

Federalização exige prova de incapacidade das autoridades locais

15/03/2020

Há 15 anos, era autuado no Superior Tribunal de Justiça o primeiro pedido de deslocamento de competência — instituto jurídico criado pela Emenda Constitucional 45/2004 que possibilita a transferência de investigação ou processo para a Justiça Federal, quando for constatada a necessidade de garantir o cumprimento das obrigações assumidas pelo Brasil nos tratados de direitos humanos.

Reprodução/Facebook



3ª Seção do STJ analisará pedido de federalização do assassinato da vereadora Marielle Franco
Reprodução/Facebook

A ideia é proporcionar a atuação dos órgãos policiais e judiciários da União, para prevenir a responsabilização do país nas cortes internacionais.

Desde então, seis pedidos da Procuradoria-Geral da República (PGR) tiveram o mérito analisado — em três casos, o STJ determinou o deslocamento da competência. Ainda estão tramitando outros seis, incluindo o pedido de federalização do caso Marielle e Anderson.

Em breve, a 3ª Seção do tribunal vai se reunir para analisar se há motivos para que a Polícia Federal e a Justiça Federal assumam a investigação que apura quem mandou assassinar a vereadora Marielle Franco e o motorista Anderson Gomes, mortos em 2018, no Rio de Janeiro (o pedido tramita em segredo judicial).

O crime completou dois anos neste sábado (14/3). Dois suspeitos, presos desde março de 2019, foram denunciados pelo Ministério Público do Rio de Janeiro (eles seriam os executores do crime). A motivação e a participação de outras pessoas ainda são investigadas pela Polícia Civil fluminense, em processo que corre sob sigilo.

Em setembro de 2019, a então procuradora-geral da República, Raquel Dodge, apresentou ao STJ o pedido de deslocamento de competência, alegando que, passados à época 18 meses do cometimento dos crimes, a Polícia do Rio de Janeiro ainda não teria dado respostas satisfatórias a respeito dos mandantes e do motivo do assassinato de Marielle e Anderson.

A ex-procuradora-geral chamou a atenção para uma possível responsabilização do Brasil perante organismos e cortes internacionais de direitos humanos, caso as investigações fossem infrutíferas. Por isso, requereu a transferência da investigação sobre o mandante dos assassinatos de Marielle Franco e Anderson Gomes da esfera estadual para a federal, ficando na esfera estadual o processo relativo aos executores já identificados.

Raquel Dodge ressaltou o fato de que Marielle Franco era uma importante defensora dos direitos humanos, que combatia a violência policial e grupos paramilitares que se utilizariam do aparato oficial para agir.

O Incidente de Deslocamento de Competência (IDC) que vai tratar do caso Marielle e Anderson — do qual é relatora a ministra Laurita Vaz — será julgado pela 3ª Seção do STJ, composta por dez ministros, sendo que o presidente do colegiado — ministro Nefi Cordeiro — vota apenas para desempatar.

O julgamento começará com a leitura do relatório — um resumo do caso, apresentado pela ministra Laurita. Poderão manifestar-se oralmente, por 15 minutos, o representante do Ministério Público Federal — autor do pedido — e, se o colegiado permitir, os representantes do Ministério Público do Rio de Janeiro e da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro. Na sequência, darão seus votos a relatora e os demais ministros, em ordem decrescente de antiguidade, como estabelece o artigo 163 do Regimento Interno do STJ.

Qualquer membro do colegiado pode pedir vista dos autos para melhor exame da matéria, o que suspende o julgamento. O prazo para a devolução do processo é de 60 dias, podendo ser prorrogado por mais 30 pela seção (artigo 162 do regimento).

Indignação internacional

O instituto do IDC chegou à Constituição brasileira pela emenda que instituiu a reforma do Poder Judiciário, mas a ideia de federalização de crimes atentatórios aos direitos humanos é anterior.

Em maio de 1996, o então presidente Fernando Henrique Cardoso enviou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição 368, com a qual pretendia acrescentar dois incisos ao artigo 109, a fim de atribuir à Justiça Federal a competência para julgar crimes contra os direitos humanos.

Na exposição de motivos, o então ministro da Justiça, Nelson Jobim, afirmou que a violação dos direitos humanos no Brasil se tornou "prática comum, criando um clima de revolta e de insegurança na população, além de provocar indignação internacional".

A proposta não foi aprovada pelo Congresso, sob a alegação — entre outros argumentos — de ofensa ao princípio do juiz natural, segundo o qual o réu deve ser julgado por um juiz cuja competência é previamente determinada.

Entretanto, parte do que se pretendia com a emenda de 1996 veio a se concretizar com a aprovação da EC 45/2004, que acrescentou ao artigo 109 da Constituição o parágrafo 5º e o inciso V-A, criando a possibilidade de federalização na hipótese de grave violação dos direitos humanos — mantido, no caso de crimes dolosos contra a vida, o julgamento por um conselho de jurados sorteados entre pessoas comuns.

O primeiro pedido

O assassinato da missionária norte-americana Dorothy Stang, em 2005, tomou o noticiário e mobilizou a atenção da sociedade. Morta em Anapu (PA), a irmã Dorothy atuava na defesa de trabalhadores rurais e da sustentabilidade da floresta, denunciando grilagem de terras e desmatamento ilegal.

O crime teve repercussão internacional e chamou a atenção de entidades ligadas aos direitos humanos. O pedido de deslocamento de competência (IDC 1) foi apresentado apenas um mês após o crime e foi negado pela 3ª Seção, de forma unânime.

O relator, ministro Arnaldo Esteves Lima (hoje aposentado), observou que o deslocamento de competência deve atender ao princípio da proporcionalidade (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito).

Na análise do pedido de federalização, segundo o ministro, deve ser demonstrado concretamente o risco de descumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais firmados pelo Brasil, resultante de inércia, negligência, falta de vontade política ou de condições reais do Estado-membro, por suas instituições, em dar o andamento devido ao processo penal.

No caso Dorothy, os ministros entenderam que não havia a cumulação de tais requisitos. Naquele julgamento, a seção também advertiu que o deslocamento poderia dificultar o andamento do processo criminal e atrasar o seu desfecho, contrariando o que realmente é a finalidade do instrumento: combater a impunidade dos crimes praticados com grave violação de direitos humanos.

Assim, o processamento, o julgamento e a posterior condenação dos executores e mandantes do crime ocorreram na Justiça paraense.

Primeira federalização

Em 2009, a PGR apresentou ao STJ o segundo pedido de deslocamento de competência — o caso Manoel Mattos (IDC 2). Morto a tiros em janeiro daquele ano, o advogado e vereador denunciava grupos de extermínio com a participação de policiais que atuavam na divisa entre Pernambuco e Paraíba.

Em 2005 – antes, portanto, do assassinato de Manoel Mattos –, os fatos já haviam sido investigados por uma Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados. A CPI elaborou relatório com a recomendação de uma série de medidas, entre as quais "a investigação de pessoas previamente indicadas, por haver sérios indícios de envolvimento em crimes, dentre elas, promotores de Justiça, ex-prefeitos, latifundiários, juízes de direito, grandes comerciantes e empresários, agentes penitenciários, policiais civis e militares".

O julgamento do pedido aconteceu em outubro de 2010. A relatora, ministra Laurita Vaz, relembra ainda hoje os relatos de ameaças sofridas não só pelo vereador, como por seus familiares. Eram cerca de 200 homicídios na mesma região, com características de execução sumária por ação de grupos, ocorridos ao longo dos últimos dez anos. O cenário atraiu a atenção da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, da Organização dos Estados Americanos (OEA).

No julgamento, a ministra mencionou a ocorrência de "desvio de conduta de membros do Poder Judiciário e do Ministério Público estadual relacionado à atuação dos grupos de extermínio mencionados, bem como irregularidades na execução penal de criminosos condenados ou em custódia cautelar, que foram flagrados circulando livremente fora dos estabelecimentos prisionais".

"De fato, as circunstâncias apontam para a necessidade de ações estatais firmes e eficientes, as quais, por muito tempo, as autoridades locais não foram capazes de adotar, até porque a zona limítrofe potencializa as dificuldades de coordenação entre os órgãos dos dois estados", concluiu a ministra.

Ao votar pelo deslocamento da competência, Laurita Vaz ressaltou que, embora sejam legítimos os instrumentos de intervenção federal nos estados e no Distrito Federal, é necessário utilizá-los "com parcimônia e ponderação, sob pena de se desvirtuar a divisão de atribuições e competências entre os entes da federação, com potencial capacidade de criar com o remédio mais problemas do que a solução buscada".

Além de decidir pela federalização, o STJ encaminhou cópias dos autos para as corregedorias dos órgãos públicos, para as providências cabíveis, e recomendou ao Ministério da Justiça a implementação de medidas protetivas para pessoas alvo de ameaças, especialmente aquelas indicadas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Incapacidade estatal

O terceiro pedido de federalização (IDC 3) veio a ser apresentado quatro anos depois, em 2013. Nele, a PGR solicitou deslocamento para a Justiça Federal de nove investigações em Goiás, relativas a crimes supostamente praticados por membros de unidades militares de elite. Segundo o pedido, o governo de Goiás não só era omisso a respeito da situação, como atuava no sentido de legitimar a atuação policial violenta.

Ao julgar o IDC 3, a 3ª Seção deslocou a competência para a Justiça Federal de três dos nove casos citados no pedido inicial. O relator, ministro Jorge Mussi, destacou que "a expressão 'grave violação aos direitos humanos' coaduna-se com o cenário da prática dos crimes de tortura e homicídio, ainda mais quando levados a efeito por agentes estatais da segurança pública".

Mussi ainda ressaltou que, para a federalização, "é obrigatória a demonstração inequívoca da total incapacidade das instâncias e autoridades locais em oferecer respostas às ocorrências de grave violação aos direitos humanos".

O ministro ressaltou que não se deve confundir incapacidade ou ineficácia das instâncias e autoridades locais com ineficiência. "Enquanto a incapacidade ou ineficácia derivam de completa ignorância no exercício das atividades estatais tendentes à responsabilização dos autores dos delitos apontados, a ineficiência constitui a ausência de obtenção de resultados úteis e capazes de gerar consequências jurídicas, não obstante o conjunto de providências adotadas", definiu.

Situações excepcionais

Em 2014, a 3ª Seção deferiu o pedido feito no IDC 5, para a federalização da investigação sobre o homicídio de um promotor de Justiça de Pernambuco, vítima de grupos de extermínio atuantes no interior do estado, no chamado Triângulo da Pistolagem.

Ao proferir seu voto, o relator do processo, ministro Rogerio Schietti Cruz, advertiu que o IDC não pode ter o caráter de *prima ratio* — isto é, de primeira providência a ser tomada em relação a um fato, por mais grave que seja.

"Deve ser utilizado em situações excepcionalíssimas, em que efetivamente demonstradas a sua necessidade e a sua imprescindibilidade", ponderou o ministro. Para ele, é preciso haver prova de descaso, desinteresse, ausência de vontade política, falta de condições pessoais ou materiais das instituições responsáveis por levar a cabo a responsabilização dos envolvidos na conduta criminosa. Esse cuidado visa evitar que se esvazie a competência da Justiça estadual e que se inviabilize o funcionamento da Justiça Federal.

Funções preservadas

Em 2016, a 3ª Seção se debruçou sobre a Chacina do Cabula, uma operação policial conduzida no ano anterior em Salvador, que resultou na morte de 12 pessoas entre 15 e 28 anos, e em seis feridos. A operação foi objeto de representação formulada pela ONG Justiça Global à Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Os policiais, denunciados, foram sumariamente absolvidos em primeira instância. O deslocamento de competência foi suscitado pela PGR simultaneamente à apelação dirigida ao Tribunal de Justiça da Bahia (TJBA). O pedido do IDC 10 foi negado, de acordo com o voto do relator, ministro Reynaldo Soares da Fonseca.

Ele observou que, à época do recebimento do IDC, existiam sinais de que poderia não haver isenção de órgãos estaduais encarregados do caso.

No entanto, após a instrução do IDC, o relator verificou que os problemas apontados não chegaram a comprometer as funções de apuração, processamento e julgamento. Isso porque as investigações conduzidas pela Polícia Civil da Bahia não prejudicaram a atuação do Ministério Público, que promoveu a sua própria apuração e obteve provas suficientes para oferecer a denúncia.

Além disso, Reynaldo Soares da Fonseca ressaltou que o TJ-BA havia anulando a sentença absolutória. "Tal provimento, por si só, demonstra que não há deficiência de funcionamento, tampouco comprometimento ideológico ou subjetivo do Judiciário estadual que dificulte a análise isenta dos fatos", afirmou o ministro, acrescentando que eventuais erros de julgamento poderiam ser corrigidos pelos meios processuais regulares.

O relator sugeriu ainda que a Justiça estadual baiana, se necessário, solicitasse auxílio técnico ou operacional da Polícia Federal.

Justiça Militar

O IDC 14 trouxe para análise do STJ o único pedido de deslocamento com origem na Justiça Militar. A PGR pediu a federalização do processo sobre uma greve dos policiais militares do Espírito Santo, ocorrida em 2017, sob a alegação de inércia das instâncias locais — o que poderia gerar risco de responsabilização internacional do Estado brasileiro.

A 3ª Seção negou o pedido, pois entendeu que as alegações eram especulativas e demonstravam inconformismo com o modelo de deliberação da Justiça Militar. Os ministros concluíram que as eventuais dificuldades no julgamento de oficiais de altas patentes deveriam ser superadas dentro da própria institucionalidade da Justiça Militar. "O IDC não se legitima como alternativa meramente conveniente de substituição de competência constitucional", concluíram.

O que ainda será julgado

Além do pedido de federalização do caso Marielle e Anderson, tramitam no STJ outros cinco IDCs, relativos aos seguintes fatos:

Chacina do Parque Bristol (SP) — O IDC 9 trata da Chacina do Parque Bristol, cuja autoria é atribuída pelas próprias autoridades a grupos de extermínio, com suspeita de participação de agentes públicos. O caso está inserido em contexto que envolve mais de 500 mortes decorrentes da onda de violência que abalou a cidade de São Paulo em maio de 2006 (episódios conhecidos como "maio sangrento", "semana sangrenta" ou "crimes de maio").

Grupos de extermínio no Ceará — O IDC 15 trata da atuação de grupos de extermínio de que participariam agentes e autoridades públicas estaduais, com graves e sistemáticas violações dos direitos humanos. Como exemplo, a PGR citou o caso Pague Menos, o caso Ana Bruna de Queiroz, o caso Lagosteiro e o caso Companhia do Extermínio.

Chacinas na Favela Nova Brasília (RJ) — A PGR pede a federalização do caso que trata de episódios de mortes e violência sexual ocorridos em operações policiais no Rio de Janeiro, em 18/10/1994 e 8/5/1995 (processo em segredo



judicial).

Conflitos agrários em Rondônia — No IDC 22, a PGR sustenta que Rondônia é o segundo estado em número de mortes relacionadas à luta por terra, perdendo apenas para o Pará. O pedido refere-se a crimes considerados graves e com suspeita de envolvimento de agentes locais de segurança pública, sem resposta das autoridades por longo tempo (homicídios e torturas de pessoas vinculadas a ligas de camponeses ocorridos em 2009, 2011, 2012 e 2016).

Violações na área de socioeducação no Espírito Santo — Neste pedido, a PGR aponta que violações contra direitos dos adolescentes e jovens custodiados vêm ocorrendo sistematicamente desde 2009, com a permanência daqueles que cumprem medidas socioeducativas em instalações inadequadas, insalubres e inseguras, sem condições mínimas de higiene e sem respeito aos direitos fundamentais à saúde, à educação e ao lazer, entre outros, e sujeitos a toda sorte de arbitrariedades, omissões e violência (processo em segredo judicial). *Com informações da assessoria de imprensa do STJ.*

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2020-mar-15/federalizacao-exige-prova-incapacidade-autoridades-locais/>