foi criada para “investigar o suposto plano de assassinato envolvendo os deputados estaduais Cícero Ferro (PMN), Dudu Hollanda (PSD) e Maurício Tavares (PTB)” no estado de Alagoas.

⁶ *Jornal Folha de S. Paulo*, edição de 12/03/1993.

⁷ LINDGREN ALVES, J.A. Os Direitos Humanos como tema global. In PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e direito constitucional internacional*. São Paulo: Saraiva, 2013. 14 ed., rev. e atual.

las violações de direitos humanos e sugeria que “um adjutório importante talvez fosse a atribuição às instâncias federais de capacidade de atuação dita complementar, em cooperação com as instâncias estaduais”.

Também no início da década de 1990 ganhava corpo a reforma do Judiciário, caldo engrossado pela expectativa da revisão constitucional, prevista na carta de 1988⁸. Ludmila Ribeiro⁹ defende, em seu texto sobre a reforma do Judiciário e o acesso aos direitos, que a Emenda 45/2004 é parte de um processo de transformação pelo qual a justiça brasileira passava para se adaptar às novas demandas sociais de inclusão e acesso à justiça, já que a história de consolidação do Poder Judiciário brasileiro teria sempre sido marcada por uma naturalização da desigualdade.

Em 30 de abril de 1992, o deputado Hélio Bicudo (PT-SP) apresentou na Câmara dos Deputados o Projeto de Emenda Constitucional N^o 96¹⁰, que ficaria conhecido como “PEC da reforma do Judiciário”. O texto inicial introduzia modificações na carreira dos juízes, na composição de tribunais e outros, mas ainda não tocava o tema das graves violações de direitos humanos.

É importante lembrar que à época os debates sobre a Constituição eram bastante intensos, o que pode ser atribuído, pelo menos em parte, à efervescência democrática a partir do fim do regime ditatorial e da

promulgação da Constituição Cidadã, período em que muitas instituições do Estado brasileiro estavam sendo reformadas.

A dificuldade de processamento de casos de graves violações de direitos humanos foi somada a uma tardia percepção da importância do Poder Judiciário como motor de transformação e efetivação dos direitos garantidos na Constituição de 1988. As decisões da magistratura em relação aos direitos sociais propiciaram uma nova percepção do Judiciário como agente fundamental da construção de uma ordem democrática^{11, 12}.

Dois anos após a proposta da emenda constitucional ter sido apresentada pela primeira vez e ser integrada à revisão constitucional, o tema da federalização das graves violações de direitos humanos entrou na pauta da reforma.

O então deputado e relator da revisão, Nelson Jobim (PMDB-RS), fez uma série de propostas para o capítulo sobre o Poder Judiciário. Entre elas: a criação do Conselho Nacional de Justiça para fiscalizar e disciplinar administrativamente a magistratura; a transferência da justiça militar para a justiça comum do julgamento de crimes cometidos por policiais militares; o combate ao nepotismo no Judiciário e a indicação de que graves violações de direitos humanos deveriam ser julgadas pela Justiça Federal¹³.

⁸ Ato das disposições constitucionais transitórias, Art. 3^o: “A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral”.

⁹ RIBEIRO, Ludmila. A Emenda Constitucional 45 e a questão do acesso à justiça. *Rev. Direito GV*, São Paulo, v.4, n.2, Dec. 2008. Disponível em: <http://migre.me/mXdcZ>, p. 469

¹⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição 96/1992. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14373>

¹¹ RIBEIRO, Ludmila. A Emenda Constitucional 45 e a questão do acesso à justiça. *Rev. Direito GV*. São Paulo, v.4, n.2, Dec. 2008. Disponível em: <http://migre.me/mXdcZ>, p. 469. Consultado em novembro de 2014.

¹² PAIVA, Grazielle Albuquerque Moura. *A reforma do Judiciário no Brasil: o processo político de tramitação da emenda 45*. Fortaleza, 2012, p. 52.

¹³ TREVISAN, C. Proposta de Jobim reforça o poder do STF. *Folha de S. Paulo*, Primeiro Caderno, pg. 6, 04 de abril de 1994.

Em 9 de setembro de 1995, uma notícia do jornal *Folha de S. Paulo* sobre a criação do Programa Nacional de Direitos Humanos no governo FHC aponta a transferência da responsabilidade pela investigação de graves violações de direitos humanos dos estados para a União como uma das medidas da agenda de Direitos Humanos do governo¹⁴. Naquele momento, Nelson Jobim era ministro da Justiça de FHC e sua pasta abrigava a organização que mais tarde viria a se tornar a atual Secretaria de Direitos Humanos.

Em maio de 1996, o Decreto presidencial Nº 1.904 instituiu o primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH. No item intitulado “Luta contra a impunidade” está relacionada, entre outras, a seguinte proposta de ação governamental em curto prazo: “Atribuir à Justiça Federal a competência para julgar: (a) os crimes praticados em detrimento de bens ou interesses sob a tutela de órgão federal de proteção a direitos humanos; (b) as causas civis ou criminais nas quais o referido órgão ou procurador-geral da República manifeste interesse”¹⁵.

Talvez em função da demora na tramitação da reforma constitucional, o governo federal apresentou proposta específica, a PEC 368/1996¹⁶, visando a atribuir competência à Justiça Federal para julgar as graves violações de Direitos Humanos. A PEC sofreu

reação: 25 desembargadores registaram em ata do plenário do Tribunal de Justiça de São Paulo repúdio à PEC 368/96, com o argumento principal de que a federalização seria um desrespeito ao pacto federativo¹⁷.

No ano seguinte, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) recomenda ao Brasil a federalização dos crimes que envolvam violações de direitos humanos baseando-se na dificuldade em se investigar crimes cometidos por agentes das forças de segurança estaduais, que por meio de ameaças, imporiam uma verdadeira “lei do silêncio”:

Transferir a la competencia de la justicia federal el juzgamiento de los crímenes que envuelvan violaciones a los derechos humanos, debiendo el gobierno federal asumir responsabilidad directa por la instauración y debido estímulo procesal cuando tratan de dichos crímenes¹⁸.

Casos de violações de grande destaque, como a absolvição do comandante da operação que resultou na morte de trabalhadores sem-terra em Eldorado dos Carajás¹⁹ fomentaram o debate e colocaram a emenda em evidência.

Em suas versões intermediárias, a proposta previa que a provocação ao Superior Tribunal de Justiça poderia ser feita não apenas pelo procurador-geral da República, mas também por procuradores-

¹⁴ FOLHA de S. Paulo, Primeiro Caderno, pg.5, 09 de set 1995.

¹⁵ BRASIL. Decreto Federal 1.904 de 13 de maio de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/anexo/and1904-96.pdf. Consultado em novembro de 2014.

¹⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição 368/1996. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=24992>

¹⁷ LAZZARINI, A. Justiça e Direitos Humanos. *Folha de S. Paulo*, Caderno São Paulo, pg. 2, 20 de jul 1996.

¹⁸ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatório sobre o Brasil, 1997. Cap. 3, parágrafo 95, item j. Disponível em <http://cidh.oas.org/countryrep/brazil-port/indice.htm>. Consultado em dezembro de 2014.

¹⁹ CAVALLARO, J. Questão antiga, vontade reiterada. *Folha de S. Paulo*, Primeiro Caderno (Tendências e Debates), pg. 3, 29 de ago. 1999; nesse artigo, um dos argumentos do autor é a questão do descompasso entre a responsabilização internacional da União e a jurisdição exclusiva dos estados da federação para lidar com os crimes de direitos humanos no sistema de justiça.

gerais dos estados, ou ainda pelo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH). Nessa ocasião começou a ser discutida a necessidade de condicionar a federalização à dificuldade das justiças estaduais para processar tais violações em seus sistemas de justiça²⁰.

Durante a tramitação da Emenda como um todo, o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB) discordaram em vários pontos, mas não em relação à federalização, ponto prontamente abraçado pelo propositor inicial da emenda, deputado Hélio Bicudo. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra também apoiou a medida no seu 4º Congresso Nacional²¹.

Após a mudança na presidência da República com a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2003 é retomada a agenda da reforma do Judiciário de forma mais contundente do que no governo anterior. O ministro da Justiça Márcio Thomaz Bastos criou a Secretaria de Reforma do Judiciário para produzir diagnósticos, recomendações e apoio às atividades do ministério no Congresso.

Muito da agenda de reforma foi baseada em um estudo produzido pelo Banco Mundial, ainda na administração do PSDB. Naquele momento a proposta já havia tramitado oito anos na Câmara dos Deputados e dois no Senado, tendo nesta última casa como relator o senador Bernardo Cabral (PFL-AM)²². A criação da Secretaria de

Reforma sofreu resistências, especialmente do presidente do STF, ministro Maurício Correa, que também rejeitou a possível visita de um relator da ONU para conhecer a realidade da justiça brasileira.

No final de 2003 a reforma ganha fôlego novamente e o governo federal decide que a emenda deveria ser “fatiada” para que os pontos que considerava prioritários pudessem ser aprovados, de modo que o principal deles, a criação do Conselho Nacional de Justiça, acabou por impulsionar, entre outras propostas, a da federalização.

A ação do governo no Legislativo era assessorada pela Secretaria de Reforma do Judiciário, então sob comando de Sérgio Renault²³. Como qualquer mudança no texto legislativo obrigaria o projeto da PEC a ser novamente votado em todas as Casas, a ideia de separar o projeto em dois era também uma forma de acelerar o processo de votação do que era considerado de maior consenso.

Para jornalistas, o escândalo do Judiciário com a operação Anaconda²⁴ estaria dando impulso às reformas, diminuindo as resistências do Judiciário²⁵. A julgar pelas notícias de jornal pesquisadas sobre a reforma do Judiciário, a questão da federalização não suscitava tantas polêmicas quanto aquelas relacionadas ao controle externo da magistratura e às sumulas vinculantes do STF.

A votação em primeiro turno no Senado da versão da emenda que já contempla-

²⁰ DIAS, J. Reforma da Justiça. *Folha de S. Paulo*, Primeiro Caderno (Tendências e Debates), pg. 3, 15 de set. 1999.

²¹ SILVA, E. MST diversifica temas de luta em congresso. *Folha de S. Paulo*, Primeiro Caderno, pg. 10, 08 de ago. 2000.

²² DANTAS, I. Órgão analisará mudança na Justiça. *Folha de S. Paulo*, Primeiro Caderno, pg. 4, 17 de fev. 2003.

²³ FREITAS, S. Reforma da Justiça vira prioridade de Lula. *Folha de S. Paulo*, Primeiro Caderno, pg. 21, 16 de nov. 2003.

²⁴ Investigação da polícia federal que revelou um esquema de venda de sentenças envolvendo policiais e juízes federais.

²⁵ MICHAEL, A. Entrevista com Márcio Thomaz Bastos. *Folha de S. Paulo*, Primeiro Caderno, pg. 12, 24 de nov. 2003.

²⁶ FREITAS, S. E KRAKOVICS, F. Senado aprova reforma com controle externo do Judiciário. *Folha de S. Paulo*, Primeiro Caderno, pg. 04, 08 de jul. 2004.

va o Incidente de Deslocamento de Competência foi de 62 votos favoráveis contra apenas dois contrários²⁶.

É preciso levar em consideração que o processo de aprovação da reforma do Judiciário não se restringiu às discussões que ocorreram no Poder Legislativo. Grande parte das negociações teriam sido feitas pelos interesses corporativos do próprio Poder Judiciário, que não queriam se ver prejudicadas pela má reputação decorrente dos escândalos de corrupção que envolviam magistrados.

Quando Nelson Jobim assume a presidência do STF em 2003 as negociações em torno da PEC começam a andar mais rápido, por ser declaradamente um projeto de governo e de interesse do ex-ministro²⁷.

Outra forma de resistência à aprovação do IDC pode ser vista no texto publicado na IX Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em 2004. O documento final declara²⁸:

Considerando que a proposta de “Federalização dos Crimes contra os Direitos Humanos”, diante da subjetividade e discricionariedade para o deslocamento da competência, coloca em risco a prevenção, o controle e o combate a esse tipo de violência, traduzindo-se em fator de incerteza social e insegurança jurídica, que fragiliza a própria construção do Sistema Nacional dos Direitos Humanos; considerando que a proposta de “Federalização dos Crimes contra os Direitos Humanos” desconsidera a realidade brasileira, notadamente diante

da inexistência de Varas da Justiça Federal na maioria dos municípios, dificultando ainda mais o combate a esse tipo de violência. Recomenda: a não federalização da apuração e punição das violações de direitos humanos, devido ao distanciamento e à dificuldade de acesso pela população.

Para alguns ativistas do movimento de direitos humanos, a presença de promotores na conferência provocou uma divisão entre os movimentos da sociedade civil sobre o IDC, já que parte deles se convenceu com o argumento de que o Ministério Público estadual é a organização mais capacitada para investigar as graves violações de direitos humanos e que a federalização significaria desconfiança que não deveria existir para com a instituição²⁹.

Era uma situação bastante peculiar, já que a investigação federal de crimes contra defensores de direitos humanos e outras violações era uma bandeira antiga do movimento.

Em 18 de novembro de 2004 o Senado fez a votação final e o projeto foi aprovado, enquanto o ministro Nilmário Miranda ocupava a Secretaria Especial de Direitos Humanos e o ministro Marcio Thomaz Bastos ainda estava na pasta da Justiça.

A aprovação contou com amplo consenso político-partidário envolvendo não apenas os dois partidos que se sucedem na Presidência da República desde 1995 – PSDB e PT – mas também contando com apoio de membros de seus principais aliados (PFL/DEM e PMDB respectivamente).

²⁷ PAIVA, Grazielle Albuquerque Moura. *A reforma do judiciário no Brasil: o processo político de tramitação da emenda 45*. Fortaleza, 2012, p. 87.

²⁸ Texto completo com recomendações da IX Conferência de Direitos Humanos realizada em 2004 disponível no site do Ministério Público do estado de São Paulo: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/acoes_afirmativas/aa_diversos/IX%20Conferencia%20DH.pdf. Consultado em novembro de 2014.

²⁹ Entrevista com ativista do movimento de direitos humanos para a presente pesquisa, realizada em outubro de 2014.

Algumas pessoas envolvidas no processo de negociação da aprovação da Emenda Constitucional 45 ressaltaram que outros *lobbies* ocuparam mais espaço e mais tempo de negociação do que IDC, como por exemplo a criação do Conselho Nacional de Justiça e a extinção da Justiça do Trabalho que chegou a ser cogitada³⁰. O IDC teria ficado para um debate jurídico que ocorreu após a aprovação da Emenda.

Foi então que, no mesmo ano de 2005, duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade foram interpostas junto ao STF. Uma pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), de número 3.486³¹, em que pediu a declaração de inconstitucionalidade do Artigo 1º da Emenda 45 por entender que o Incidente de Deslocamento de Competência violaria três principais requisitos de constitucionalidade. O primeiro seria a violação do princípio do juiz natural, o segundo seria a alta discricionariedade dada ao procurador-geral da República para decidir quais casos deveriam ser federalizados e o terceiro foi a utilização de termo vago como “graves violações de direitos humanos”. A ADI ainda aguarda julgamento do Supremo Tribunal Federal e, em relação a mesma, houve declaração de pedido de improcedência formulado pela Conectas Direitos Humanos, como *amicus curiae*³².

A segunda, de número 3.493, foi ajuizada logo em seguida por outra associação

de classe, dessa vez a Associação Nacional dos Magistrados Estaduais (ANAMAGES).

A partir de 2006, passaram a surgir projetos de lei e propostas de emendas constitucionais para especificar casos em que o IDC pode ser utilizado ou aumentar o rol de competentes para pedir o deslocamento. O primeiro é projeto de lei que pretende estender o IDC para casos não só criminais mas também cíveis, o PL 6.647 de autoria da Comissão Mista Especial Reforma do Judiciário³³.

Em 2007, o projeto de lei 2.684 de autoria do deputado Valtenir Pereira do PSB do Mato Grosso³⁴ propôs que casos de graves violações de direitos humanos causados pela identificação de trabalho escravo pudessem ser federalizados a pedido do procurador-geral, ou seja, tornou textualmente explícito que essa é uma das possibilidades em que cabe o pedido de federalização.

Já quanto a propostas de emendas constitucionais, em 2010 o Senador Vital do Rêgo apresentou um substitutivo ao Projeto de Emenda Constitucional número 15, que determinava que crimes cometidos contra jornalistas em razão da profissão deveriam ser apreciados por juízes federais. Na nova proposta, o senador ampliaria o Artigo 109 da Constituição e passariam a ter competência para propor o IDC o ministro da Justiça, os governadores, os presidentes de tribunais de Justiça, o pro-

³⁰ Alguns entrevistados para a realização deste trabalho declararam que o debate sobre o IDC não teve destaque no momento de aprovação da EC 45. A tese foi repetida por um membro do Ministério Público Federal, por um ministro do STJ e também por um ativista defensor de direitos humanos.

³¹ ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3486, de 05 de maio de 2005. Relator: ministro Dias Toffoli. Atualmente em curso. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=229322>. Consultado em novembro de 2014.

³² Confira: <http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/ADI%203486%20-%20Resumo%20do%20caso%20-%20STF%20em%20Foco.pdf>. Consultado em dezembro de 2014.

³³ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei 6647/2006. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=314950>. Consultado em novembro de 2014.

³⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 2684/2007. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=381975>. Consultado em novembro de 2014.

curador-geral dos Ministérios Públicos estaduais e do Distrito Federal, o Conselho Federal e o conselho seccional da Ordem dos Advogados do Brasil³⁵.

Outra proposta para aumentar o rol de pessoas capazes de propor o IDC foi a trazida pela PEC 80, apresentada em 2011 pelo deputado Pedro Taques, que estenderia o instrumento a todas as pessoas elencadas no Artigo 103 da Constituição. Por último, em 2013, foi proposta a PEC 350, de autoria do deputado Amauri Teixeira (PT-BA), que estende ao defensor público geral federal, ao ministro da Justiça e ao ministro-chefe da Secretaria de Direitos Humanos a competência para também propor o deslocamento³⁶.

2.1. RECONSTITUIÇÃO DOS CASOS - IDC 1 E IDC 2

2.1.1. Incidente de Deslocamento de Competência Nº 1 - Caso Dorothy Stang

- Data do crime: 12/02/2005
- Local: Anapu-PA
- Quando PGR encaminhou para STJ: 04/03/2005
- Quando o STJ decidiu: 08/06/2005 (transitado em julgado em 17/10/2005)
- Ministro: Arnaldo Esteves Lima, ministro do STJ
- Votos STJ: Pelo indeferimento, por unanimidade
- Vítima: Dorothy Stang
- Réus: Rayfran das Neves Sales,

Clodoaldo Carlos Batista, Amair Feijoli da Cunha, Vitalmiro Moura Bastos e Reginaldo Pereira Galvão.

- Suscitante: Claudio Lemos Fonteles, procurador-geral da República

A região entre os rios Xingu e Tapajós, onde passa a Transamazônica, é marcada por conflitos fundiários entre posseiros, grileiros, fazendeiros, madeireiros e pistoleiros. Desde a década de 1970, no governo Médici, há planos para o desenvolvimento econômico da região amazônica e sua ocupação. Esses planos tiveram início com a construção de duas rodovias, a Transamazônica e a rodovia Cuiabá-Santarém, e com a concessão de terras de União para licitantes, sob a condição de que fossem transformadas em terras produtivas. Poucas dessas terras foram efetivamente concedidas e, desde lá, iniciou-se um processo de ocupações, grilagem e venda de terras públicas e terras devolutas sobre o qual a União nunca teve total controle.

A região amazônica é rica em recursos naturais, sobretudo madeira, que é até hoje explorada por empresas madeireiras e por grileiros, não raro de maneira ilegal. É um lucrativo mercado, que, em 2004, movimentou U\$3,5 bilhões no país. Desses, o Pará, de onde são extraídas 40% de toda a madeira da Bacia Amazônica, exportou, sozinho, U\$530 milhões no mesmo ano, principalmente para Europa e Estados Unidos. Esse mercado é um dos grandes responsáveis pelo estágio avançado de desmatamento da Floresta Amazônica. Depois de desmatadas, as áreas passam por queimadas e são vendidas para pecuaristas.

Os conflitos se dão entre os interesses

³⁵ Confira: http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2014/09/29/mais-autoridades-poderao-propor-mudanca-de-esfera-judicial/imprimir_materia_jornal. Consultado em novembro de 2014.

³⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição 350/2013. <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=599698>. Consultado em novembro de 2014.

econômicos de exploradores de madeira e assentados, que tomam parte em planos federais de reforma agrária e desenvolvimento sustentável da região e recebem terras da União para produção agrícola em pequena escala, baseada na agricultura familiar.

Desde a década de 1980, assentados e movimentos de trabalhadores organizados disputam com fazendeiros pela posse das terras, disputa essa que, não raro, é realizada com expulsões, intimidações, ameaças de morte e homicídios. Os conflitos são marcados, quando não pela omissão, pela participação de servidores públicos, da polícia e de políticos de várias esferas do poder. Segundo dados da Comissão Externa do Senado Federal, que acompanhou as investigações do crime contra Dorothy Stang, desde a década de 1990 até 2005, houve mais de 260 assassinatos na região relacionados às lutas por terra. A Comissão Pastoral da Terra fala em mais de 700, entre outros tantos “marcados para morrer”.

Pessoas envolvidas:

Dorothy Mae Stang, missionária católica da Ordem de Notre Dame e educadora norte-americana, natural de Ohio, Estados Unidos, trabalhou por mais de 30 anos na região amazônica, no estado do Pará. Ajudou a fundar a Comissão Pastoral da Terra, da qual fez parte até sua morte. Trabalhou, principalmente, com educação popular, com a organização de movimentos de trabalhadores rurais e promovendo a agricultura familiar.

Junto aos movimentos organizados da região, por muitos anos pleiteou o apoio de órgãos federais, como Ministério do Meio Ambiente e Incra, para a criação de projetos de assentamento sustentáveis que garantissem a preservação da floresta amazônica.

Dessa forma, entrou em rota de con-

flito com grileiros, interessados na exploração das riquezas naturais da região. Tornou pública as ameaças de morte feitas contra si, inclusive em entrevista a um jornal do Acre, e pediu proteção ao Ministério Público Federal, à Magistratura do Pará e a parlamentares, sem jamais aceitar ser integrada a programas de proteção a vítimas que lhe afastariam da sua região de trabalho. Por sua militância, Stang foi assassinada em 2005, aos 73 anos.

Vitalmiro Souza Bastos, conhecido como “Bida”, é um grileiro da região de Anapu, domina um lote *sub judice* de 3.000 hectares que seria parte de um assentamento do Incra. É acusado de explorar mão de obra escrava e de praticar queimadas e derrubadas ilegais de madeira, pelas quais já foi inclusive multado pelo Incra, e de perpetrar abusos contra as famílias assentadas. Vendeu partes dessas terras para Amair Feijoli da Cunha. Foi indicado como o mandante do crime contra Stang.

Amair Feijoll da Cunha, conhecido como “Tato”, comprou de forma ilegal terras de Vitalmiro Souza Bastos, expulsando violentamente famílias assentadas e queimando suas casas. É acusado de ser intermediário na contratação de pistoleiros que assassinaram Stang.

Clodoaldo Carlos Batista, conhecido como “Eduardo”, é lavrador da “Fazendo do Tato”, onde se dedicava ao cultivo de cacau. Participou da execução da missionária.

Raifran das Neves Sales, assim como Clodoaldo, é lavrador e era empregado de Tato em sua fazenda. Confessou que executou Stang.

Reginaldo Pereira Galvão, conhecido como “Taradão”, é pecuarista e acusado de oferecer recompensa para quem assassinasse Stang.

O homicídio:

Stang foi assassinada no dia 12 de fevereiro de 2005, a 40 km do município de Anapu, Pará, numa localidade rural onde se constituía um Programa de Desenvolvimento Sustentável (PDS) do Incra.

Ela participava do assentamento de 600 famílias nesse projeto federal e media conflitos entre os fazendeiros e ocupantes não assentados de lotes que deveriam ser destinados à reforma agrária. Havia, no dia anterior, comunicado a Tato que o lote que este ocupava estava *sub judice* e sugerido que esse não fizesse qualquer benfeitoria no terreno. O ocupante do lote haveria reagido agressivamente e proferido ameaças à Stang. Acredita-se que esse fato fora uma das motivações para o homicídio da religiosa, no dia seguinte.

Os detalhes do crime são conhecidos através do testemunho de um agricultor local, apelidado de Maranhão, que a acompanhava no momento. Os executores abordaram a missionária, trocaram algumas palavras e proferiram a sentença de morte, dizendo: “se a senhora não resolveu isso até agora, então não vai resolver mais”. Stang recebeu um tiro no abdome, depois mais cinco tiros nas costas e na cabeça.

Clodoaldo e Rayfran fugiram em direção a fazenda de Tato, pela mata. Todos, incluindo Tato, foram presos preventivamente pela polícia nos dias que se seguiram ao crime. Bida se entregou no dia 27 de março daquele ano, após negociações com a polícia e com o Poder Judiciário.

As investigações foram feitas pela polícia civil e federal, com apoio da polícia militar. A notícia do crime teve grande repercussão nacional e internacional e mobilizou agentes da esfera federal de governo,

como a então ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, que foi pessoalmente ao local solicitar investigações.

A tramitação do IDC 1:

Em ofício datado de 23 de fevereiro de 2005, portanto 11 dias após o crime, o procurador da República no município de Santarém faz um relato sobre o caso para o procurador-geral. O documento dá conta de que imediatamente após o conhecimento do crime já havia membros do Ministério Público Federal mobilizados para uma eventual federalização. Em outro documento, datado de 25 de fevereiro, quatro procuradores da República, membros do Ministério Público Eleitoral no estado do Pará, enviaram ao procurador-geral da República, “material referente ao caso Irmã Dorothy Stang [...] conforme entendimento mantido”³⁷. Ambos os relatos formaram os subsídios principais para o pedido de federalização, datado de 03 de março, quase totalmente baseado na questão da “omissão” e “inércia” das autoridades estaduais em relação ao caso: denúncias anteriores do risco que corria a missionária que haviam sido ignoradas pelas autoridades locais; curso da investigação das polícias estaduais sob suspeita e a figuração de irmã Dorothy como ré em processo anterior por “formação de quadrilha” o que foi interpretado como intimidação. Na petição de ajuizamento da ação, a caracterização do caso como grave violação de direitos humanos bem como o risco de descumprimento dos tratados internacionais de direitos humanos foram bastante tímidas.

Três dias após o pedido de federalização, em 7 de março de 2005, o Ministério Público do Estado do Pará denunciou os investigados pela prática do crime de

³⁷ Ministério Público Eleitoral, Procuradoria Regional Eleitoral no Estado do Pará. 25/02/2005. Ofício PR/PA/GA/Nº 022/2004 [SIC]. e-STJ fls. 12 e 13E

homicídio qualificado. Como o pedido de federalização havia se baseado quase que exclusivamente na ineficiente atuação do sistema estadual de justiça e segurança pública, é bastante pertinente a hipótese de que essa abordagem tenha tido impacto no resultado da ação, indeferida com base no que o ministro relator, acompanhado por unanimidade dos demais votantes, percebeu como um andamento satisfatório do caso na esfera local.

Enquanto o PGR levou em consideração os precedentes e o contexto do crime de forma ampla para aferir a suposta omissão, os ministros julgaram o caso apenas observando o andamento da investigação daquele único assassinato.

Durante a tramitação do IDC 1, o Tribunal de Justiça, o Ministério Público do Pará e associações de classe de magistrados e promotores estaduais atuaram, de forma enfática, para formar o convencimento do relator contra a federalização. O PGR do caso conta com essas palavras:

...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... (PGR 1)

As argumentações das associações de classes atacaram o IDC em sua própria existência, ora negando a legitimidade do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, ao qual o dispositivo constitucional faz referência como um atentado à soberania nacional, ora atacando o IDC como ferindo outros dispositivos constitucionais ou ainda questionando a necessidade da existência do IDC uma vez que já havia outros dispositivos constitucionais

vigentes, tais como a intervenção federal e o desaforamento do júri.

Já os órgãos suscitados na ação de IDC - TJ e Procuradoria Geral do Pará - não questionaram a validade do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, ao contrário, usaram essa legitimidade para rechaçar a federalização.

A manifestação do Tribunal de Justiça do Pará apresentou uma profusão de argumentos, sendo os principais: a) a falta de tipificação do que seriam graves violações de direitos humanos tornaria a aplicação imediata do IDC uma medida inconstitucional, ferindo o princípio do juiz natural; b) descaracterização do fato como grave violação de direitos humanos a partir de uma interpretação bastante restritiva do conceito (como se fosse um sinônimo de genocídio), c) que o IDC seria norma de eficácia contida, necessitando de regulamentação complementar para ser aplicada, d) ausência de menção expressa do dispositivo específico do tratado ou da convenção que teria sido violado a fim de fundamentar o pedido. Curiosamente, a peça apresentada pelo TJ-PA, embora defenda que tenha havido atuação eficaz do sistema de justiça local, afirma categoricamente que este não é um requisito para o deslocamento de competência.

Já a argumentação da Procuradoria Geral do Estado foi em sentido semelhante para ressaltar que não havia previsão legal dos crimes sujeitos ao IDC e, da mesma forma, não havia regras processuais claras sobre o processamento do IDC. A Procuradoria requereu o indeferimento do pedido de deslocamento de competência tanto pelo aspecto formal como material já que não houve omissão e o processo estava em trâmite na esfera estadual.

A pressão a favor do IDC também houve e foi ampla, com o envolvimento de

dezenas de organizações, sendo as mais conhecidas a OAB do Pará, a ONG Terra de Direitos, a Comissão Pastoral da Terra, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG). Nos autos também há centenas de cartas de religiosos e religiosas de diversas entidades pedindo o deslocamento de competência, bem como de dirigentes de importantes organizações internacionais de defesa dos direitos humanos.

O caso foi julgado rapidamente pelo STJ que decidiu unanimemente pelo indeferimento do pedido.

Desdobramentos:

Rayfran das Neves Sales, réu confesso, e Clodoaldo Carlos Batista foram condenados a 27 e 17 anos de prisão por terem assassinado a missionária, respectivamente, em dezembro de 2005. Amair Feijoli da Cunha foi condenado por ser intermediário do assassinato, mas teve a pena reduzida por colaborar com o processo. Em abril de 2006, Amair Feijoli da Cunha foi condenado a 18 anos de reclusão. Em maio de 2007, o fazendeiro Vitalmiro Bastos de Moura foi condenado a 30 anos de prisão enquanto mandante do assassinato de Dorothy.

Por terem sido condenados a penas superiores a 20 anos, Rayfran e Vitalmiro foram submetidos a novos julgamentos. Até hoje, o último teve seu julgamento repetido por 3 vezes em 6 anos.

A condenação de Rayfran foi ratificada em 2008, porém este tentou desvincular Vitalmiro do crime, alegando que sofreu pressões para incriminá-lo. Vitalmiro, em seu segundo júri, em maio de 2009, foi inocentado. Após recurso do Ministério Público Estadual, o julgamento foi anulado pelo Tribunal do Pará e um novo júri foi realizado

em 2010, condenando-o novamente a uma pena de 30 anos. O julgamento de 2010, entretanto, foi anulado pelo Superior Tribunal Federal sob alegação de que o defensor público nomeado não teve tempo suficiente de defender o réu. Em 2013, Vitalmiro foi mais uma vez condenado e hoje cumpre pena. Ele está preso há 8 anos.

Além de Vitalmiro, também foi denunciado como mandante do crime o pecuarista Regivaldo Pereira Galvão, prometendo recompensa para quem matasse a missionária. Foi condenado, em outubro de 2011, a 30 anos de prisão, mas recorre em liberdade da decisão para tentar anular o júri.

2.1.2. - Incidente de Deslocamento de Competência Nº 2 - DF (2009/0121262-6) - homicídio de Manoel Mattos

- Data do crime: 24/01/2009
- Local: Praia de Acaú, no Município de Pitimbu/PB
- Quando PGR encaminhou para STJ: 23/06/2009
- Quando o STJ decidiu: 27/10/2010 (transitado em julgado em 09/12/2010)
- Ministro: Min. Laurita Vaz, ministra do STJ
- Votos STJ: A relatora ministra Laurita Vaz votou por acolher parcialmente o pedido ministerial e deferir o deslocamento de competência para a Justiça Federal no Estado da Paraíba. Votaram com a relatora os Srs. ministros Napoleão Nunes Maia Filho, Jorge Mussi, Og Fernandes e Haroldo Rodrigues (desembargador convocado do TJ/CE). Vencidos os Srs. ministros Celso Limongi (desembargador

convocado do TJ/SP) e Honildo Amaral de Mello Castro (desembargador convocado do TJ/AP).

- Vítimas: Manoel Bezerra de Mattos Neto, Luiz Tomé da Silva Filho,
- Réus: Flávio Inácio Pereira, Claudio Roberto Borges, José Nilson Borges, José da Silva Martins, Sergio Paulo da Silva
- Suscitante: Antonio Fernando Barros e Silva de Souza, procurador-geral da República

A região fronteira entre Paraíba e Pernambuco, sobretudo os municípios de Pedras de Fogo e Itambé, é conhecida pela atuação de grupos de extermínio compostos por particulares e agentes estatais, responsáveis pelo homicídio de cerca de 200 pessoas num período de 10 anos. Havia denúncias sobre este grupo de conhecimento do Estado desde o ano 2000.

Muitas foram as fontes das denúncias: moradores da região, ativistas, organizações da sociedade civil, o Ministério Público de Pernambuco e, inclusive, uma Comissão Parlamentar de Inquérito que, em 2005, investigou a atuação de matadores no Nordeste³⁸. Essa comissão realizou uma série de recomendações para a ação de variados órgãos estaduais e federais, porém, a despeito delas, o Estado se manteve inerte na investigação e repressão dos grupos de extermínio.

Pessoas envolvidas:

Manoel Bezerra de Mattos Neto era advogado, defensor dos direitos humanos e vereador de Itambé/PE desde 2000. Denunciava, em meios de comunicação e em sua atividade parlamentar, a atuação de justiceiros que se organizavam em grupos

de extermínio nos estados da Paraíba e Pernambuco. Os ataques a Manoel Mattos ocorriam desde 2002, sendo que organizações de direitos humanos levaram seu caso à Comissão Interamericana de Direitos Humanos que determinou fossem tomadas medidas cautelares para proteger a vida de Manoel Mattos. Em 2004, foi um dos depoentes da Comissão Parlamentar de Inquérito do Extermínio, da Câmara Federal. Solicitou proteção do Estado para si e para sua família por inúmeras vezes. Em janeiro de 2009, foi assassinado com 2 tiros.

Luiz Tomé da Silva Filho, ex-pistoleiro que optou por não mais fazer parte de grupos de extermínio, decidiu denunciar e testemunhar contra outros matadores e por isso sofreu um atentado, morrendo no hospital em 4 de abril de 2003, com suspeitas de negligência médica;

Flavio Manoel da Silva, testemunha da CPI da Pistolagem e do Narcotráfico da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba, foi assassinado a tiros em Pedra de Fogo, Paraíba, quatro dias após ter prestado depoimento à relatora especial da ONU sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais. Foi assassinado no dia 27 de setembro de 2003.

Maximiano Rodrigues Alves, sofreu um atentado a bala no município de Itambé, Pernambuco, do qual escapou.

Rosemary Souto Maior de Almeida, promotora de justiça, foi uma das ameaçadas e está protegida por medidas preventivas.

Flavio Inácio Pereira, conhecido por variadas alcunhas, como “SOLDADO FLÁVIO”, “CABO FLÁVIO” e “SARGENTO FLÁVIO”

Claudio Roberto Borges, servidor pú-

³⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório final da comissão parlamentar de inquérito do extermínio no Nordeste. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005

blico de Pedras de Fogo/PB, apelidado de “CLAUDINHO”;

José Nilson Borges, com a alcunha de “CABEÇÃO”;

José da Silva Martins, conhecido pelos cognomes de “ZÉ PARAFINA”, “ZÉ DE ITAMBÉ”, “ZÉ ESCRIVÃO” e “ZÉ DEZ”; e

Sergio Paulo da Silva, vulgarmente conhecido por “SERGIO DA RUA DA PALHA”, estava foragido até a conclusão desta pesquisa;

“Sérgio da Rua da Palha” e “Zé Parafina” são acusados de serem os autores materiais do crime, por terem efetuado os tiros contra o advogado. Sargento Flávio e Cláudio Borges são acusados de serem os mentores do homicídio. A espingarda calibre 12 usada para matar o advogado foi entregue dias antes do homicídio a “Zé Parafina” e pertence a José Nilson Borges, acusado de dar apoio direto ao crime.

O crime:

As ameaças e atentados contra Mattos se iniciaram anos antes de seu assassinato. Em outubro de 2001, pistoleiros tentaram alvejá-lo durante uma atividade como parlamentar. Foi registrado boletim de ocorrência, sem nenhuma providência. Em novembro do mesmo ano, houve uma tentativa de interceptar o carro do vereador por homens armados, porém ele e seu motorista conseguiram fugir.

Esses fatos foram levados ao Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, do Ministério de Justiça, e proteção foi solicitada. A Polícia Militar de Pernambuco lhes prestou proteção por algum tempo, porém esta foi suspensa sem maiores justificativas e as ameaças se intensificaram.

Em agosto de 2006, o vereador registrou outra denúncia de ameaça, dessa vez contra o soldado PM Flávio Inácio, que seria

mais tarde preso, acusado de participação no homicídio de Mattos.

Em setembro de 2002, diante da inércia dos órgãos de segurança estaduais e federais, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos foi acionada, em conjunto com a organização não governamental Justiça Global e o deputado Luiz-Couto (PT), para solicitação de medidas cautelares para os ameaçados por grupos de extermínio na região, entre eles Mattos, Luiz Tomé da Silva Filho e Rosemary Souto Maior. A CIDH respondeu prontamente, indicando que fosse concedida proteção pela Polícia Federal e que se realizassem investigações exaustivas.

Outras testemunhas da CPI do Extermínio no Nordeste, também ameaçadas, foram assassinadas antes de Mattos. Luiz Tomé sofrera um atentado no final de 2002 e morrera no início de 2003. Apesar do clamor por proteção e da recomendação da CIDH, ele nunca foi protegido efetivamente por sua condição de testemunha. Flávio Manoel, testemunha da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pistolagem e do Narcotráfico da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba, foi morto a tiros em setembro do mesmo ano, em Pedras de Fogo.

Até junho de 2004, a proteção solicitada pela CIDH a Mattos, sua família e outros ameaçados não havia sido concedida, o que só foi ocorrer em outubro do mesmo ano, após novo pedido de organizações da sociedade civil. A proteção seria novamente suspensa.

O defensor de direitos humanos e ex-vereador Manoel Mattos foi executado na noite de 24 de janeiro de 2009, com dois tiros de espingarda calibre 12, no município de Pitimbu, praia de Acaú, litoral sul da Paraíba, quando estava há dois anos sem proteção policial.

A tramitação do IDC 2:

Seis meses após o assassinato de Manoel Mattos, o PGR suscitou junto ao STJ o Incidente de Deslocamento de Competência. Em sua inicial, o PGR pleiteava o deslocamento de competência para a Justiça Federal da investigação, processamento e julgamento do homicídio praticado contra Manoel Mattos e da apuração e repressão ao grupo de extermínio atuante na região de divisa entre Pernambuco e Paraíba.

À sua petição inicial, o PGR juntou alguns documentos que evidenciavam a necessidade de deferimento do pedido de federalização.

Acompanharam a inicial, (1) pedido do então ministro da Justiça, Tarso Genro, para que fosse suscitado o IDC; (2 e 3) ofícios do governador da Paraíba e de Pernambuco, encaminhado ao ministro da Justiça, em que se manifestam favoráveis ao processamento do IDC; (4) ofício que recebera de organizações da sociedade civil pleiteando fosse suscitado o IDC; (5) ofícios enviados ao PGR pela vítima, em nome da Câmara Municipal de Itambé/PE, dando conta dos acontecimentos relacionados ao crimes de extermínio da região em questão; (6) ofício datado de 2001, enviado pelo Senador Eduardo Suplicy, que denunciava exatamente a existência de grupos de extermínio na região; (7 e 8); ofício interno, advindo da subprocuradora-geral da República, procuradora federal dos Direitos do Cidadão, propondo a suscitação do IDC e encaminhando informações sobre a CPI que investigou a ação dos grupos de extermínio em PB e PE; (9) manifestação da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Estado de Pernambuco, endereçada ao procurador-geral da República com pedido de deslocamento de competência para a investigação e processamento do assas-

sinato de Manoel Mattos; (10) ofício da Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba - Grupo de Atuação Especial Contra o Crime Organizado - Comissão de Combate À Sonegação Fiscal, em resposta à solicitação feita pelo PGR, remetendo cópia da denúncia.

No momento em que foi suscitado o IDC, alguns réus estavam presos e já haviam sido denunciados. Entretanto, parecia ser compartilhado pela comunidade dos defensores de direitos humanos o sentimento de que a investigação e julgamento do crime cometido contra Manoel Mattos deveriam ser federalizados.

Manifestam-se nos autos do IDC, favoravelmente ao deslocamento de competência, o Conselho Estadual de Direitos Humanos de Pernambuco, Fernando Mattos, em nome do Programa de Proteção de Defensores de Direitos Humanos da Secretaria de Direitos Humanos, Câmara dos Deputados (Comissão de Direitos Humanos e Minorias), Iriny Lopes, Flavia Piovesan, Dalmo Dallari, Frei Betto e Paulo Vannuchi.

A ministra Laurita Vaz solicita informações às autoridades estaduais envolvidas no caso a fim de instruir os autos e coletar informações capazes de subsidiar seu entendimento.

Em ofício datado de abril de 2010, o procurador-geral de Justiça da Paraíba, Oswaldo Trigueiro do Valle Filho, presta informações à ministra Laurita Vaz e reconhece a “incapacidade” das instituições locais:

Outrossim, afora este evento [ameaça sofrida por uma pessoa no contexto dos grupos de extermínio] somam-se outros, o que deixa transparecer a ausência de estrutura de proteção necessária as testemunhas do caso, o que redundava em

prejuízo ao seu esclarecimento, como também tal circunstância inibe que outras auxiliem na sua elucidação.

Fatos esses deixam demonstrar a fragilidade estrutural para digestão do caso pela Justiça Estadual, em que pese os esforços dos atores processuais, posto que os influxos incidentes nos permitem divisar a necessidade de que os autos sejam concatenados em único juízo.

Não podendo ser olvidada a ineficiência da Polícia Judiciária Estadual no domínio das técnicas necessárias ao aprofundamento das investigações, diga-se: análise de vínculos, política de preservação de local de crime, rastreamento de ativos [...]. Somado a isso, é crucial destacar que os indícios de participação de agentes públicos alocados nesta região turvam as tentativas de aprofundamento, vez que qualquer tentativa de diligência nestas localidades é frustrada em razão da não preservação de sigilo ou de disseminação inadequada da informação, fruto do amadorismo da Polícia Judiciária Estadual³⁹.

Noticiada de que fora instaurada ação penal na esfera estadual, em que quatro pessoas figuravam como réus, a ministra, em atenção ao contraditório e à ampla defesa, em janeiro de 2010 determinou que os réus fossem intimados para se manifestarem sobre o pedido de deslocamento de competência.

O advogado de um dos réus manifesta-se nos autos do IDC e alega não ser caso de deslocamento de competência, pois, em seus termos:

a vítima não seria “detentor de cargo ou função, como também não foi morto em defesa das instituições democráticas, para que o processo do seu assassinato seja processado e julgado na Justiça Federal ele foi morto data máxima venia, em detrimento de sua péssima conduta social⁴⁰.

Neste IDC 2, contrariamente ao que foi visto no IDC 1, não houve manifestações de entidades de classe se opondo à federalização e as próprias autoridades locais reconheciam sua “incapacidade” para lidar com os grupos de extermínio que atuavam na região há mais de uma década.

Não houve debates sobre a natureza grave da violação de direitos humanos praticada, de forma que PGR, STJ e os interessados que atuaram no caso concordavam que se trata de grave violação de direitos humanos.

O julgamento do IDC aconteceu em outubro de 2010, cerca de 16 meses depois da apresentação da inicial do PGR.

O pedido ministerial foi parcialmente acolhido para deferir o deslocamento de competência para a Justiça Federal no Estado da Paraíba apenas da ação penal n.º 022.2009.000.127-8.

Votaram com a ministra relatora os ministros Napoleão Nunes Maia Filho, Jorge Mussi, Og Fernandes e Haroldo Rodrigues e divergiram deles os ministros Celso Limongi (desembargador convocado do TJ/SP) e Honildo Amaral de Mello Castro (desembargador convocado do TJ/AP), numa votação de cinco a dois.

³⁹ BRASIL, STJ, Incidente de Deslocamento de Competência n.º 2 (2009/0121262-6), Ofício em que presta informações à Min. Laurita Vaz, Procurador-Geral de Justiça da Paraíba, Oswaldo Trigueiro do Valle Filho, 26 abril de 2010, e-STJ fl 1615.

⁴⁰ BRASIL, STJ, Incidente de Deslocamento de Competência n.º 2 (2009/0121262-6), Ofício em que presta informações à Min. Laurita Vaz, Irenaldo Ribeiro dos Santos, advogado de um dos réus no processo 022.2009.000.127-8 (TJ/PB), 05 de abril de 2010, e-STJ fl 1582.

Desdobramentos:

Quatro dias após o crime, no dia 28 de janeiro de 2009, a Justiça Global⁴¹ e Dignitatis – Assessoria Técnica Popular⁴², que já vinham acompanhando Mattos desde os pedidos de medidas cautelares para a CIDH, solicitaram a instauração de Incidente de Deslocamento de Competência. O pedido foi reforçado pelo Ministério da Justiça, pelo Conselho Estadual de Direitos Humanos de PE e pelos governadores de Pernambuco e Paraíba.

Em outubro de 2010, o STJ acatou o deslocamento do caso Mattos, iniciando o processo de federalização. O júri do caso foi marcado apenas para novembro de 2013, no Fórum da Justiça Federal da Paraíba, entretanto, foi adiado por duas vezes. Na primeira ocasião, o adiamento se deu pela ausência de quórum legal de jurados.

Dos dezoito jurados intimados, sete pediram dispensa, por medo de retaliações. O segundo adiamento ocorreu por força de medida liminar concedida pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, que determinou a suspensão da sessão, em apreciação a pedido de desaforamento do julgamento para outra comarca, apresentado pelo Ministério Público Federal e pelos assistentes de acusação.

Notícias de jornal indicam que os grupos de matadores continuam a atuar na região, mesmo com toda a repercussão gerada pelo homicídio de Manoel Mattos.

Como mencionado antes, essa reconstrução dos casos emblemáticos, além de uma apresentação ao leitor, serviu de suporte para a análise sobre o processo de instauração do IDC que será apresentada na seção a seguir.

⁴¹ “A Justiça Global é uma organização não governamental de direitos humanos que trabalha com a proteção e promoção dos direitos humanos e o fortalecimento da sociedade civil e da democracia. Nesse sentido, nossas ações visam denunciar violações de direitos humanos, incidir nos processos de formulação de políticas públicas baseadas nos direitos fundamentais, impulsionar o fortalecimento das instituições democráticas, e exigir a garantia de direitos para os excluídos e vítimas de violações de direitos humanos”, disponível em <http://global.org.br/sobre/>. Consultado em dezembro de 2014.

⁴² A Dignitatis é uma organização da sociedade civil sediada em João Pessoa (PB) e é descrita da seguinte maneira, em seu website: “A DIGNITATIS - Assessoria Técnica Popular, organização civil sem fins lucrativos, pessoa jurídica de direito privado, tem entre seus objetivos principais prestar assessoria técnica popular aos movimentos sociais que atuam no campo e na cidade, assim como facilitar e articular atividades de formação na área de direitos humanos e cidadania”. Disponível em: <http://dignitatis-assessoria.blogspot.com.br/>. Consultado em dezembro de 2014.

3. O PROCESSO DE INSTAURAÇÃO E JULGAMENTO DO IDC

Sobre o Incidente de Deslocamento de Competência, a literatura, os autos e o discurso dos agentes giram em torno de três elementos centrais: a) a causa de pedir: a hipótese de grave violação dos direitos humanos; b) o interesse da União no cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos e c) o critério jurisprudencial da “incapacidade” do ente federativo de processar adequadamente os casos com grave violação.

É em torno desses elementos que os documentos e discursos oficiais se concentram. Porém, os critérios abertamente discutidos operam com maior ou menor força em etapas diferentes do processo de instauração ou julgamento do IDC, que contém em si outros elementos, pouco mencionados, mas também ativos em seu desdobramento.

Com base na análise dos dados empíricos, foi formulado um modelo explicativo para dar conta do processamento e seleção dos casos. Como qualquer modelo, é uma representação simplificada da realidade que não esgota a complexidade do IDC.

Nesse modelo, há três fases principais no processo de instauração de um IDC. Na primeira fase há o encaminhamento de pedidos de IDC à Procuradoria Geral da República (PGR).

A segunda fase é aquela da tramitação das solicitações no âmbito da PGR, enquanto na terceira, ocorre o julgamento dos casos pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ).

A opção por apresentar um modelo

explicativo baseado nas fases da tramitação permite uma análise que aborde os casos que passam ou não passam de um nível para outro e assim formular hipóteses explicativas a respeito das condicionantes que permitem que um caso vá adiante e outro não.

A intenção é destacar os elementos de seleção mais importantes que, como filtros, que selecionam casos em cada uma das etapas. Cada fase tem características específicas, com seus agentes e lógicas de funcionamento próprias.

Para esse modelo é importante destacar como os três elementos centrais do IDC – a causa de pedir, o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos e a “incapacidade” – distinguem-se mais entre si, nos documentos e nas falas dos agentes, conforme se avança em cada fase do processo.

3.1. 1ª FASE - ENCAMINHAMENTOS DE PEDIDOS DE IDC À PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

Essa é a fase em que os casos são construídos. Embora o discurso formal dos agentes se desenvolva no sentido de afirmar que as graves violações de direitos humanos são quase um dado da natureza, que se apresentam de forma evidente, como aliás parece ser comum no discurso jurídico como um todo, é preciso atentar para uma série de fatores, especialmente históricos, sobre como se construiu o campo dos direitos humanos no Brasil e no sistema internacional, sobretudo o Sistema

Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos.

Essas condicionantes históricas explicam, pelo menos parcialmente, o que se convencionou a chamar de grave violação de direitos humanos⁴³ (GVDH) e logo, os casos que são vistos como aptos a ser objeto de IDC.

Tome-se por exemplo os casos admitidos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos. É preciso que os casos sejam levados até o sistema, mobilizando agentes locais; mas a própria existência do sistema implica em que os agentes de direitos humanos se organizem e reorganizem conforme as decisões da CIDH são proferidas.

Nesse sentido, o próprio conceito de grave violação de direitos humanos vai sendo construído e é nesse momento que podemos mostrar o quanto os elementos “hipóteses de grave violação de direitos humanos” e as “obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte” são inseparáveis e construídos numa relação de mutualismo entre atores nacionais e internacionais.

Dos casos 53 casos que foram avaliados pela CIDH, apenas uma decisão não mencionava os artigos 8 e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos, que são aqueles referentes ao direito a gozar de garantias judiciais e de proteção judicial. É possível que os agentes envolvidos com a fase 1 do IDC se inspirem nas decisões da CIDH para selecionar os casos que levam ao PGR como pedidos de IDC.

Sobre o conceito de GVDH, a pesquisa levantou casos que tramitam internamen-

te na PGR e que ali chegaram levados por outros agentes. Dos 45 casos acessados na PGR, 36 envolvem como perpetradores agentes estatais do sistema de segurança pública: desses, 26 casos envolvem a atuação de policiais civis e/ou militares, oito ocorreram no sistema prisional e dois no sistema socioeducativo. Em nove casos a violação teria se dado primordialmente por parte de particulares.

Aparentemente, os casos encaminhados apontam para uma compreensão compartilhada de que violência perpetrada por agentes de segurança e dentro de estabelecimentos prisionais são centrais para compreender o que os grupos que compõem essa fase têm entendido como graves violações de direitos humanos no contexto brasileiro.

O fato de haver um tipo de violação frequentemente comunicada ao PGR não significa, porém, que essas violações cometidas por agentes das forças de segurança correspondam ao universo de violações de direitos humanos no Brasil. Elas indicam apenas que há diversas organizações cuja atuação está inserida nesse contexto de violação, que são sensíveis a determinados tipos de violação.

Podemos dizer que há um preenchimento do conteúdo de GVDH pela afinidade temática de atuação das organizações da sociedade civil.

A questão da “incapacidade” enquanto meios ou recursos disponíveis é pouco tematizada pelos defensores de direitos humanos entrevistados. Aliás, importante notar que todos os entrevistados são, sob sua própria percepção, de maneira ou outra, militantes de direitos humanos.

⁴³ Para tornar a leitura do texto mais fluída substituiremos a expressão “grave violações a direitos humanos” pela abreviatura GVDH.

Para eles, se mostrou mais relevante a questão da decisão de não se apurar ou punir crimes envolvendo violações de direitos humanos pelas autoridades locais, seja ela motivada pela ausência de vontade política ou por condições estruturais dos sistemas de justiça e segurança pública.

Uma das definições de “incapacidade” oferecidas pelos entrevistados é traduzida pela ideia de omissão ou inércia dos órgãos dos sistemas de justiça estaduais em lidar com a violação.

A omissão poderia ter em sua origem o desinteresse das instituições do sistema de justiça estadual em apurar o crime, processar e punir os responsáveis, sobretudo por esse sistema apresentar-se como parcial.

Essa parcialidade seria definida pelo contágio de interesses estranhos ao interesse público no processo de apuração de graves violações de direitos humanos, interesses esses oriundos sobretudo de compromissos dos agentes do sistema de justiça com a elite ou oligarquia local (entrevistada 1, fase 1), não raro envolvida com as violações quando essas envolvem interesses econômicos, ou por serem os perpetradores membros do próprio estado, como agentes policiais (entrevistada 1 e entrevistado 2, fase 1), que poderiam inclusive ameaçar testemunhas e autoridades, instaurando um ambiente de medo a fim de impossibilitar o julgamento de crimes (entrevistada 1, fase 1).

Na percepção dos nossos entrevistados, a contaminação do sistema de justiça por interesses político-econômicos privados foi, desde o princípio, uma das justificativas mais salientes para a criação de um novo instrumento jurídico para lidar com graves violações de direitos humanos.

Em tese – e faz-se necessário inves-

tigar se esse argumento se sustenta uma década depois da criação do instrumento – a justiça federal teria por característica maior distância e menor comprometimento com as forças políticas locais (entrevistado 3, fase 1), o que resultaria em menor influência das investigações e julgamentos por parte dos interesses dos agentes.

Ainda na temática da “incapacidade”, outra forma de defini-la seria a partir de um componente estrutural e, possivelmente inescapável, que condicionaria a impossibilidade do sistema de justiça estadual de oferecer respostas adequadas a violações de direitos humanos.

Uma entrevistada aponta que o sistema é estruturalmente seletivo (entrevistada 4, fase 1), o que implica em dizer que as decisões sobre em quais casos atuar têm bases outras que não meramente técnicas e jurídicas. O incidente de deslocamento de competência estaria, para a entrevistada, sujeito a mesma condição de seletividade do sistema de justiça em geral.

Para outro, o sistema de justiça é organizado para proteger os interesses das elites, falhando em proteger efetivamente os direitos dos mais pobres e dos movimentos sociais (entrevistado 3, fase 1).

A questão estrutural é ainda colocada sob a perspectiva da organização institucional do sistema policial, que é ao mesmo tempo perpetrador de graves violações e responsável pelas investigações. Segundo essa perspectiva, afirma nosso entrevistado:

...você consegue uma antecipação de que aquela situação, ela não vai ter uma resposta do Estado adequada, [...], você não precisa comprovar a falta de prestação – eu acho que se você já antevê por algumas razões até. Vou te

dar o exemplo da perícia: se eu já sei... se o modelo de perícia naquele Estado é vinculado à Secretaria de Segurança Pública, que possivelmente é o autor da violação então, eu já de antemão... consigo prever que aquela prestação não vai ser suficiente (entrevistado 5, fase 1).

Segundo esse entrevistado, a atuação do Estado depois de provocado pelo PGR na fase de instrução do IDC merece destaque e é entendida por ele como um critério válido que justificaria a não instauração do IDC. Os agentes que atuam nessa fase reconhecem a disputa política que há entre a esfera federal e estadual, mas enxergam também uma certa colaboração entre a PGR e as instituições locais.

Isso se verifica no caso relatado pelo entrevistado, no qual ele narrou que em conversa com um PGR este se mostrou interessado em resolver o problema e indicou que a federalização não configura solução satisfatória, uma vez que não cessa a ocorrência de violações, mas apenas julga violação passada.

O entrevistado entende que a resistência das esferas locais para a federalização pode ter um aspecto positivo caracterizado na tomada de iniciativa das instituições locais para encaminhar um caso saindo da situação de inércia (entrevistado 3, fase 1).

Por um lado temos elementos para acreditar que na fase 1 há uma certa sintonia entre o que emana do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e os casos que são enviados ao procurador-geral da República.

Ao levarem os casos à CIDH, os agentes do movimento de direitos humanos são

fundamentais na construção do conceito de graves violações de direitos humanos no caso brasileiro, já que Comissão preferirá decisões acerca das violações tão somente quando provocada.

Dessa forma, o acúmulo de decisões forma uma jurisprudência sobre o conceito, que por sua vez é uma fonte de sentidos para a atuação no âmbito interno. Esses agentes atuam também levando os casos ao PGR, de modo que a compreensão sobre o tema possivelmente se reflete aqui também.

A Comissão, por sua natureza, parece trazer para o debate aquilo que fundamentaria a necessidade de se determinar a “incapacidade” no âmbito interno.

Tendo em vista que ela só pode ser acionada quando todos os recursos internos forem esgotados ou pela ausência de prestação jurisdicional (que desobrigaria os peticionários da condição de ter que esgotar os recursos, bastando a ausência de resposta), o risco de responsabilização internacional só se daria caso uma dessas duas hipóteses fossem comprovadas, o que justificaria o uso do IDC⁴⁴.

Essas são, porém, conclusões parciais, com base no conhecimento comum das relações entre tais agentes nacionais e transnacionais e nas entrevistas, limitadas apenas a certos agentes que fazem uso do IDC. O material empírico analisado não foi suficiente para a construção de evidências nesse sentido.

Possivelmente, os determinantes da fase 1 estão baseados e influenciados pela escolha desses agentes na sua própria atuação no campo dos direitos humanos.

⁴⁴ Comissão Interamericana de Direito Humanos, Petição 998-05, Admissibilidade, Lázinho Brambilla da Silva, Brasil, 23 de julho de 2007.

3.2. 2ª FASE - A TRAMITAÇÃO DAS SOLICITAÇÕES DE IDC NO ÂMBITO DA PGR

Dos casos de que temos conhecimento que chegaram à PGR como pedidos de IDC (pelo menos 66⁴⁵), de 2004 até hoje, quatro vezes o procurador-geral iniciou ajuizamento de ação no STJ.

O impacto da pressão da sociedade civil organizada sobre a atuação do PGR na seleção dos casos que vêm da primeira fase é um fator que impõe diversas dificuldades à análise.

Vejam os quatro casos interpostos até o presente: no IDC 1, houve massiva mobilização de diversas organizações de defesa dos direitos humanos para federalização, acontecendo de forma quase simultânea à atuação da procuradoria. O segundo caso, de Manoel Mattos, chegou à Procuradoria por meio de duas importantes organizações civis de defesa dos direitos humanos: Justiça Global e Dignitatis, enquanto o IDC 3 foi encaminhado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, a partir de relatório apresentado pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos.

Há uma inflexão no IDC 5 em que o pedido vem diretamente do Ministério Público Estadual de Pernambuco. Ainda que em três de quatro casos ajuizados a ação do PGR esteja de alguma forma em sintonia com a atuação de movimentos de direitos humanos, é preciso fazer a ressalva de que o número de pedidos de IDCs que chegam à procuradoria por meio dessas organizações é muitas vezes superior ao número de casos levados ao STJ.

O IDC 5, que não foi uma demanda do movimento de direitos humanos, ganhou prioridade sobre muitos casos anteriores mas isso não precisa ser tomado como um indicador de que o PGR esteja se afastando das demandas desse grupo de agentes, mas, como argumentaremos adiante, pode ser uma decisão estratégica de formar jurisprudência favorável ao IDC.

Sobre os três elementos formais dos discursos de que falamos anteriormente, há uma complexidade na forma como eles se tornam importantes ou secundários nessa fase. É difícil avaliar se a causa de pedir/hipótese de grave violação de direitos humanos está se manifestando como um fator importante quando a própria definição de grave violação de direitos humanos é tão fluida.

Algo parecido acontece com o critério jurisprudencial da “incapacidade”. Já a questão do risco de descumprimento de tratados internacionais dificilmente aparece desatrelada das duas anteriores. As manifestações dos procuradores nos autos defendem que os três elementos centrais estão presentes em cada caso ajuizado, mas situações semelhantes podem ser encontradas em dezenas de casos que chegam até à PGR e não ensejaram pedidos de federalização.

Retomando o caso paradigmático de Dorothy Stang, a menção aos tratados internacionais foi mobilizada pela parte contrária ao deslocamento – seria requisito da causa de pedir do IDC “a menção expressa ao dispositivo específico do tratado ou da convenção que foi violado, a fim de fundamentar o pedido”⁴⁶ o que não teria sido fei-

⁴⁵ Esse número se baseia em tabela de acompanhamento de IDCs fornecida pela Assessoria de Tutela Coletiva da PGR. Eles porém começaram a ser sistematizados após a estruturação da ASTC, em 2013, tendo sido resgatados os históricos de muitos casos. Certamente não foram contabilizados todos os casos.

⁴⁶ BRASIL, STJ, Incidente de Deslocamento de Competência n.º 1 (2005/0029378-4), Manifestação do Desembargador Milton Augusto de Brito Nobre, Presidente do Tribunal de Justiça do Pará, 21/03/2005, fl. e-STJ fl 354.

to pelo então procurador-geral no ajuizamento da ação. Ainda que o relator tenha rechaçado a interpretação e considerado “desnecessária, supérflua até, a menção expressa do dispositivo específico do tratado ou convenção que foi violado”⁴⁷ e que nenhum dos outros ministros votantes o tenha contradito, a referência à normativa internacional aparece nos ajuizamentos das ações subsequentes de forma muito parecida aliás nos IDCs 2 e 3:

Necessário aferir se os fatos narrados podem vir a configurar o rompimento de tais obrigações [decorrentes de tratados internacionais], indicando aquelas que se teria por descumpridas. No caso concreto, fácil tal demonstração, sendo suficiente a remissão aos artigos 1º, 4º, 8º e 25º, da CADH [...]”⁴⁸

A questão da responsabilização internacional do Brasil em relação aos tratados de direitos humanos, em geral aparece de forma indistinguível entre aquilo que define grave violação e da avaliação do tratamento dado à violação no âmbito interno, ou seja, à questão da “incapacidade” e nesse sentido não é muito diferente do que acontece na primeira fase do IDC.

No IDC 1, a argumentação sobre o que é grave na violação em questão não é bem desenvolvida. É difícil compreender pela leitura do texto, com segurança, o que é que o procurador-geral aponta como particularmente grave naquela situação – se é o fato de a vítima ser uma defensora dos direitos humanos, se é a omissão das instituições do Estado do Pará na prevenção do homicídio de cujas ameaças já haviam sido notificadas ou ainda se é o tratamento

precedente dado à Dorothy Stang, como ré em um processo penal em uma situação de suposta intimidação contra suas atividades. Nessa peça, a argumentação não separa claramente quais aspectos do caso estariam ligados a cada um dos elementos formais discutidos no IDC.

Uma preocupação maior em circunscrever mais detidamente o que é grave no contexto do caso, aparece na manifestação do homicídio do advogado, vereador e também defensor de direitos humanos Manoel Mattos (IDC 2). Há uma sessão específica no texto – “Hipótese de grave violação e direitos humanos” – que enfatiza a gravidade da violação a partir do fato de a vítima ser um defensor de direitos humanos e da existência de grupos de extermínio atuando na região, atingindo “imenso número de vítimas” e “tendo como premissa afastar do Estado-juiz a possibilidade de exercer a jurisdição”.

Em vários pontos a manifestação do PGR no IDC 3 se assemelha com a manifestação do PGR no IDC 2 - há também uma parte específica do texto para esmiuçar a “Hipótese de grave violação e direitos humanos”. A avaliação da gravidade está baseada sobretudo no fato de que as violações em questão haviam sido perpetradas justamente pelos “agentes que deveriam garantir a segurança dos cidadãos”, ou seja, por policiais.

Também de forma semelhante àquela vista no IDC 2, a argumentação do PGR no IDC 3 destaca que a ação de tais grupos “têm como premissa afastar do Estado a possibilidade de exercício da jurisdição”. Na manifestação final por parte do PGR

⁴⁷ BRASIL, STJ, Incidente de Deslocamento de Competência n.º 1 (2005/0029378-4), Voto do ministro Relator Arnaldo Esteves Lima, 08/06/2005, fl. e-STJ 733 e 734.

⁴⁸ BRASIL, STJ, Incidente de Deslocamento de Competência n.º 2 (2009/0121262-6), Petição Inicial, procurador-geral da República Antônio Fernando Barros e Silva de Souza, 23 de Junho 2009, e-STJ fl 25.

no IDC 3, vemos uma nova apreciação da questão, quando é utilizado o conceito de violência institucional, um tipo de violência policial praticada não por um indivíduo isolado, mas ocorrendo de uma forma mais sistemática e que seria a tônica considerada essencial neste IDC.

Entre os membros do MPF que desde maio de 2013 ganharam a atribuição de instruir os casos para o PGR, conforme detalharemos a seguir, há traços de uma dificuldade em especificar de forma clara o que é especialmente grave em certos casos.

Talvez o temor seja criar uma jurisprudência que cause a restrição do uso do instrumento ou ainda, talvez haja um desconforto em priorizar certos casos e, por exclusão, minimizar outros. De qualquer modo, entre alguns parece haver um comportamento de evitar enfrentar a avaliação da gravidade dos casos como elemento decisivo de seleção.

Eu li [o voto do ministro Arnaldo Esteves Lima no IDC 1], eu também percebi esse desconforto dele e aí nesse ponto sou solidário com ele porque eu também evitei [dizer que uma determinada violação não é especialmente grave], não foi preciso [...]. Mesmo nas manifestações em que eu recomendei ao PGR o arquivamento eu evitei, não senti necessidade de entrar nesse mérito, mas vai chegar o dia em que nós tenhamos [...] que fazer esse corte com toda a dor que isso signifique, suscetíveis a críticas externas [...] eventualmente não chegou esse momento ainda, mas eu acho que nós temos que estar preparados para dizer “aqui não há a violação, não é suficientemente grave para aparelhar um incidente de deslocamento de competência”. (Procurador da República 4)

Eu acho que uma das questões mais tormentosas que tem em relação ao IDC é você justamente ter um critério para definir o que é grave violação de direitos humanos e o que não é. Porque na minha visão, qualquer violação de direitos humanos é uma violação grave. [...] Eu acho que é quase um bis in idem; grave violação de direitos humanos... Toda violação é grave então é quase uma repetição. [...] Pra ser sincero a rigor não passou por minha mão nenhum caso no qual eu tenha dito que não havia GVDH. Esse critério não foi critério determinante nos processos que eu atuei pra arquivar ou pedir a instauração do IDC... (Procurador da República 3)

Nessa etapa interna de avaliação, em que procuradores designados apreciam os pedidos de IDC que chegam à PGR, parece que o fator de seleção do andamento do inquérito ou processo na justiça estadual é o mais relevante, embora a pesquisa não tenha se detido suficientemente sobre esse material para chegar a conclusões mais embasadas.

Tendo sido feitas as apreciações sobre como dois dos elementos formais do IDC - a hipótese de grave violação de direitos humanos e o risco de descumprimento de tratados internacionais de direitos humanos -, bem como sobre a pressão da sociedade civil impactam nas escolhas do PGR, apontaremos agora aqueles elementos que acreditamos estarem de fato operando nessa fase para afetar a seletividade de forma forte: a) a capacidade de processamento dos casos na procuradoria e b) a avaliação da viabilidade política, sendo que nesta segunda está contido o critério jurisprudencial da “incapacidade”.

Procurador-geral no cargo	Mandato	Caso	Entrada no STJ
Claudio Fonteles	Junho/2003 a junho/2005	IDC 1 - Homicídio da missionária Dorothy Stang no Pará	04/03/2005
Antonio Fernando Barros e Silva de Souza	Junho/2005 a junho/2009 (2 mandatos)	IDC 2 - Homicídio do advogado e vereador Manoel Mattos	23/06/2009
Roberto Monteiro Gurgel Santos	22/07/2009 a 15/08/2013 (2 mandatos)	IDC 3 - Grupo de Extermínio em Goiás	10/05/2013
Rodrigo Janot Monteiro de Barros	Desde 17/09/2013	IDC 5 - Homicídio do promotor de justiça Thiago Faria Soares	06/05/2014

a. A capacidade de processamento dos casos na PGR

Cada procurador-geral que ocupou o cargo desde a reforma constitucional de 2004, que criou o IDC, ajuizou uma ação desse tipo junto ao STJ.

O procurador-geral da República tem uma série de atribuições constitucionais e é razoável supor que entre todas as áreas de atuação haja eleição de prioridades. A dificuldade em encaminhar casos de IDC em meio às diversas atribuições foi relatada em entrevista durante a pesquisa:

... quando a gente exerce o cargo de procurador-geral, como qualquer cargo, você, ao final, tem uma série de frustrações de coisas que você gostaria de ter feito e que você acabou não tendo condições de fazer, e um dos aspectos que ficou pra mim, uma certa frustração, foi o IDC. Porque eu, por circunstâncias absolutamente estruturais [...], acho que havia casos e coisas que nos quais IDCs poderiam ter sido ajuizados. Claro que eu posso muito comumente dizer que não, [que] eu fui muito criterioso, que é um instrumento que eu acho mesmo que só pode ser utilizado em casos excepcionalíssimos e isso me pareceu que aquele caso me era absolutamente

excepcional etc. e etc., mas eu não estaria sendo honesto se dissesse isso. Na verdade ficou um déficit porque nós não conseguimos, nesse mar de atribuições do procurador-geral da República, nós não conseguimos dar conta [...]. A questão do julgamento do mensalão ele teve um efeito vamos dizer sobre o procurador-geral da República e sobre o Supremo Tribunal Federal absolutamente devastador porque nós passamos seis meses só fazendo isso. (PGR 2)

Ao final da gestão do PGR Roberto Gurgel foi realizada a estruturação de uma Secretaria de Apoio Jurídico, com várias assessorias, sendo uma delas a Assessoria Jurídica de Tutela Coletiva, que ficou com a atribuição de, entre outras funções, realizar o Procedimento Preparatório para Incidente de Deslocamento de Competência.

Desde então, os pedidos de IDC que chegam ao gabinete do PGR passam por uma triagem nessa assessoria e em seguida são encaminhados a um dos quatro membros da Procuradoria Regional da República em São Paulo a quem atribuiu “a prática de atos instrutórios em procedimentos administrativos relacionados a Incidentes de deslocamento de competência”, “sem prejuízo de suas [demais] atribuições”⁴⁹.

⁴⁹ Portarias do PGR 247, 248, 249 e 270, de maio de 2013. Dos quatro procuradores indicados inicialmente, atualmente (novembro de 2014) três continuam com a atribuição.

As nomeações não foram dos cargos, mas dos procuradores nominalmente escolhidos. Na opinião dos procuradores consultados, esse grau de estruturação é suficiente por hora, mas deveria aumentar caso os pedidos de IDC venham a se tornar mais frequentes.

Até agora, nenhum caso analisado dentro dessa nova estrutura foi objeto de IDC. Como é uma estrutura recente, ainda não é possível concluir se ela ensejará novos e mais frequentes pedidos de IDC.

Havendo a estrutura e mantendo-se o número atual de ações, o modelo explicativo precisará ser revisto e novos fatores deverão ser buscados para explicar o pequeno número de ajuizamentos junto ao STJ por parte da PGR.

b. Avaliação de viabilidade política

No nosso modelo, o juízo da viabilidade política tem sido fundamental na atuação do PGR.

Ela se desdobra em pelo menos três elementos, muitas vezes imbricados entre si: a) a jurisprudência do STJ em relação à necessidade de aferir a inaptidão das instituições estaduais, b) a resistência ou concordância das instituições do estado em relação à federalização e c) o peso político e econômico do estado que eventualmente se coloca contrário à federalização.

Ainda nos primeiros momentos após a Emenda Constitucional 45, foi solicitada ao procurador-geral da República a federalização de uma série de sete homicídios de pessoas em situação de rua, com suspeita de participação ou leniência de policiais, ocorrido na cidade de São Paulo.

O pedido foi indeferido com base nas informações prestadas pelo procurador-geral de Justiça e do secretário de Segurança Pública do estado.

Na mesma época, quando o caso Dorothy Stang ganhou expressão nacional, o procurador-geral da República rapidamente mobilizou vários procuradores regionais no estado do Pará que colherem diretamente as informações sobre o caso.

Para o procurador-geral de Justiça do estado do Pará, teria havido tratamento diferente uma vez que “nenhuma informação sobre o trabalho do Ministério Público do estado do Pará sobre o andamento das investigações sobre o homicídio da missionária Dorothy Mae Stang foi solicitada pelo Sr. Procurador-Geral da República para instruir o seu convencimento”⁵⁰.

Não é o propósito desta pesquisa avaliar as diferenças substantivas nas investigações que ensejam ou não pedidos de IDC, mas não deixa de chamar a atenção que procedimentos diferentes tenham sido adotados durante a instrução quando se compara um caso envolvendo o estado de São Paulo e outro envolvendo o Pará.

Em entrevista, um dos procuradores-gerais foi bastante enfático a respeito do impacto político institucional na avaliação de entrar ou não com um pedido de IDC:

Eu te digo em termos assim bem práticos, a viabilidade vai lá pra baixo [quando um caso hipotético envolvesse o estado de São Paulo], isso acontece nos mais diversos âmbitos né, então é muito mais fácil você dizer que o Acre não está dando conta do que você dizer que São Paulo ou Rio. Mas São Paulo é o exemplo mais forte disso, eu diria que a viabilidade

⁵⁰ BRASIL, STJ, Incidente de Deslocamento de Competência n.º 1 (2005/0029378-4), Francisco Barbosa de Oliveira, Procurador Geral de Justiça do Estado do Pará, Ofício Nº 189/200/PGJ/MP/PA, enviado ao ministro relator do caso Dorothy Stang, Arnaldo Esteves Lima, 18/08/2005, e-STJ 270 - 27.

é quase zero, na minha visão pelo menos. [...] O CNJ está fazendo correição no Brasil todo, quando falou de fazer correição no Tribunal de Justiça de São Paulo o mundo quase veio abaixo. Então não há dúvida que quando se pensa isso para São Paulo diminui essa viabilidade imensamente. [...] Olha a gente sempre faz aí como você diz, talvez até em alguns casos inconscientemente a gente sempre faz um juízo de viabilidade né, dentro daquela... eu, por exemplo, sempre tive a visão de que o Ministério Público, e menos ainda o procurador-geral da República que está na cúpula da instituição, ele não pode se dar ao luxo de entrar com coisas que sejam manifestamente inviáveis... (PGR 2)

Sobre a antecipação do comportamento do STJ, outro membro do MPF afirma:

Eu acho que esse é um perigo que eles estão sujeitos, não é sem querer que se tenha atribuído isso ao STJ, o STJ tem uma forte composição estadual, portanto ninguém poderia ser ingênuo ao imaginar que esses ministros que um dia foram Ministério Público Estadual, um dia foram juízes estaduais, um dia foram advogados que conhecem os meandros locais, que eles não tenham talvez uma sensibilidade apurada pra autonomia local e tenham uma espécie de óbice espiritual pras essas demandas. [...] Nada que não aconteça em todos os tribunais do mundo e no Supremo Tribunal Federal também, que eles têm lá a sua bagagem de experiência, as suas pré-compreensões de mundo, eu acho que nós temos que realisticamente, sem ingenuidade trabalhar com essa resistência por isso a nossa preocupação em construir uma jurisprudência já na primeira hora também muito sóbria, não vamos banalizar os pedidos de incidente,

não vamos queimar os cartuchos... (Procurador da República 4)

No documento que materializa a entrada do caso Dorothy Stang no STJ, o procurador da República não argumenta explicitamente que a omissão, morosidade ou falta de atuação das autoridades estaduais no andamento do caso seja um requisito para a federalização do caso, mas a maior parte do documento se debruça especificamente em argumentar essa situação.

Nesse sentido, a construção do caso é semelhante àquela encontrada no IDC 2. Por outro lado, é apenas com o terceiro caso ajuizado que haverá um aprofundamento na instrução, um desenvolvimento mais cuidadoso no sentido de demonstrar detalhadamente quando e como a polícia, o Ministério Público ou a magistratura deixaram de agir.

Os contornos da exigibilidade de “incapacidade” das instituições locais vão ficando mais nítidos no decorrer do andamento do IDC 3 no STJ e, ao considerar que vários casos tiveram andamento na justiça estadual após o pedido de federalização, o procurador-geral da República refez o pedido limitando-o a casos que não teriam tido andamento.

Na manifestação final do IDC 3, vários casos solicitados inicialmente foram retirados do IDC, provavelmente como uma antecipação da compreensão do STJ que já havia se manifestado de forma muito incisiva no IDC 1 pela necessidade da “incapacidade” para admitir a federalização. Há nesse caso - IDC 3 -, um detalhamento minucioso dos atos processuais e datas em que foram realizados, para demonstrar se houve ou não problema no curso da ação penal.

Em um estudo sobre o IDC, a procuradora-geral dos Direitos do Cidadão Ela

Castilho avaliou os fundamentos para o procurador rejeitar a jurisdição subsidiária e encontrou os seguintes fatores, que poderiam ser subsumidos naquilo que o relator Arnaldo Esteves Lima chamou de “incapacidade” das instituições estaduais:

(a) a ausência de inércia injustificada das autoridades públicas locais responsáveis pela *persecutio criminis*; (b) o não exaurimento das possibilidades do estado-membro em adotar medidas, em tempo hábil, para apuração dos fatos e (c) a falta de leniência ou descomprometimento do Poder Público na busca da verdade.⁵¹

Diversos procuradores responsáveis pela apreciação dos casos no âmbito da PGR afirmaram que quando a grave violação de direitos humanos que estão analisando tem um andamento na esfera estadual, com instauração ou melhor andamento de inquérito ou processo – mesmo que seja como reação à instrução do IDC –, recomendam ao PGR que apenas acompanhe os casos sem a necessidade de, naquele momento, propor o IDC ao STJ.

Em suma, para o PGR a “incapacidade” da polícia e/ou instituições de justiça estaduais é um requisito fundamental do IDC, mesmo que alguns membros do MPF não concordem ou que tenham compreensões diversas sobre como aferir tal “incapacidade”.

Além de ser um critério de propositura de IDC por sim mesmo, essa é também uma evidência da ação estratégica do PGR em relação à previsão do comportamento do STJ.

3.3. 3ª FASE – JULGAMENTO DOS CASOS PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ)

O STJ, órgão criado pela Constituição Federal de 1988, tem a missão primordial de processar e julgar as matérias de sua competência, de forma a garantir a uniformidade na interpretação das normas infraconstitucionais e assim proporcionar ao jurisdicionado uma prestação acessível, rápida e efetiva⁵².

Com a promulgação da Emenda Constitucional 45/2004, o STJ ganhou nova competência, ampliando sua missão para abranger o controle da proteção dos direitos humanos por meio do incidente de deslocamento de competência. Segundo o modelo aqui aplicado, as decisões do STJ funcionam como terceiro filtro no processo de instauração do incidente de deslocamento de competência.

O STJ é composto por 33 ministros, sendo um terço das vagas destinadas a desembargadores dos Tribunais Regionais Federais, um terço destinadas a desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e outro terço será dividido entre advogados e membros do Ministério Público estadual, federal e distrital. Essa composição heterogênea, de acordo com um dos nossos entrevistados, poderia ser o motivo pelo qual se optou por conferir ao STJ o poder de deferir ou não o deslocamento para justiça federal.

Desses pedidos de deslocamento de competência ajuizados pelo PGR, essa corte manifestou sua decisão em três, o que significa uma amostra pequena de casos

⁵¹ CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer. Federalização de violações contra direitos humanos. Biblioteca jurídica virtual do laboratório de informática jurídica da Universidade Federal de Santa Catarina, pg. 8, disponível em <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/15289-15290-1-PB.pdf>> Consultado em novembro de 2014.

⁵² Acessado em <http://stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=800>. Consultado em 17/11/2014.

para a compreensão de como o STJ vem concebendo esse instituto jurídico.

Essa pequena amostra coloca uma ressalva imediata a respeito das análises possíveis para os fins dessa pesquisa: a fala dos entrevistados indica que o IDC é um instrumento em construção e cada decisão desse tribunal pode representar uma significativa reorganização das formas de pensá-lo.

Essa construção, na fala dos entrevistados tanto do nível anterior (procuradores da república), como dos ministros, tem sido bastante cautelosa. As afirmações aqui tecidas, portanto, levam em consideração esse caráter incipiente do IDC. Ainda assim, o material colhido dessa amostra restrita permite apontar quais as disputas ao redor do IDC e quais os desafios que os agentes envolvidos enfrentam.

No nosso modelo, a hipótese de grave violação de direitos humanos e o risco de descumprimento de tratados internacionais de direitos humanos não estão operando nesta fase de forma relevante na decisão dos ministros. Isso não quer dizer, necessariamente que os ministros não deem importância a esses fatores, mas que talvez essas questões estejam sendo resolvida, pelo menos até agora, nas duas fases anteriores do processo de instauração do IDC.

Para argumentar que a hipótese de grave violação de direitos humanos não está influenciando de forma muito relevante a decisão dos ministros será preciso

trazer as evidências que emergem das suas decisões bem como dos depoimentos dos entrevistados.

No IDC 1, conforme verificamos no voto do ministro Arnaldo Esteves Lima, há uma aceitação sobre a natureza indeterminada do texto constitucional, que, entretanto, coloca desafios à atuação a respeito de quais são limites do uso do instrumento jurídico discutido aqui.

O que se verifica no debate realizado em torno do homicídio de Dorothy Stang no STJ é que, apesar da tentativa por parte do assistente de acusação Joseph Stang, irmão da vítima, de ressaltar o contexto em que o assassinato ocorreu⁵³, esse não foi um debate central na argumentação dos julgadores. Ao contrário, o ministro relator do IDC 1 optou por definir grave violação de maneira ampla, dizendo que “todo homicídio doloso, independentemente da condição pessoal da vítima e/ou da repercussão do fato no cenário nacional ou internacional, representa grave violação ao direito à vida”⁵⁴.

Sua leitura do conceito de grave violação, nesse caso, tende a esvaziá-lo e o voto se furta de dizer quais são as características dessa violação que a tornam candidata ao deslocamento de competência.

Esse paradoxo se expressa em outros votos dos ministros do STJ referentes ao IDC 1, nos quais se chega a afirmar que uma violação é grave “porque grave violação dos direitos humanos é qualquer ofensa a direito humano”⁵⁵.

⁵³ BRASIL, STJ, Incidente de Deslocamento de Competência n.º 1 (2005/0029378-4), Manifestação de Davi Joseph Stang como assistente de acusação devidamente constituído nos Autos de Ação Penal n.º 34/2005, 07/04/2005, fl. e-STJ 538.

⁵⁴ BRASIL, STJ, Incidente de Deslocamento de Competência n.º 1 (2005/0029378-4), Ementa e Voto do ministro Arnaldo Esteves Lima IDC-1, 08 de junho de 2005, e-STJ 742.

⁵⁵ BRASIL, STJ, Incidente de Deslocamento de Competência n.º 1 (2005/0029378-4), Voto do ministro Gilson Dipp, 08/05/2005, fl. e-STJ 757.

O segundo IDC corrobora a indistinção acerca daquilo que definiria grave violação de direitos humanos ao indicar que o conceito estaria permeado pelo subjetivismo do julgador. Nas palavras da ministra relatora do IDC 2,

a caracterização da grave violação a direitos humanos, a ponto de autorizar a incidência da regra de exceção, esbarra na subjetividade do avaliador e na variedade de parâmetros possíveis de serem considerados para a constatação do fato⁵⁶.

Se, por um lado, alguns ministros lidam com naturalidade com a falta de uma descrição em leis específicas sobre quais seriam as graves violações que ensejariam IDC, pois para eles essa definição poderia configurar uma limitação excessiva ao instrumento, por outro lado, manifestam temor de uma possível banalização do seu uso, caso esse venha a ser aplicado para toda e qualquer violação que for grave.

Em nenhum dos três casos de IDC julgados até o momento houve discordância do STJ em relação a natureza da violação em questão. Em nenhum deles foi argumentado que o caso discutido não se tratava de uma grave violação de direitos humanos.

Isso nos permite pensar que, mesmo sendo um conceito em construção, o entendimento do PGR (por sua vez pautado também pelos agentes anteriores à sua fase), em relação ao que seria uma GVDH está sendo mantido pelo STJ.

O deslocamento ou não da competência não está sendo discutido com base na característica ou natureza das violações submetidas à apreciação do STJ.

A reunião de alguns elementos esparsos nos autos nos permite encontrar pistas sobre o que poderia configurar grave violação na percepção do STJ, mesmo que esse exercício não seja definidor na decisão de federalizar ou não os casos.

Elencar esses elementos não quer dizer que exista qualquer consenso nessa corte em relação a esses elementos. Aparecem nas decisões como possíveis definidores de GVDH: (i) contexto em que o crime está inserido, (ii) do possível envolvimento de agentes do estado no crime praticado, (iii), da atuação de grupos organizados, (iv) da prática reiterada de violação e da impunidade em decorrência da violação e (v) do grande número de pessoas atingidas, como pode ser destacado dos trechos a seguir:

Esse tipo de assassinato, pelas circunstâncias e motivação até aqui reveladas, sem dúvida, expõe uma lesão que extrapola os limites de um crime de homicídio ordinário, na medida em que fere, além do precioso bem da vida, a própria base do Estado, que é desafiado por grupos de criminosos que chamam para si as prerrogativas exclusivas dos órgãos e entes públicos, abalando sobremaneira a ordem social. [...] parece bastante evidente que esse crime de homicídio, há muito prenunciado, ocorreu em um contexto de prometidas represálias e ameaças feitas por delinquentes que, não bastasse estarem à margem da lei, atrevem-se a impor suas próprias leis, sobrepondo-se aos poderes instituídos. E pior: há fundadas notícias, que, evidentemente, precisam ser apuradas, de envolvimento de autoridades públicas,

⁵⁶ BRASIL, STJ, Incidente de Deslocamento de Competência n.º2 (2005/0029378-4), Voto da ministra relatora Laurita Vaz, 27/10/2010, e-STJ fl 1849.

o que pretensamente tem facilitado a perpetração de crimes na região⁵⁷.

Considera que estaria evidenciada hipótese de grave violação de direitos humanos, na medida em que houve desrespeito ao direito à vida, provavelmente por parte de organização criminosa que exercem, mediante violência, o domínio político e econômico na região⁵⁸.

Esses elementos estão em consonância com a compreensão dos agentes em fases anteriores do processo de instauração do IDC. Verificou-se ainda, tanto no IDC 2 quanto no IDC 5, além da preocupação com a violação do direito à vida, havia características especiais na vítima ou no perpetrador que contribuiriam para a caracterização da violação como grave.

No IDC 2, trata-se de defensor de direitos humanos cuja atuação tinha impacto diretamente na vida das pessoas e na própria proteção dos direitos humanos e, no IDC 5, assim como no 2, os crimes foram cometidos por grupos organizados com intenção de se sobrepor aos poderes instituídos.

Os dados empíricos das entrevistas reforçam a dificuldade dos ministros do STJ em definir GVDH. Os ministros entrevistados colocam explicitamente a dificuldade de conceituação.

Uma solução para esse impasse, na percepção de um magistrado entrevistado (e de muitos outros agentes), passaria necessariamente pela avaliação do caso concreto.

Apenas diante de um caso concreto seria possível afirmar a existência ou inexistência de grave violação ou não.

Grave violação de direitos humanos eu sei diante do caso concreto, [...] uma explicitação dessa receita talvez possa ficar para algum doutrinador para algum cientista político mais sofisticado e que se debruce sobre os aspectos filosóficos do tema, [...] a grave violação você pode não defini-la, mas você saberá que estará diante de um caso. (Ministro 3, STJ)

Que um dos ministros do STJ considere que não é papel dele e de seus pares construir a definição é um indicador interessante do papel desempenhado pelos agentes das fases 01 e 02 na formação da concepção a respeito do tema no STJ.

Os ministros julgam afinal o que chega até eles e a reflexão necessariamente é, de regra, despertada pela ação dos demais agentes.

Essa indefinição, as contradições presentes e a opção, pelos ministros relatores e votantes, de não enfrentar a questão sobre o que constitui grave violação são indícios que demonstram que esse critério tem operado apenas como condição marginal nas decisões dessa corte.

Como emerge da fala a seguir, a dificuldade de conceber uma definição para grave violação é tomada como se a definição fosse subjetiva, dependente agente em questão, como já aparecera no voto da ministra Laurita Vaz:

...a meu ver ficaria muito, digamos assim, ficaria muito subjetivo, inclusive, os critérios para deslocar competências, se levar em conta apenas a gravidade da violação a direito humano e o segundo [compromisso internacional] [...] Ficaria

⁵⁷ BRASIL, STJ, Incidente de Deslocamento de Competência n.º2 (2005/0029378-4), Voto da ministra relatora Laurita Vaz, 27/10/2010, e-STJ fl 1853.

⁵⁸ BRASIL, STJ, Incidente de Deslocamento de Competência n.º5 (2014/0101401-7), Voto ministro relator Rogerio Schietti Cruz, sem data.

muito subjetivo por quê? Porque a caracterização da grave violação de direitos humanos já é por si subjetiva. Ela é por si subjetiva. É claro que devem ser construídos critérios como o senhor mencionou ali, para fazer essa definição. Mas ainda assim... não deixa de haver um grau bem acentuado de subjetividade. (Ministro 2, STJ)

Subjetiva, indeterminada ou indefinível, o ministro acima aponta para a necessidade de outros critérios fortes para a decisão de federalizar ou não um caso. Surgiria, assim, o critério da “incapacidade” do ente federado – esse sim um critério de maior peso nesta fase 3 e que será discutido adiante.

Antes é preciso endereçar a questão da responsabilidade da União frente aos tratados internacionais de proteção aos direitos humanos.

Embora nas três decisões sobre deslocamento de competência proferidas até o momento o STJ tenha reconhecido – a julgar pela posição majoritária entre os ministros votantes – a legitimidade da jurisdição do sistema internacional de direitos humanos, evitar a responsabilização internacional não é uma questão central na decisão para o deslocamento. Além disso, as entrevistas demonstraram que essa não é uma questão ausente de conflitos.

No âmbito do STJ, assim como na fase anterior (PGR), o debate sobre quais os sentidos de estabelecer a garantia dos compromissos internacionais contraídos via tratados como critério do IDC é pouco extenso e de efeitos limitados.

As entrevistas trouxeram questionamentos a respeito de existirem resistências desses magistrados à ideia de que o Estado brasileiro deva se submeter a um Tribunal In-

ternacional de Direitos Humanos. É comum que agentes da sociedade civil sejam céticos em relação à permeabilidade dos ministros do STJ à jurisdição internacional:

Não sei, não acho que realmente [que essa questão se relevante para os julgamentos do STJ] e justamente ouvi dos ministros que eles não têm nenhuma obrigação sobre as recomendações que são feitas pela comissão e corte [...] [P]elo menos a experiência que eu tive nas conversas na época do caso Manoel, eles ficavam muito chateados quando a gente falava sobre isso, era como se eu quisesse dizer que uma decisão internacional valia mais que uma decisão do ministro do STJ e eles não gostavam de ouvir isso da gente. Muito embora este seja um critério que tenha sido pensado desta forma, ele é protocolar [...] acho que quem pensou, quem colocou aí pode ter pensado desta forma, mas que na prática, quando chega no STJ, pelo menos há um tempo atrás este era um argumento que a gente perdia, que a gente fez na primeira vez, segunda fez e daí em diante já não tocava mais no assunto. Falávamos que era um caso que estava na Comissão Interamericana, mas não vinha com a possibilidade de uma grande condenação, porque eles diziam que não tinham nada a ver com isso, respondo aqui a Constituição brasileira. (Entrevistada 4, fase 1)

Nessa perspectiva, o constrangimento por uma condenação internacional teria efeitos limitados ou insuficientes sobre o comportamento desses magistrados. Essa perspectiva a respeito do comportamento dos agentes do STJ não emana apenas da sociedade civil, mas também da fala de um ex-procurador-geral:

[Sobre decisões de cortes internacionais] Há sim resistência, tem muita resistência a isso. Não tenha dúvida, muita resistência à submissão às cortes transnacionais, a ideia do fechamento, no conceito acanhado de soberania, e não abertura de espírito, “não pera, nós temos que nos render a uma decisão que é de uma corte internacional já que nós firmamos o compromisso de partir pra isso” [...] O mundo caminha para que a gente construa uma grande coletividade internacional, não ficarmos olhando para nosso próprio umbigo, esse é um desafio forte. (PRG 1)

Essa desconfiança parece encontrar eco na realidade especialmente quando se fala de agentes específicos.

Há uma manifestação elaborada pelos Presidentes de Associações de Magistrados do Nordeste e Norte do Brasil (anexada aos autos do IDC 1), que aponta para a vinculação ao sistema internacional, como faz o texto constitucional em relação ao IDC, como inaceitável e uma afronta a soberania nacional:

[Os magistrados subscritos] Finalizam por conclamar toda a magistratura brasileira e o povo em geral a resistir a tentativa orquestrada de nos dividir com a criação de incidentes manifestamente inconstitucionais, a pretexto de dar satisfação aos organismos internacionais, o que implica, em última análise, abrir mão da soberania nacional⁵⁹.

Porém, quando se analisam os votos dos ministros do STJ nos casos que nos interessam, temos mais indícios de que a ju-

risdição internacional está legitimada para eles, o que fica especialmente claro nos votos dos relatores:

Lei nº 10.446, de 8/5/2002, que, [...] em grande e essencial avanço, autorizou a Polícia Federal a proceder à investigação acerca de infrações penais “relativas à violação a direitos humanos, que a República Federativa do Brasil se comprometeu a reprimir em decorrência de tratados internacionais de que seja parte. [...] O deslocamento de competência [...] deve atender ao princípio da proporcionalidade (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito), compreendido na demonstração concreta de risco de descumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais firmados pelo Brasil...⁶⁰

Vivencia-se, hoje, um irrecusável processo de mitigação das fronteiras entre países, sociedades, culturas e economias, que se convencionou chamar de “globalização”. Nesse contexto, insere-se a preocupação internacional com algo que, não faz muito tempo, era assunto predominantemente doméstico: efetivação dos direitos e garantias individuais relacionados à dignidade da pessoa humana. Os países se comprometem, assim, a garantir esses direitos internacionalmente consagrados, como forma de se apresentar perante a comunidade internacional como um lugar onde as pessoas são respeitadas e podem ir e vir, viver, trabalhar e se relacionar dentro de uma sociedade que lhes garantam as expressões da liberdade. Não se trata, por certo, de mera retórica. A inobservância

⁵⁹ BRASIL, STJ, Incidente de Deslocamento de Competência n.º 1 (2005/0029378-4), Documento anexado às informações prestadas pelo presidente do TJ do Pará ao ministro Arnaldo Esteves Lima, produzido pela Associação de Magistrado Brasileiros em seu II Encontro de Presidentes de Associações de Magistrados do Nordeste e Norte do Brasil, 11/03/2005, fl. S-STJ 512.

⁶⁰ BRASIL, STJ, Incidente de Deslocamento de Competência n.º 1 (2005/0029378-4), Ementa e Voto do ministro relator Arnaldo Esteves Lima, 3ª Turma, 08/06/2005.

de compromissos assumidos nesse patamar pode acarretar consequências danosas ao Estado “infrator”, na medida em que, além das sanções diretas – quando aceita a jurisdição supranacional, como é o caso do Brasil –, ainda podem tais violações repercutir em outras esferas de interesses, mormente o econômico: a depender da extensão do dano, cria-se um cenário de desestímulo ao aporte de capitais e investimentos externos no país, por fundado receio dos riscos decorrentes da instabilidade e da insegurança gerada pelo desrespeito aos direitos humanos.⁶¹

Como se percebe do trecho acima destacado, no IDC 1, o STJ consolida a compreensão de que o deslocamento da competência está condicionado à demonstração da “incapacidade” do ente federado em oferecer resposta adequada.

Dessa forma, o critério de admissibilidade relacionado à comprovação da “incapacidade” do estado-membro de responder a violação torna-se o centro do debate do deslocamento no STJ. Ou seja, o Brasil apenas será responsabilizado internacionalmente se suas instituições não atuarem de forma satisfatória para a proteção dos direitos previstos nos tratados internacionais, então apenas nesses casos seria cabível o deslocamento de competência.

Nas palavras da ministra relatora Laurita Vaz, a “incapacidade” como um “conectário lógico”⁶² dos critérios de grave violação de direitos humanos e risco de responsabilização internacional.

Apesar dos protestos de alguns membros do MPF e da sociedade civil, essa não

é uma interpretação dissonante do que se tem percebido nas fases anteriores da tramitação do IDC, pelo menos não em termos amplos. De fato os casos escolhidos pelas organizações de direitos humanos têm em comum um histórico de uma prestação jurisdicional não adequada – seja em relação a um caso específico, seja em um extenso precedente de omissão apresentado. O problema maior parece ser como avaliar essa “incapacidade”, o que é muito difícil de fazer comparando-se os autos dos IDCs, uma vez que situações semelhantes ensejam escolhas que, em linguagem coloquial, poderia ser expressa como a adoção de “dois pesos e duas medidas”.

Como já demonstrado, o caráter especificamente grave da violação de direitos humanos não foi central na decisão dos ministros do STJ, da mesma forma não se mostrou decisivamente relevante a discussão sobre os as obrigações relativas aos tratados internacionais de direitos humanos subscritos.

A questão que mais mobilizou o STJ foi o debate e aferição da “incapacidade” dos estados-membro, que, sem dúvida, ocupou os debates mais intensamente.

Cabe lembrar que, inicialmente, o legislador não a apontou como um requisito de admissibilidade para esse instrumento processual. Por outro lado, toda a ideia de federalização para a sociedade civil está baseada numa reação à suposta impunidade contra toda e qualquer espécie de grave violação de direitos humanos.

A ideia, que viria a se tornar corrente na fala dos agentes, consolidando-se como

⁶¹ BRASIL, STJ, Incidente de Deslocamento de Competência n.º 2, Voto da ministra relatora Laurita Vaz, 23/06/2010, e-STJ fl. 1848 e 1849.

⁶² BRASIL, STJ, Incidente de Deslocamento de Competência n.º 2 (2009/0121262-6), Voto da ministra relatora Laurita Vaz, 23/06/2010, e-STJ fl. 1848.

mais um critério do IDC, foi consagrada no voto do ministro relator Arnaldo Esteves Lima:

Além dos dois requisitos prescritos no § 5º do art. 109 da CF, quais sejam, (a) grave violação a direitos humanos e (b) assegurar o cumprimento, pelo Brasil, de obrigações decorrentes de tratados internacionais, é necessário, ainda, a presença de terceiro requisito, (c) a incapacidade (oriunda de inércia, negligência, falta de vontade política, de condições pessoais, materiais etc.) de o Estado-membro, por suas instituições e autoridades, levar a cabo, em toda a sua extensão, a persecução penal⁶³.

Para o ministro, o indeferimento do IDC 1 se deu porque naquele caso não estava demonstrada a inoperância ou inadequação da atuação da justiça estadual. Pelo contrário, percebe-se – em absoluta discordância do que fora exposto pelo PGR e sociedade civil nos autos – do voto no ministro Nilson Naves que a justiça local estava cumprindo “exemplarmente sua missão”⁶⁴, tanto que o processo já se aproximava do fim.

Enquanto diversas entidades da sociedade civil apontavam para a histórica dificuldade das instituições locais em lidar com os conflitos fundiários, os magistrados – Associações de Magistrados Estaduais, Presidente do Tribunal de Justiça do estado do Pará, ministros do STJ – posicionaram-se contrários à federalização do processo

por testificar que os atos judiciais têm sido praticados de forma célere e segura, demonstrando, assim, que o Poder Judiciário do Estado do Pará, dotado de magistrados imparciais e dedicados, está apto à conclusão do feito⁶⁵.

De fato, o que definiu para os ministros votantes no IDC 1 a valoração da capacidade do estado do Pará em proceder com o caso foi o tratamento dado em relação especificamente ao homicídio de Dorothy Stang, ao caso específico portanto, negando a importância de questões precedentes ou contextuais para aferir tal “incapacidade”:

Pergunta-se: as instituições locais do Estado do Pará – não importa o passado, porque violação de direitos humanos não é exclusiva da referida unidade da federação, mas do Estado Brasileiro –, mostraram-se falhas, ineficazes ou omissas na prevenção e apuração desta ofensa aos direitos humanos?⁶⁶

... e mais, diz a Professora Flávia Piovesan, há hoje 13 casos de violência rural submetidos à Comissão Interamericana de Direitos Humanos e, acrescenta, 6 deles ocorreram no Estado do Pará. Mas, como acentuou o Sr. ministro Gilson Dipp, o que se está tendo em conta são fatos passados. Há nisso uma retrospectiva escandida para justificar ou concretizar a razoabilidade do incidente de deslocamento, na espécie sob exame. Ora, com a devida vênia da eminente

⁶³ BRASIL, STJ, Incidente de Deslocamento de Competência n.º 1 (2005/0029378-4), Voto do ministro relator Arnaldo Esteves Lima, 08 de junho de 2005, fls. e-STJ 738 e 739.

⁶⁴ BRASIL, STJ, Incidente de Deslocamento de Competência n.º 1 (2005/0029378-4), Voto do ministro Nilson Naves, 08 de junho de 2005, fls. e-STJ 751, 752.

⁶⁵ BRASIL, STJ, Incidente de Deslocamento de Competência n.º 1 (2005/0029378-4), Associação dos Magistrado Brasileiro documento anexado às informações prestadas pelo presidente do TJ do Pará ao ministro relator, 11/03/2004, fl. e-STJ 512.

⁶⁶ BRASIL, STJ, Incidente de Deslocamento de Competência n.º 1 (2005/0029378-4), Voto do ministro Gilson Dipp, 08 de junho de 2005, fl. e-STJ 757.

professora, o que está parecendo – e para lembrar conhecido memorialista, Embaixador Roberto Campos, trazendo à baila o título de obra sua, “Lanterna na Popa” – é pretender-se iluminar o passado para justificar o presente e projetar o futuro ⁶⁷.

É especialmente interessante para o nosso argumento que a interpretação no IDC 2 tenha se dado exatamente no sentido contrário, num exemplo concreto da interpretação “dois pesos e duas medidas”:

A instauração da ação penal [...] que apura a homicídio de que foi vítima Manoel Bezerra Mattos Neto, aponta para cinco réus como autores do crime. Não há, até aqui, nada que possa indicar negligência, tampouco falta de iniciativa do MM. Juiz processante na condução do processo, até porque, como informou Sua Excelência, “diante da repercussão nacional do caso, o próprio Presidente da República pediu celeridade no desenrolar do caso”. Contudo, não se pode perder de vista que esse homicídio está inserido num contexto muito maior, mais complexo, a merecer ampliação das investigações e medidas de proteção efetivas às testemunhas. Essa ação penal em andamento não pode ser destacada da realidade que a cerca, em que testemunhas, promotores e juízes são, constantemente, alvo de ameaças e intimidações, havendo fundados indícios de envolvimento de policiais nas ações criminosas. [...] Com relação aos desmandos e a falta de autoridade estatal na região entre os Estados da

Paraíba e Pernambuco, se evidenciou a ineficiência do Estado em reprimir as ações dos grupos de criminosos, que por mais de uma década, impõem suas leis, levando o medo e a insegurança a todos os habitantes ⁶⁸.

A Federalização é cabível, portanto, quando as instituições do Estado se omitirem na proteção de direitos humanos e na repressão aos respectivos criminosos. Neste sentido, embora não se verifique desídia por parte do magistrado processante, pois já instaurada ação penal que apura o homicídio de que foi vítima Manoel Bezerra Mattos Neto, sendo apontado cinco réus, não há como deixar de reconhecer que o Estado não tem conseguido apresentar uma resposta efetiva no combate aos grupos de extermínio na região, que atuam há mais de dez anos, em que tenha sido tomada qualquer medida concreta que paralise a sua atuação. ⁶⁹

Ou seja, no IDC 2, os ministros afirmam que naquele caso concreto a persecução penal estava em curso adequado, mas a situação contextual justificava o deslocamento.

Vale também observar que os ministros que votaram a favor da federalização no IDC 2, embora dessem ênfase ao contexto maior em que o homicídio de Manoel Mattos estava inserido para justificar a federalização, indeferem o pedido complementar do PGR de federalizar as investigações relacionadas ao grupo de extermínio na região de forma mais ampla.

⁶⁷ BRASIL, STJ, Incidente de Deslocamento de Competência n.º 1 (2005/0029378-4), Voto do ministro Hélio Quaglia, 08 de junho de 2005, fl. e-STJ 766

⁶⁸ BRASIL, STJ, Incidente de Deslocamento de Competência n.º 2 (2009/0121262-6), Voto da ministra relatora Laurita Vaz, DATA, fl. e-STJ 1856.

⁶⁹ BRASIL, STJ, Incidente de Deslocamento de Competência n.º 2 (2009/0121262-6), Voto do ministro Haroldo Rodrigues, DATA, fl. e-STJ 1885

Mais interessante ainda é notar a preocupação dos ministros em reconhecer de forma positiva o trabalho realizado pelos magistrados estaduais como ficou claro no trecho acima.

A preocupação em salvaguardar as instituições estaduais do sistema de justiça tem se verificado constantemente nos votos dos ministros do STJ:

Mas não poderia deixar de acrescentar a minha preocupação pessoal. O dispositivo de que se está a cuidar, penso, revela certo preconceito com a Justiça Estadual, pois parte da premissa equivocada de que ela não tem condições, em “hipóteses de grave violação de direitos humanos”, de prestar, em síntese, com a necessária presteza e imparcialidade, a jurisdição penal [...] Por isso, preocupado, como juiz há mais de trinta anos, com o que se possa [...] - com a adoção de regra de tal natureza, verdadeiro princípio de desconfiança da atuação da Justiça Estadual, manifesto minha crença na permanente união desses dois importantes segmentos do Poder Judiciário Nacional⁷⁰.

[F]azendo a ressalva de não divisar quem sustente em prol do incidente de deslocamento de competência tenha este propósito, que o Ministério Público paraense e o Poder Judiciário do Pará, no caso concreto, nesta ocorrência, não merecem, data venia, um voto de desconfiança pela sua atuação em passado recente⁷¹.

No julgamento do IDC 2 é possível notar uma aceitação maior para a federalização e menor resistência ao IDC. A “in-

capacidade” já surge incorporada enquanto critério de admissibilidade do IDC e a ministra relatora indica que a necessidade “de o Estado não estar cumprindo suas obrigações institucionais” para determinar a federalização seria um “consectário lógico” do texto constitucional, de forma a vincular o deslocamento de competência à falha ou incapacidade presumidas das instâncias locais.

Mais uma vez, no segundo IDC, os votos discutem majoritariamente a questão da “incapacidade”. Nesse caso, porém, o STJ decidiu pelo deslocamento de competência.

Se, a partir do IDC 2, a exigibilidade desse requisito parece unânime entre os ministros, os modos de aferição desse critério jurisprudencial da “incapacidade” do estado-membro evidencia algumas contradições na forma como ele tem sido construído na jurisprudência.

No IDC 1, os ministros são enfáticos em avaliar que não se pode fazer uma avaliação contextual, que consideraria a inércia do Estado do Pará em investigar e julgar outros casos contendo grave violação semelhante, mas sim apenas se detiveram na avaliação da condução do caso em tela.

Avaliaram os ministros que, uma vez que o processo estava em fase de instrução, com os indiciados presos, não haveria motivo para transferir a jurisdição.

Não há deslocamento a menos que se ofereça “provas indubitadas” (nas palavras do relator) sobre a ausência de resposta do estado-membro naquele caso específico, independentemente do contexto, é assim que decide o STJ no IDC 1, o que acontece

⁷⁰ Brasil, STJ, Incidente de Deslocamento de Competência n.º 1 (2005/0029378-4), Voto do ministro Paulo Galotti, 08/06/2005, fl. e-STJ 760.

⁷¹ Brasil, STJ, Incidente de Deslocamento de Competência n.º 1 (2005/0029378-4), Voto do ministro Helio Quaglia, 08/06/2005, fl. e-STJ 771.

de forma diversa no IDC 2, como apontado anteriormente.

É importante notar também que tanto o IDC 1 e o IDC 2 tratam-se de homicídio de defensores de direitos humanos, o que facilita, de certa forma, algumas comparações. A mesma corte considerou a questão da “incapacidade” a partir de fundamentos opostos, como demonstrado acima.

Apesar da atenção dada à questão da “incapacidade” das instituições estaduais, em nenhum momento a argumentação dos ministros esclareceu quais são os elementos distintivos dessa condição. Pelo contrário, aquilo que é considerado como constitutivo desse critério tem variado entre casos.

Encontraremos elementos mais específicos sobre como determinar a ausência de resposta das agências estaduais apenas na petição inicial do PGR no terceiro IDC, no qual ele convoca a inexistência de certos atos processuais ou investigatórios e a mora processual como definidores da “incapacidade”. Somente a partir desse caso, portanto, esse critério se torna mais substantivo.

Como vimos até aqui, todos os critérios explicitamente mobilizados pelos agentes na discussão sobre a retirada de um caso da competência estadual são, no mínimo, insatisfatórios para explicar o desfecho dos casos já julgados.

No âmbito do STJ, não é a natureza da violação, tampouco o compromisso internacional do país que mobilizam as discussões. A “incapacidade” do estado-membro, como afirmamos, está no centro do deferimento ou não do deslocamento de competência, mas não por si só. Foi mobilizada de maneira contraditória, sendo que uma decisão da corte parece ir de encontro a outra.

Ainda aguardamos a decisão sobre o IDC 3, que pode trazer novos elementos para esse debate. De qualquer maneira, a partir do que há disponível, é possível apontar que o debate sobre a “incapacidade” é tão importante justamente por conter em si aquilo que talvez revele de maneira mais esclarecedora o destino dos processos de federalização: as disputas entre os âmbitos federal e estaduais do Judiciário brasileiro.

Essa hipótese explicativa, que toma a tensão política entre diferentes esferas da Federação como definidora do IDC, tem origem nos resultados dos julgamentos do STJ e pode ser percebida nas entrevistas realizadas com agentes dos diversos níveis.

Conforme se verificou nos IDC 1 e 2, o posicionamento das instituições de justiça estadual sobre o deslocamento de competência parece ter impactado de forma decisiva a avaliação do STJ, consistindo portanto em aspecto determinante na seleção de quais violações de direitos humanos são passíveis de ser ou não objeto de deslocamento de competência.

A partir dos estudos de caso, verificou-se que, dos quatro pedidos de deslocamento de competência feitos pelo PGR ao STJ até o término dessa pesquisa, três decisões foram proferidas em concordância com as manifestações da instância estadual no caso em questão.

Até o final desta pesquisa, não existia decisão do STJ em relação ao IDC 3, de forma que não é possível afirmar se se manterá ou não o padrão aqui apontado: de só deferir o pedido de deslocamento de competência na hipótese de concordância da justiça estadual.

É importante enfatizar que no caso do IDC 3 diversos órgãos do sistema da justiça estadual de Goiás já se mostraram contrários a federalização.

Retomando brevemente os casos, o pedido de federalização do homicídio de Dorothy Stang enfrentou grande resistência do Ministério Público do Pará, bem como do Tribunal de Justiça daquele estado. As mobilizações contrárias não se restringiram às instituições do Pará. Associações de representatividade nacional, representadas nos autos do processo, demonstraram seu desacordo à proposta de federalização. É o caso do Associação Nacional dos Membros do Ministério Público e a Associação de Magistrados Estaduais, que dizem que

A “FEDERALIZAÇÃO DOS CRIMES” gera “discriminação [sic] odiosa” pois desconfia de instituições do Estado-membro (MPE e Justiça Estadual), quando o critério é meramente de competência⁷².

Posicionam-se veementemente contrários à federalização do processo, por testificar que os atos judiciais têm sido praticados de forma célere e segura, demonstrando, assim, que o Poder Judiciário do Estado do Pará, dotado de magistrados imparciais e dedicados, está apto à conclusão do leito. [...] Reafirmam a inexistência de diferenças na capacidade técnica entre Juízes Federais e Estaduais, entendendo que o Poder Judiciário Estadual, pela sua presença em todos os Municípios do Estado possui melhor logística para conduzir o processo⁷³.

Ainda, como relatam nossos entrevistados, organizaram-se mobilizações amplas formadas por agentes e autoridades de outros estados a fim de desencorajar os ministros do STJ a aceitar o pleito do então

procurador-geral da República. Conforme menciona um membro da sociedade civil entrevistado:

É, nós vimos a movimentação do tribunal do Pará associada com os outros tribunais estaduais no sentido de dizer para o STJ que não teria sentido deslocar o caso porque a justiça estadual teria plenas condições de fazer esse julgamento. Eu lembro assim vagamente, mas sei que essa era uma questão forte do ponto de vista assim de como batia em torno desse procedimento (Entrevistado 3, fase 1)

Diante de tamanha pressão contrária, o relator do caso no STJ votou por indeferir o pedido e argumentou pela sua improcedência, argumentando não haver elementos suficientes que comprovassem a “incapacidade” da polícia, MP e TJ do Pará. A corte indeferiu o pleito por unanimidade, três meses após o pedido do PGR.

As movimentações ao redor da federalização do homicídio de Manoel Mattos e dos crimes cometidos por grupos de extermínio nos estados de Pernambuco e Paraíba foram muito diferentes. As instituições estaduais não só não colocaram obstáculos ao pedido, como a apoiaram ativamente. Ministério Público e Tribunal de Justiça dos dois Estados assim procederam, acompanhados pelos os governadores dos mesmos estados.

Em pouco mais de quatorze meses o incidente de deslocamento de competência foi deferido pelo STJ, com apenas 2 votos contrários.

Caso semelhante acontece com o in-

⁷² BRASIL, STJ, Incidente de Deslocamento de Competência Número 1 (2005/0029378-4), CONAMP, Moção em apoio a eficiente atuação do Ministério Público do Pará, repudiando qualquer ato de deslocamento de competência para esfera federal, 07/03/2005, fl. e-STJ 494.

⁷³ BRASIL, STJ, Incidente de Deslocamento de Competência Número 1 (2005/0029378-4), Associação dos Magistrados Estaduais, documento anexado às informações prestadas pelo presidente do TJ do Pará ao ministro relator Arnaldo Esteves Lima, 07/03/2005, fls. e-STJ 494).

cidente de deslocamento de competência de número 5, o homicídio do promotor de justiça do estado de Pernambuco Thiago Farias Soares, que ocorreu num contexto de pistolagem. Sabe-se que o Ministério Público do Estado foi o responsável por instar a PGR a requerer junto ao STJ o deslocamento de competência, logo, posicionou-se favoravelmente ao feito.

Não é irrelevante para a análise aqui proposta que os dois casos até o momento deslocados para a competência federal tenham o envolvimento do estado de Pernambuco (Paraíba foi favorável apenas ao IDC 1), estado cujas instituições do sistema de justiça por duas vezes pugnaram pelo IDC.

O tempo necessário para processar o último incidente (IDC 5) também é notável. Em pouco mais de 4 meses, o STJ deferiu o pedido, enquanto há outro incidente pendente de julgamento há 18 meses.

Chama a atenção o fato de a manifestação do órgão colegiado acompanhar por três vezes, mesmo que não explicitamente, os interesses das instituições estaduais, por vezes inclusive acelerando suas decisões, o que nos coloca questão da provável sensibilidade do STJ ao posicionamento das instituições estaduais.

A maneira como o terceiro pedido de deslocamento de competência é encaminhado joga luz sobre o aspecto político que queremos ressaltar aqui.

O procurador-geral da República Roberto Gurgel, provocado sobretudo pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, solicitou ao STJ o deslocamento de uma série de casos envolvendo tortura, desaparecimento e execuções sumárias no estado de Goiás. Novamente, o pedido enfrentou intensa resistência das autoridades locais, com destaque para as

manifestações do Presidente do Tribunal de Justiça e do procurador-geral de Justiça do Estado.

Por outro lado, como mencionado anteriormente, a nova organização da Procuradoria Geral da República (em relação ao procedimento de encaminhamento interno dos pedidos de IDC) permitiu que se recolhesse quantidade relevante de informações sobre atos e tempos processuais de cada caso contido no IDC na fase instrutória. Com isso, como se verifica na manifestação final do procurador-geral, construiu-se uma gama de provas fortes da ausência resposta do estado de Goiás às diversas violações de direitos humanos apontadas.

Tendo em vista esses dois fatores, o STJ encontra-se, talvez pela primeira vez, diante de uma decisão difícil no que diz respeito ao IDC. Sem desconsiderar a complexidade do pedido e dos casos, passados 18 meses do ajuizamento do IDC, a corte ainda não proferiu decisão.

A disputa que opera no STJ poderia ser notada, na percepção de um dos PGRs entrevistados, quando se observa a origem do magistrado em questão. Os ministros oriundos da esfera estadual seriam mais refratários ao instrumento, enquanto os federais tenderiam a ser mais favoráveis:

[...] No STJ você tem gente que veio da Justiça Federal e tem gente que veio da Justiça Estadual. Os que vieram da Justiça Federal a meu ver muito mais do que na origem do Ministério Público e magistratura terão a simpatia muito maior pelo IDC, quando muito pode um ou outro não ter simpatia achando que vai atrapalhar a Justiça Federal, vai dar mais que a Justiça Federal vai ter muito mais trabalho[...] e cada vez vai ficar mais complicado, mas de modo geral serão

favoráveis. E em princípio, os magistrados que vieram da Justiça Estadual, os ministros que vieram da Justiça Estadual tenderão a ser contra o IDC (PGR 2)

De fato, dentre os discursos analisados, a opinião mais refratária ao deslocamento de competência foi proferida por um ministro de origem estadual, que atuou por anos no STJ.

Para o entrevistado, a “incapacidade” das instituições locais deve ser relativizada e não constitui per se uma necessidade de deslocamento; é argumento secundário. Para ele, no limite, a defesa das instituições locais aparece como fator mais importante, mesmo num contexto de graves violações de direitos humanos, como pode ser depreendido de sua fala:

Eu vejo assim: é ruim que a União seja condenada sem culpa, porque o estado é fraco, [...] mas o estado está fazendo o impossível para resolver, aí acho que não cabe esse deslocamento, sabe. Acho que se o estado age honestamente e se ele não tem meios, e se o governador do estado não repassa para o Judiciário as verbas que o Judiciário necessita? (Ministro 1, STJ)

O entrevistado vai além, eximindo as instituições do sistema de justiça e segurança pública da responsabilidade pela eventual inoperância. Seu discurso é orientado para a falta de recursos que o executivo disponibiliza para polícia, Ministério Público e Judiciário. Sua argumentação é construída de forma a configurar o IDC como uma afronta ao Poder Judiciário estadual, como no trecho a seguir:

Então o que é necessário é que a polícia tenha a sua estrutura, se o governador sonega isso, isso justifica deslocamento

para a justiça federal? O Judiciário fica na verdade como uma jurisdição de processos de segunda classe, nós do Judiciário estadual vamos só julgar despejo por falta de pagamento? Que diabo de justiça é essa nossa aqui? (Ministro 1, STJ).

É preciso ter em mente que essa é uma visão no ponto mais polarizado da questão. Porém, para o propósito de desnudar o aspecto político que cerca essa questão, ela é essencial. É o seu compromisso com sua instituição de origem aparece o valor mais relevante para esse agente.

A questão vai emergir ainda na fala de outros magistrados entrevistados. Para um deles, um ministro que, apesar de oriundo de um TRF, considera que a retirada da competência da esfera estadual é de forma ou outra um desprestígio dessas instituições:

Por outro lado as autoridades envolvidas também, sobre tudo o Ministério Público para o Judiciário do Pará, o próprio Estado, representado pela Procuradoria do Estado... estiveram lá várias vezes, porque eles defendiam, digamos assim, a preservação da competência estadual. O que não deixa de ser, sob certo aspecto, uma certa ‘diminuição’, entre aspas [...] para o Estado, retirar um processo que tramita ali e passar para a área federal, digamos assim. Porque isso indiretamente, ou até diretamente estaria indicando que as instituições estaduais, naquele caso concreto, não estariam funcionando a contento, vamos dizer assim. (Ministro 2, STJ).

Para esse ministro, a defesa da instituição (e, portanto, a disputa por competência) é vista com naturalidade:

[...] Se eu pertença a uma determinada

instituição, se você pertence a uma determinada instituição, o nosso interesse em preservar aquela instituição, é uma coisa mais do que natural, não é verdade? (Ministro 2, STJ)

Outra evidência da relevância das disputas por poder entre os Judiciários e Ministérios Públicos estaduais e federais se dá pela relação dessas instituições com as polícias estaduais, ou melhor, pela forma como promotores e juízes se manifestam a respeito das instituições de segurança pública.

Quisemos mostrar, até agora, que o deslocamento de competência explicita as disputas por prerrogativas entre diferentes esferas de poder, daí as dificuldades tanto do debate como do uso desse mecanismo.

Pode-se perceber que a tensão que apontamos não se evidencia quando a intervenção da esfera federal acontece no âmbito das instituições de segurança pública.

Desde a promulgação da Lei 10.446 de 2002, é da competência da Polícia Federal (PF) investigar subsidiariamente crimes de competência estadual, desde que respeitadas algumas condições, como repercussão interestadual ou, o que é mais interessante a este estudo, a hipótese de grave violação de direitos humanos.

Se, por um lado, a proposta de deslocamento é tida como ofensiva e desqualificadora para as instituições do sistema de justiça, o auxílio da PF não desperta as mesmas resistências. Pelo contrário, é compreendido como desejável. Não raro, é tomado como anterior ao deslocamento de competência, mesmo que a lei constitucional admita o deslocamento em qualquer fase do processo, como se as duas situações guardassem entre si qualquer relação de hierarquia (ou como se houvesse uma

relação de hierarquia entre segurança pública e sistema de justiça). Não raro, os magistrados entrevistados compreendem que se deve recorrer primeiro à PF antes de se requerer o deslocamento.

Como vemos nos próprios casos estudados, tanto no IDC 1, como no IDC 3 (na operação Sexto Mandamento), houve em algum momento a participação da PF sem que isso fosse tomado como problemático pelas autoridades estaduais.

Apesar de serem duas situações distintas (o deslocamento e o apoio da PF), não há nenhuma razão para se admitir *a priori* que a intervenção da PF no sistema de segurança pública é menos gravosa do que a intervenção no sistema de justiça.

Não há nenhuma razão para tomarmos como mais importante a garantia de funcionamento do sistema de justiça sobre as instituições de segurança pública da esfera estadual. Tampouco há qualquer relação hierárquica entre as duas medidas (PF e IDC) prevista em lei.

Essa é, portanto, uma construção dos agentes envolvidos. Houve, inclusive, quem apontasse um certo recurso excessivo à Polícia Federal que excedesse o estritamente necessário, como no trecho:

Do ponto de vista estritamente formal, há alguma dificuldade dessa atuação supletiva da Polícia Federal. Mas hoje, uma coisa que, até no âmbito de um Supremo Tribunal Federal exageradamente cioso, tudo é nulidade aqui nulidade ali, mas ele nunca criou problema com essa atuação da Polícia Federal, por exemplo, em casos em que a rigor o tema não justificaria (PGR 2)

A rigor, podemos pensar que a disputa acontece não apenas entre os sistemas de justiça federal e estadual, mas também

internamente à esfera estadual, entre esses e as polícias. Nessa disputa, o sistema de segurança pública figura enfraquecido.

A razão para a aceitação não problemática da intervenção no âmbito da segurança pública talvez se explique pelo menor capital político que essas instituições e seus agentes possuem em relação às instituições dos sistemas de justiça. Vale lembrar que o STJ é composto por membros dos TRF, MPF, TJS e MPs.

Talvez haja uma distância simbólica maior entre Polícia de um lado e Ministério Público e Magistratura de outro (que, como indicam nossos dados, não se veem como pares), do que entre Ministério Público e Magistratura, embora haja sem dúvida disputas entre essas duas últimas instituições.

É uma hipótese nossa que essa disputa, agora entre instituições da mesma esfe-

ra, se manifestou no IDC 5 mais claramente. Diante do desentendimento operacional entre MP e Polícia Civil, o Ministério Público estadual tomou a iniciativa de entrar com o pedido de federalização com base na alegação de que a Polícia Civil estaria prejudicando as investigações. Como este IDC correu sob sigilo de justiça não tivemos acesso aos autos, apenas à petição inicial e ao voto do ministro relator.

Esse caso é mais uma peça na construção da hipótese de que o que aparece como determinante na formação do convencimento dos ministros do STJ quanto ao IDC é a concordância ou discordância dos órgãos do sistema estadual de justiça em relação ao deslocamento. Na hipótese positiva aumenta significativamente a chance de que o pedido da PGR logrará êxito junto ao STJ.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O PROCESSO DE INSTAURAÇÃO DE IDC

A presente pesquisa se debruçou sobre os processos de IDC a fim, anteriormente, de compreender como estavam sendo trabalhados os requisitos estabelecidos para seu deferimento para estabelecer um certo estado da arte a respeito do instrumento.

Durante o desenvolvimento da pesquisa, acabou por se deparar com um universo muito rico de informações e compreensões sobre as instituições dos sistemas de justiça e seus funcionamentos. Além dos diversos entendimentos sobre as condições que autorizariam o deslocamento de competência para a justiça federal, há disputas que se dão fora do universo técnico-jurídico e que geralmente não constam nos autos.

A conclusão central deste trabalho foi identificar que os critérios formalmente elencados como necessários para o deslocamento de competência (grave violação de direitos humanos, garantir o cumprimento de obrigações decorrente de tratados internacionais e o critério jurisprudencial da “incapacidade” dos entes federativos) não são os maiores responsáveis pela decisão do STJ de federalizar ou não um caso, nem pela decisão do PGR de ajuizar o IDC ou não.

Essa decisão leva em conta outros aspectos que saltam aos olhos quando se analisam os autos e os discursos dos entrevistados. A partir de grande quantidade de

dados qualitativos analisados, pode-se deduzir que são as disputas entre União e estados, entre os diversos sistemas de justiça dessas esferas e os agentes que nelas atuam, os fatores que operam decisivamente no processo de deslocamento de competência.

Pode-se afirmar, com certa margem de segurança, que as disputas por prerrogativas registradas nesse estudo evidenciam disputas por poder. O material empírico reunido explicita o que se denomina de espírito de corpo⁷⁴ dos grupos profissionais que operam os diferentes sistemas de justiça.

O que esta pesquisa quer mostrar, a partir da experiência localizada dos IDCs, é que os interesses políticos, econômicos e simbólicos desses grupos profissionais influenciam decisivamente no funcionamento dos sistemas de justiça. Não é por acaso que muitos dos protagonistas das disputas aqui registradas são associações de classe, como a Associação dos Magistrados Brasileiros e a Associação Nacional dos Magistrados Estaduais.

Não se pode esquecer que associações de classe de magistrados e procuradores federais também desempenharam papel importante no IDC, oposto ao papel das associações já citadas: militaram por sua criação à época dos debates sobre a EC 45⁷⁵.

Essas disputas são reconhecidas pe-

⁷⁴ CODATO, A. Verbete Corporativismo. *Sociologia Política*. <<http://adriancodato.blogspot.com.br/2012/10/verbeta-corporativismo.html>> Consultado em 15 de outubro de 2014.

⁷⁵ CAZETTA, Ubiratan. *Direitos humanos e federalismo: o incidente de deslocamento de competência*. São Paulo: Atlas, 2009, pg. 4

los agentes da sociedade civil entrevistados (para os operadores do direito, não há consenso) e por estudos anteriores. Cazetta, por exemplo, já advertia para os perigos de se subordinar o IDC a conflitos de interesse entre as esferas federal e estadual, conflito estéril, em suas palavras:

A segunda advertência diz com a necessidade de que se extraia do instrumento introduzido pela EC 45 um efetivo mecanismo de consagração do respeito e da implementação dos direitos humanos no Brasil, fugindo-se especialmente, da tentação de ver-se consolidar um estéril debate enquanto à preponderância da competência federal sobre a estadual (ou o oposto), em atitude que, longe de consolidar a proteção à cidadania, consagra uma luta por espaços de poder que, ao fim e ao cabo, pertencem, não aos eventuais ocupantes dos cargos judiciais ou do Ministério Público, mas à Nação brasileira⁷⁶.

Sabemos que os órgãos de justiça são instituições complexas, as quais contêm em si grande variedade de debates e posicionamentos, que por sua vez são determinados por uma ampla gama de fatores.

Não se pretende reduzir tal complexidade ao modelo analítico construído nesse estudo. Ao contrário da redução, quer-se ampliar o debate somando mais um elemento relevante para análise dos sistemas de justiça brasileiros.

Não foi objetivo desta pesquisa analisar detalhadamente o que motiva essas disputas e os agentes que a ela se dedicam, por essa razão, nenhuma análise aprofundada pode ser desenvolvida neste momento.

Limitamo-nos a atestar a necessidade de mais pesquisas sobre a relação entre os interesses corporativistas dos grupos profissionais que compõe os sistemas de justiça e a performance desse mesmo sistema, principalmente quando essa relação pode implicar obstáculos à proteção efetiva dos direitos humanos no Brasil.

O traço corporativo não é característica exclusiva das classes profissionais formadas por magistrados e promotores.

Sua característica particular é que, ao mesmo tempo em que formam uma categoria profissional, tem acesso privilegiado aos recursos e à administração de serviços essenciais do Estado. São, ao mesmo tempo, agentes do Estado e profissionais com interesses próprios. Os efeitos que essa aproximação produz (dos quais esse estudo é exemplo) interessam diretamente a todos aqueles engajados com a defesa dos direitos humanos no Brasil.

Por fim, é necessário refletir que as possíveis interferências das disputas por poder na missão constitucional dos sistemas de justiça não é exclusividade do IDC, mas condição provavelmente estrutural desses sistemas, que emerge também de outros contextos.

No ensejo da pesquisa qualitativa, voltamos às falas dos entrevistados para evidenciar nossos argumentos. Um dos PGRs entrevistados descreve sua experiência à frente do Conselho Nacional do Ministério Público:

Eu, nos quatro anos de procurador-geral, presidi o Conselho Nacional do Ministério Público. A grande encrenca do Conselho Nacional do Ministério Público é você

⁷⁶ CAZETTA, Idem, pp 2-3.

administrar o conflito entre o Ministério Público da União, especialmente o Ministério Público Federal, e o Ministério Público dos Estados. E esse conflito ele se traduz, quer dizer, em diversos aspectos essa coisa toda, mas o que fica evidente é que eu acho que existe em várias outras áreas em vários outros aspectos. É que os Estados têm uma visão, digamos, de que a União está sempre pronta para interferir naquilo que eles chamariam da economia interna deles, nos seus assuntos internos e que essa interferência seja qual for o caso é absurda... (PGR 2).

O mesmo raciocínio se estenderia para o CNJ, na visão do entrevistado:

A mesma coisa eu vivi no mesmo período e antes, como ex-procurador-geral, a experiência do Conselho Nacional de Justiça. [...] mas então, eu me lembro que quando o Conselho Nacional de Justiça começou a atuar antes do CNMP, começou a enfrentar as caixas pretas estaduais e o negócio foi assim uma coisa de... o Judiciário Estadual pelo menos em alguns Estados se pudesse pegaria em armas. Por quê? Porque os absurdos, remuneração e muita coisa, infelizmente continuam, mas remuneração, essa coisa, eram as coisas mais escandalosas que você possa imaginar e nenhuma atuação, porque aí é aquele acordo de cavalheiros: a magistratura faz, o Ministério Público copia e os dois vão, por exemplo, ao Legislativo e ao Executivo e dizem “olha se vocês se isso tudo for aprovado podem contar com o Ministério Público e com a magistratura...” no mínimo simpáticos aos atos do Executivo e aos atos do Legislativo (PGR 2).

Para ele, um agente do Ministério Público Federal, os dois exemplos demonstram a falta de transparência e aver-

são da esfera estadual, excessivamente refratária às investidas fiscalizadoras da esfera federal.

De certa forma, esta pesquisa concorda com essa leitura, mas não sem antes fazer uma ressalva importante: o espírito de corpo não é exclusivo da esfera de poder estadual, mas toca decisivamente a esfera federal também.

Esta pesquisa observou a defesa extremada da competência federal na fala de alguns membros do MPF, que optavam por resolver o conflito de maneira simples e parcial. Nessa visão, bastaria o interesse federal para a federalização.

Nega-se assim haver dificuldade em se decidir quando um caso deve ou não ser federalizado, pois esta decisão estaria pautada exclusivamente no interesse da União.

Afirma um procurador da República:

Para mim, o interesse da União é evidente toda vez que houver uma GVDH que possa levar ao descumprimento de obrigação assumida em tratado internacional e é interesse da União. Agora, vamos discutir o que é grave violação. (Procurador da República 3, PGR)

Diante da conclusão desse estudo e da demonstração da fragilidade dos conceitos aos quais o entrevistado lança mão, a solução oferecida também parece fazer valer o compromisso institucional do agente em questão. Aqui, a prerrogativa do MPF em atuar a partir do IDC enfrentaria poucos limites.

Como se verifica, a partir de todas as questões levantadas durante este estudo, há muitas questões em torno do IDC ainda por explorar.

Passados quase 10 anos após a introdução do Incidente de Deslocamento

de Competência no texto constitucional, e apesar do seu pouco uso, foi possível identificar a mudança sofrida em relação às resistências oferecidas ao IDC - resistências bastante presentes na decisão do primeiro

caso de IDC - e à definição de conceitos - que, porém, permanecem indefinidos como parece ser a vontade dos próprios agentes do sistema de justiça.

5. CONCLUSÕES

O príncipe Zeid da Jordânia (novo alto comissário de Direitos Humanos da ONU), em discurso dirigido ao Conselho de Direitos Humanos da ONU (no dia 08 de setembro de 2014), afirmou que um dos principais desafios da sua gestão como alto comissário será a eliminação das “raízes estruturais” de toda e qualquer grave violação de direitos humanos.

Grave violação de direitos humanos é a principal “razão de ser” do incidente de deslocamento de competência (IDC). Portanto, é de crucial importância afirmar na parte final deste trabalho que “grave violação dos direitos humanos” é um conceito do Direito Internacional dos Direitos Humanos definitivamente incorporado à Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988 por meio da emenda Constitucional 45, de 2004.

O conceito de grave violação de direitos humanos foi estabelecido no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, no ano de 1967, com a elaboração da resolução 1235 do Conselho Econômico e Social (ECOSOC). Essa resolução foi elaborada como resposta a uma demanda da Comissão de Direitos Humanos e da Subcomissão de Prevenção e Discriminação e Proteção das Minorias, que, ao analisar o “apartheid” na África do Sul, cunhou a expressão “consistent patterns of gross violations of human rights” (padrão consistente de grave violação de direitos humanos).

O conceito de “grave violação de direitos humanos” foi o que possibilitou a criação dos *procedimentos especiais*, mecanismo internacional destinado a averiguar *in loco* as situações de grave violação de direitos humanos.

A fim de definir com maior precisão o conceito de “grave violação de direitos humanos”, a doutrina do Direito Internacional dos Direitos Humanos aponta a presença de quatro elementos principais, que não são exigidos simultaneamente e devem ser analisados caso a caso, vale dizer:

1. Quantidade;
2. Tempo;
3. Qualidade:
 - a) Tipo de direito violado;
 - b) Natureza da violação;
 - c) Vulnerabilidade das vítimas;
 - d) Perspectiva de repetição;
4. Planejamento.

Tais elementos devem servir de parâmetro para análise de cada caso e devem ser interpretados em consonância com os precedentes dos órgãos internacionais e interamericanos de direitos humanos. Em alguns casos, como genocídio, “assassinato em massa”, entre outros, a análise pormenorizada desses quatro elementos é dispensada, uma vez que a “grave violação dos direitos humanos” é evidente. Esse é o caso do massacre do Carandiru: 111 mortos entre os presos.

A expressão grave violação de direitos humanos passou a integrar o ordenamento jurídico brasileiro desde a introdução do §5º do artigo 109 da Constituição Federal de 1988 (por meio da Emenda Constitucional nº 45 de 2004), a possibilidade do incidente de deslocamento de competência no rol que estabelece a competência dos juízes federais. Lógica semelhante ao Direito Internacional dos Direitos Humanos em que, em caso de “grave violação de direi-

tos humanos”, medidas de caráter especial e “excepcional” podem ser tomadas a fim de fazer cessar e impedir a continuidade da grave violação.

Imprescindível afirmar que toda e qualquer vítima de uma grave violação de direitos humanos tem direito a um remédio judicial efetivo que faça cessar o padrão de grave violação ou, não sendo possível, que torne possível uma justa reparação.

Portanto, o Estado brasileiro tem a obrigação institucional de fazer cessar, de investigar e de dar garantias de não repetição de grave violação de direitos humanos. A adequada compreensão do conceito de “grave violação dos direitos humanos”,

bem como das obrigações estatais em face dele, é de fundamental importância para a adequada e eficaz utilização do IDC.

Nesse sentido, alvissareiro o discurso de posse do presidente do STF, ministro Enrique Ricardo Lewandowski, no qual afirma:

“(...)É preciso, também, que os nossos magistrados tenham uma interlocução maior com os organismos internacionais, como a ONU e a OEA, por exemplo, especialmente com os tribunais supranacionais, quanto à aplicação dos tratados de proteção dos direitos fundamentais, inclusive com a observância da jurisprudência dessas cortes.

6. RECOMENDAÇÕES

Antes de concluirmos, gostaríamos de elencar algumas recomendações para o aprimoramento da utilização do IDC:

1) O esforço institucional da PGR iniciado – ainda que tardiamente – em setembro de 2013 e a criação de um procedimento específico para o IDC (PPIDC) são evidências da atenção e do zelo que a PGR está dispensando à questão da grave violação de direitos humanos. Referido esforço institucional deve ser mantido e aprimorado. Um diálogo constante com os mais diversos agentes da sociedade civil, bem como com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e o Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores, é mais do que recomendável. Também é de crucial importância o estabelecimento de um diálogo institucional com os órgãos do sistema interamericano de direitos humanos cuja competência foi reconhecida pelo Brasil, vale dizer: Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos;

2) De modo contrário, a inexistência de um procedimento específico e de uma equipe especial para o encaminhamento dos pedidos de IDC encaminhados pela PGR ao STJ é ilustrativo da ausência de um entendimento adequado do significado do conceito de grave violação de direitos humanos, bem como das obrigações do Estado brasileiro em face de um acontecimento como esse. Um esforço institucional por parte do STJ é absolutamente imprescindível para que o Estado brasileiro como um todo seja capaz de oferecer um remédio ju-

dicial efetivo e eficaz capaz de fazer cessar e impedir a continuidade de toda e qualquer grave violação dos direitos humanos;

3) Pelo fato de a SRJ ter se constituído à mesma época do IDC, essa instituição tem um papel de relevância. Podendo incentivar, de comum acordo com a PGR, um diálogo com as demais instâncias do Estado Brasileiro, bem como com os agentes da sociedade civil brasileira e internacional que atuam na promoção e proteção dos direitos humanos. O CEJUS pode ser o responsável pela divulgação de material didático capaz de ampliar a compreensão do conceito de “grave violação de direitos humanos”, além de estimular a disseminação de obras de referência dedicadas ao tema;

4) É importante para o Legislativo e sociedade civil, ao debaterem a ampliação dos agentes que podem solicitar o IDC junto ao STJ, levar em conta a capacidade de instrução dos casos. Se por um lado os entrevistados apontaram que a ampliação dessa prerrogativa pode ser positiva – e a pesquisa demonstrou que a PGR é um filtro importante, talvez excessivo, no processo de instauração e julgamento do IDC –, outros apontaram a maior facilidade com que algumas instituições têm para instruir os casos. Se até mesmo ao PGR eventualmente são ignorados pedidos de informação junto a instituições estaduais, essa situação pode se agravar com outros agentes. É preciso que as vantagens e desvantagens de se ampliar o número de agentes competentes para ajuizar ação de IDC junto ao STJ sejam debatidas com profundidade. De qualquer modo, apontamos que o filtro do

PGR talvez seja mesmo excessivo, um filtro que é estrutural – dadas as múltiplas prerrogativas do cargo –, mas também de posicionamento do agente que ocupa o cargo, sendo que a decisão fica a cargo de uma única pessoa.

Concluimos este trabalho com a expectativa de ter contribuído para o avanço,

teórico e no plano prático, da proteção dos direitos humanos no Brasil e com o desejo de ver este trabalho subsidiando importantes e sérias reflexões acerca dos conceitos jurídicos que envolvem o IDC, mas principalmente acerca do papel de cada agente do Estado responsável pela aplicação da lei e, portanto, pela observância das obrigações assumidas pelo Estado brasileiro.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Relatório final da comissão parlamentar de inquérito do extermínio no Nordeste*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer. Federalização de violações contra direitos humanos. Biblioteca jurídica virtual do laboratório de informática jurídica da Universidade Federal de Santa Catarina, disponível em <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/ane-xos/15289-15290-1-PB.pdf>>. Consultado em novembro de 2014.

CAZZETA, Ubiratan. *Direitos Humanos e Federalismo – o Incidente de Deslocamento de Competência*. São Paulo: Editora Atlas, 2009, 244 páginas.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatório sobre o Brasil, 1997. Disponível em <<http://cidh.oas.org/countryrep/brazil-port/indice.htm>>. Consultado em dezembro de 2014.

LINDGREN ALVES, J.A. Os Direitos Humanos como tema global. In PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e direito constitucional internacional*. São Paulo: Saraiva, 2013. 14 ed.

PAIVA, Grazielle Albuquerque Moura. *A reforma do judiciário no Brasil: o processo político de tramitação da emenda 45*. Fortaleza, 2012.

RIBEIRO, Ludmila. A Emenda Constitucional 45 e a questão do acesso à justiça. *Rev. Direito GV*, São Paulo, v.4, n.2, Dec. 2008. Disponível em: <http://migre.me/mXdcZ>, p. 469.

ANEXO 1

**PROJETO DE PESQUISA:
FEDERALIZAÇÃO DAS GRAVES
VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS.
BRA/12/13 FORTALECIMENTO DO
ACESSO À JUSTIÇA - SECRETARIA
DE REFORMA DO JUDICIÁRIO DO
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E PNUD:
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA
O DESENVOLVIMENTO.**

Realização: ANDHEP - Associação Nacional de Direitos Humanos: Pesquisa e Pós-Graduação | www.andhep.org.br

Coordenação: Guilherme de Almeida: Professor da Faculdade de Direito da USP, presidente da ANDHEP. Pesquisador no Núcleo de Antropologia do Direito da USP, NADIR, e no Núcleo de Estudos da Violência, NEV-USP. Endereço para acessar o currículo na plataforma Lattes do CNPq: <http://lattes.cnpq.br/2162170119439121>

Pesquisadores que irão realizar a entrevista: Roberta Corradi Astolfi/ Pedro Lagatta

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Parte 1: Trajetória do entrevistado e envolvimento com o tema do IDC

- Gostaria de começar pedindo que comente sobre sua trajetória profissional.
- Durante a sua carreira o senhor/a senhora teve que julgar questões sobre direitos humanos? Esclarecendo melhor, questões que estavam postas nos termos da proteção dos direitos humanos, no âmbito das normas de direitos humanos?

Parte 2: Percepções sobre os critérios de admissibilidade do IDC

- O que o senhor/a senhora entende como “grave violação de direitos humanos”? O que a torna grave e objeto desse mecanismo jurídico?
- No parágrafo V do artigo 109 da Constituição Federal está escrito que a finalidade do IDC é assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de Direitos Humanos dos quais o Brasil seja parte.
- Existe diferença entre a ideia cumprir obrigações decorrentes de tratados internacionais de proteção dos direitos humanos e a ideia de que evitar o risco de uma condenação no sistema internacional de proteção aos direitos humanos?
- Alguns juristas dizem que um dos critérios para que haja deslocamento de competência é a incapacidade das esferas locais em investigar e processar os casos. O senhor/a senhora concorda? O que o senhor/a senhora entenderia por incapacidade?
- Há outros critérios que deveriam ser levados em conta pelo PGR e STJ para a federalização de graves violações que não comentamos até agora?

Parte 3: Sobre a criação do IDC:

- O senhor/a senhora se lembra do processo de aprovação da emenda constitucional 45/2004? Teria uma opinião sobre quais foram as motivações que culminaram na criação desse mecanismo jurídico?

- O senhor/a senhora tinha alguma opinião sobre o IDC na época? Lembra-se dos pontos controvertidos da questão?
- Na sua opinião, quais são as falhas e acertos do marco legal atual?
- Há propostas legislativas que tramitam atualmente para alterar o mecanismo da federalização? Uma das propostas pretende ampliar o rol de atores sociais que poderiam entrar com pedido de federalização junto ao STJ e não mais limitar essa prerrogativa ao PGR. O senhor/a senhora tem uma opinião a esse respeito?

Parte 4: Percepções sobre o IDC

- O senhor/a senhora acha que o instrumento do IDC está sendo usado adequadamente pela Procuradoria-Geral da República?
- A forma como a sociedade civil busca esse recurso jurídico é adequada?
- O senhor/a senhora acha que que o IDC cumpre com suas finalidades?
- O senhor/a senhora acredita que o IDC é um instrumento importante para lidar com o tema das graves violações de direitos humanos?
- O senhor/a senhora teria alguma recomendação para aprimorar o mecanismo ou seu uso?

Secretaria de
Reforma do Judiciário

Ministério da
Justiça

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA