É interessante relembrar trechos da exposição de motivos que acompanhou esta proposição: (…) a despeito do cuidado da Constituição em assegurar os Direitos Humanos, a realidade é que a violação desses direitos em nosso País tornou-se prática comum, criando um clima de revolta e de insegurança na população, além de provocar indignação internacional. É que o Estado brasileiro, ao cuidar de bem definir os ordenamentos que asseguram tais direitos descurou em relação a instrumentos capazes de assegurar o seu pleno exercício. De fato nenhuma mudança substancial foi estabelecida na competência e na organização das polícias pela Constituição de 1988 (…)

Com isso, constitucionalmente, as lesões aos Direitos Humanos ficaram sob a égide do aparelhamento policial e judicial dos Estados Federados que, em face de razões históricas, culturais, econômicas e sociais têm marcado sua atuação significativamente distanciada dessa temática. Esse distanciamento apresenta-se ainda mais concreto e evidente nas áreas periféricas das cidades e do campo, em que fatores econômicos e sociais preponderam indevidamente na ação do aparelhamento estatal.

Essa fragilidade institucional criou clima propício para cada vez mais freqüentes violações dos Direitos Humanos em nosso País, que ficam imunes à atuação fiscalizadora e repressora do Estado. Esse quadro de impunidade que ora impera está a exigir medidas destinadas a revertê-lo, sob pena dos conflitos sociais se agravarem de tal forma que venham fugir ao controle do próprio Estado.

Por estas razões e visando a realização, em concreto, dos Direitos Humanos em nosso País, julgamos necessário incluir na competência da Justiça Federal os crimes praticados em detrimento de bens ou interesses sob a tutela de órgão federal de proteção dos Direitos Humanos, bem assim as causas civis ou criminais nas quais o mesmo órgão ou o procurador-geral da República manifeste interesse. A fórmula consiste na inserção de dois novos incisos no art. 109 da Constituição.

Sem dúvida, a Justiça Federal e o Ministério Público da União, no âmbito das suas atribuições, vêm se destacando no cenário nacional como exemplos de isenção e de dedicação no cumprimento dos seus deveres institucionais. Por outro lado, cumpre destacar que a própria natureza dessas duas Instituições, com atuação de abrangência nacional, as tornam mais imunes aos fatores locais de ordem política, social e econômica que, até agora, têm afetado um eficaz resguardo dos Direitos Humanos.”

A Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE), em sintonia com a PEC oferecida, aprovou uma redação alternativa no seu 15º Encontro Nacional, realizado no Rio de Janeiro em 1998, acrescentando na competência da Justiça Federal:

“XII – os crimes praticados em detrimento de bens ou interesses sob a tutela de órgão federal de proteção dos direitos humanos;

XIII – os crimes praticados contra direitos humanos, como tal definidos em cláusulas de tratados que vinculem o Brasil. “

A PEC nº 368/96 acima citada foi posteriormente apensada à de nº 96/92, de iniciativa do então deputado Hélio Bicudo, que veicula uma reforma constitucional no Poder Judiciário cuja tramitação já ultrapassa dez anos. Diante da maior extensão e complexidade desta última PEC, o referido apensamento

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

acabou se revelando altamente nocivo para o andamento da proposição objeto do presente estudo. Com efeito, sua tramitação foi paralisada exatamente no momento em que estava clara a ampla maioria parlamentar que a apoiava, à vista da convergência entre partidos do Governo e da oposição acerca da matéria.

Somente em 2000 foi aprovada na Câmara dos Deputados a seguinte redação, transferindo para a Justiça Federal:

"V-A – as causas relativas a direitos humanos a que se refere o parágrafo quinto deste artigo;

Parágrafo 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."

A inspiração desta deliberação da Câmara encontra-se em sugestão oferecida pela Associação Juízes para a Democracia (AJD), deste modo justificada: "Uma segunda hipótese de deslocamento de competência para a Justiça Federal, sem que com isso fossem feridas as normas de garantia referentes ao juiz natural e à proibição de juízos ou tribunais de exceção, seria a de violação massiva ou reiterada de direitos humanos, praticada por agentes públicos ou com sua conivência, quando no Juízo estadual competente estivessem comprometidos os meios internos para sua investigação, processo e julgamento, ou quando houvesse demora injustificada da prestação jurisdicional.

A medida se justifica em face da competência subsidiária das Cortes internacionais, que prevêem, nas hipóteses de esgotamento das vias internas ou de injustificável atraso na prestação jurisdicional, condição de procedibilidade das queixas apresentadas aos órgãos internacionais de controle e proteção de direitos humanos. Lembre-se ainda que o julgamento justo e imparcial, e em prazo razoável, é garantia fundamental do ser humano, previsto, entre outras, na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, como garantia não só do acusado, mas igualmente das vítimas.

Afastando-se por completo qualquer hipótese de avocação, o texto constitucional deveria delegar às vítimas, ao Ministério Público, ou a quaisquer das entidades legitimadas constitucionalmente para a proposição de ações coletivas, a legitimação para suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, incidente para o deslocamento de competência, para que a Corte Superior, em regular processo e julgamento, decida se a situação define hipótese de violação de direitos humanos passível de responsabilização internacional do país e, portanto, afeta à Justiça Federal."*(17)*

Subseqüentemente, no Senado, em março de 2002, a Comissão de Constituição e Justiça aprovou o seguinte acréscimo no rol de competências dos juízes federais:

"Art. 109 ……

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

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

V-B – os crimes praticados em detrimento de bens ou interesses sob tutela de órgão federal de proteção dos direitos humanos, nos termos da lei.

parágrafo 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.“

A combinação de dois mecanismos conducentes à federalização da competência para julgamento de crimes contra os direitos humanos, tal como aprovado pelo Senado, resulta em um texto melhor do que aquele aprovado pela Câmara dos Deputados.

O incidente de deslocamento de competência tem muitos aspectos positivos. Em primeiro lugar, não paira qualquer dúvida quanto à sua compatibilidade com a independência do Judiciário, uma vez que seria um órgão judicial – o Superior Tribunal de Justiça – que poderia determinar o citado deslocamento.

Em segundo lugar, guarda perfeito paralelismo com a regra do esgotamento dos recursos internos como condição para que a questão possa ser levada ao conhecimento da Corte Interamericana – pois ambos são mecanismos marcados pela subsidiariedade, em que o órgão que primeiro tem competência para apreciar o fato funciona mal, e somente em decorrência deste “mau funcionamento” abre-se a possibilidade de submeter-se a questão a outra instância. Finalmente, tal incidente não é estranho ao direito brasileiro, pois é instituto bastante assemelhado ao desaforamento (deslocamento da competência do tribunal de júri, nos termos do art. 424 do Código de Processo Penal).

Não obstante, este mecanismo pode trazer alguns problemas, tais como:

a) o deslocamento poderia ser dificultado pelo desgaste político da “intervenção” da União no Estado membro. *(18)*

b) Como o deslocamento só se daria após julgamento do incidente pelo STJ, a investigação teria início perante os órgãos de segurança pública dos Estados membros. Entretanto, os casos mais emblemáticos de grave violação de direitos humanos, com repercussão internacional, são aqueles em que a violência é perpetrada pela própria Polícia dos Estados.

c) Segundo o texto aprovado pela Câmara e, até o momento, pelo Senado, a provocação do incidente dependeria exclusivamente do Procurador Geral da República, o que limita demasiadamente a potencial eficácia do instrumento em tela. *(19)*

Por tudo isso, consideramos fundamental que – além do incidente analisado – haja a fixação da competência da Justiça Federal para, originariamente, julgar alguns crimes contra direitos humanos e, por conseqüência, a atribuição da persecução criminal à Polícia Federal e ao Ministério Público Federal. Assim, da combinação dos dois mecanismos nasceria um sistema capaz de enfrentar as situações em que

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

a impunidade esteja prevalecendo, por falta de vontade, de condições ou de capacidade de autoridades locais.

O óbice geralmente apontado contra a adoção do segundo instrumento enfocado diz respeito à dificuldade de definição do que sejam crimes contra os direitos humanos. É exatamente esta fluidez que recomenda a aprovação da redação adotada pela CCJ do Senado, segundo a qual a especificação dos "*bens ou interesses sob tutela de órgão federal de proteção dos direitos humanos*", capazes de acarretar a federalização, **seria feita por lei – obviamente tendo como referência o teor dos tratados internacionais.**

Evitar-se-iam, deste modo, definições "casuísticas" por parte de órgãos administrativos, temor alegado por muitos que se opõem à tese defendida no presente texto. Ao mesmo tempo, a expressa remissão à via legal – para especificar uma competência estabelecida constitucionalmente – possibilitaria uma ágil adaptação das regras de competência às mudanças históricas, em torno de tema de tão transcendental importância.

Sustentando tese semelhante, Inocêncio Mártires Coêlho diz que "*essa fórmula (…) permitirá ao legislador, não apenas escolher o critério definidor da competência jurisdicional que, no particular e em dado momento, lhe parecer adequado aos fins da Constituição – e.g. os motivos e/ou os fins da ação delituosa; a qualidade e/ou o número das vítimas; o potencial ofensivo, as conseqüências ou a repercussão das infrações penais -, como também fazer outra opção, se e quando comprovadamente o exigir a experiência adquirida na aplicação do critério adotado anteriormente*."*(20)*

Indo adiante nesta vereda, comissão de estudos integrada por procuradores da República e procuradores do Estado de São Paulo, que analisou o tema em 1999, chegou a sugerir um rol de crimes contra os direitos humanos que seriam federalizados, quais sejam: tortura; homicídio doloso qualificado praticado por agente funcional de quaisquer dos entes federados; crimes praticados contra as comunidades indígenas e seus integrantes; homicídio doloso, quando motivado por preconceitos de origem, raça, sexo, opção sexual, cor, religião, opinião pública ou idade ou quando decorrente de conflitos fundiários de natureza coletiva; uso, intermediação e exploração de trabalho escravo ou de criança e adolescente em quaisquer das formas previstas em tratados internacionais. *(21)*

Flávia Piovesan, em artigo em que apresenta este rol, assim fundamenta a idéia: "*A justificativa é simples: considerando que estas hipóteses estão tuteladas em tratados internacionais ratificados pelo Brasil, é a União que tem a responsabilidade internacional em caso de sua violação.*

Vale dizer, é sob a pessoa da União que recairá a responsabilidade internacional decorrente da violação de dispositivos internacionais que se comprometeu juridicamente a cumprir. Todavia, paradoxalmente, em face da sistemática vigente, a União, ao mesmo tempo em que detém a responsabilidade internacional, não detém a responsabilidade nacional, já que não dispõe da competência de investigar, processar e punir a violação, pela qual internacionalmente estará convocada a responder" *(22)(23)*

De outra face, além dos dois mecanismos de federalização abordados, consideramos relevante destacar

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

que a Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002, abriu interessante vereda para a atividade interpretativa em torno da matéria, ao determinar que a Polícia Federal investigue 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*" (art. 1º, inciso III).

A conjugação desta lei com o artigo 109, inciso IV, da Constituição Federal – especialmente na parte em que vincula a competência criminal da Justiça Federal à existência de "i*nteresse da União*" – pode conduzir ao mesmo resultado prático preconizado ao longo do presente artigo. Isto se daria por construção jurisprudencial, prescindindo da instituição de novas regras constitucionais – caminho até aqui buscado.

CONCLUSÃO

A título de conclusão, reiteramos a nossa crença de que cuidamos de proposições necessárias no atual momento histórico nacional e perfeitamente viáveis sob a ótica jurídica, não se chocando contra nenhum óbice formal intransponível.

Certamente não se constitui em uma "solução mágica", mas aprimorará os instrumentos disponíveis para que o aparelho estatal no Brasil combata com mais eficácia graves violações contra os direitos humanos – que maculam a imagem de nosso país, indignam o nosso povo e ameaçam a subsistência da democracia brasileira.

Uma ressalva final deve ser feita: o apoio à federalização da competência para julgamento de crimes contra os direitos humanos em nenhum momento significa a defesa de que, futuramente, a Justiça Federal venha a abandonar as garantias constitucionais referentes ao contraditório e à ampla defesa, à vedação das provas ilícitas, ao princípio da inocência, enfim todos os postulados que constituem, em si mesmos, relevantes direitos humanos, consagrados inclusive em tratados internacionais.

Assim acentuamos para repelir, nesta conclusão, a "acusação" (por vezes política e cientificamente desonesta) de que haveria um certo messianismo "salvacionista" em torno do papel da Justiça Federal. A sua atuação, no tocante à temática exposta, é **imprescindível**, porém tal afirmação não implica desqualificar ou excluir outras instituições, com as quais – ao contrário – desejamos agir de modo concertado, em sintonia com os melhores ideais federativos.

Notas de rodapé

1- Juíza Federal da 29ª Vara do Rio de Janeiro. Professora de Direito Processual Penal na UNIRIO. Mestre em Direito Constitucional pela PUC/RJ.

2- Juiz Federal do Juizado Especial Federal do Distrito Federal. Mestre em Direito Público pela UFPE. Professor da UFMA. Diretor de Assuntos Legislativos da Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE), biênio 2002-2004.

3- PINHEIRO, Paulo Sérgio, MESQUITA NETO, Paulo de. Direitos Humanos no Brasil: perspectivas no final do século. In: Cinqüenta Anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. São Paulo:

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Fundação Konrad Adenauer, 1999. p. 66.

4- BICUDO, Hélio. Revista Caros Amigos, Edição Especial, n. 12, abr. 2002.

5- O Desembargador Álvaro Lazzarini, do Tribunal de Justiça de São Paulo, ao criticar a proposição, argumentou: “Precisa ficar claro que o Brasil é uma ‘República Federativa do Brasil’, como ‘cláusula pétrea’, conforme previsão constitucional. A Emenda em exame atenta contra a Federação brasileira e, só por isso, não é viável constitucionalmente…” (Jornal do Comércio, São Paulo, 08 ago. 1996).

6- SCHWARTZ, Bernard. El federalismo norteamericano actual. Madrid: Editorial Civitas, 1984. p. 39-40.

7- ROVIRA, Enoch Alberti. Federalismo y Cooperacion en la Republica Federal Alemana. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986. p. 357.

8- Id. Ibid. p. 24

9- Basta lembrar que, diante da ausência de Varas Federais ou do Trabalho em algumas comarcas, a Constituição autoriza que a Justiça Estadual exerça competências que pertencem à Justiça da União. É interessante ainda o exemplo da Justiça Eleitoral.

10- RESEK, Francisco. Entrevista. Informativo da Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE). Brasília: jul. 2001. p. 7.

11- RAMOS, André de Carvalho. Processo Internacional de Direitos Humanos. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2002.

12- RAMOS, op. cit., p. 244/247.

13- A apreciação em questão ocorreu nos dias 10 e 11 de julho de 1996, estando registrada no documento CCPR/C/79/Add. 66, de 24/07/96.

14- AMARAL JÚNIOR, Alberto de, PERRONE-MOISÉS, Cláudia (Orgs.). O Brasil e o Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos. In: O Cinqüentenário da Declaração Universal dos Direitos Humanos. São Paulo: Edusp, 1999. p. 233.

15- SÃO PAULO. Tribunal Pleno. Ementa. Habeas Corpus nº 70389. Relator: Ministro Sydney Sanches, Relator para acórdão: Ministro Celso de Mello. Julgado em 23.6.94.

16- 1. A Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos e degradantes, adotada pela Resolução 39/46, da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 10.12.84, a qual entrou em vigor em 26.7.87. O Brasil a firmou em 23.9.85 e a ratificou em 28.9.89. 2. Convenção interamericana para prevenir e punir a tortura, adotada no XV Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral da OEA, na Colômbia, em 9.12.85, e ratificada pelo Brasil em 20.7.89.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

17- Disponível em http://www.ajd.org.br. Acesso em 04 ago. 2002.

18- O recente caso do Espírito Santo presta-se a ilustrar o argumento.

19- Tal fórmula deve ser aprimorada ampliando-se a legitimidade para suscitar o incidente, com a inclusão de todos os órgãos que podem ajuizar ação direta de inconstitucionalidade (art. 103 da Constituição Federal) e, ainda, às próprias vítimas ou sucessores.

20- COELHO, Inocêncio Mártires. A Federalização dos Crimes contra os Direitos Humanos. Revista da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Brasília, DF, ano 6, n. 11, p.98, jan./jun. 1998.

21- PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos Internacionais e Jurisdição Supra-Nacional: a Exigência da Federalização. Boletim – Associação Nacional dos Procuradores da República, n. 16, ago. 1999. FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca, BONSAGLIA, Mario Luiz. Federalização dos Crimes contra os Direitos Humanos. Correio Braziliense, Brasília, 22 mar. 1999. Suplemento: Direito e Justiça.

22- PIOVESAN, op. cit.

23- No mesmo sentido, argumenta o Juiz Federal Fernando Moreira Gonçalves, no artigo Justiça Federal e Direitos Humanos (Correio Braziliense, Brasília, 13 set. 1999. Suplemento: Direito e Justiça).

Date Created
12/08/2002

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.