

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO**

**ROBERT GEORGE OTONI DE MELO**

**REVISITANDO OS CRIMES DE MAIO DE 2006: O IDC-9 E OS REFLEXOS DE UM PASSADO  
AINDA PRESENTE.**

**SÃO PAULO**

**2020**

ROBERT GEORGE OTONI DE MELO

**REVISITANDO OS CRIMES DE MAIO DE 2006: O IDC-9 E OS REFLEXOS DE UM PASSADO  
AINDA PRESENTE.**

Dissertação apresentada à Banca de Defesa na  
Escola de Direito de São Paulo da Fundação  
Getúlio Vargas, como requisito para a obtenção  
do título de Mestre em Direito e  
Desenvolvimento.

Linha de Pesquisa: Instituições do Estado  
Democrático de Direito e Desenvolvimento  
Político e Social

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dr. <sup>a</sup> Marta Rodriguez de Assis  
Machado

SÃO PAULO

2020

Melo, Robert George Otoni de.

Revisitando os Crimes de Maio de 2006 : o IDC-9 e os reflexos de um passado ainda presente / Robert George Otoni de Melo. - 2020.

169 f.

Orientador: Marta Rodriguez de Assis Machado.

Dissertação (mestrado) - Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito de São Paulo.

1. Direitos humanos - Brasil - Legislação. 2. Violência policial. 3. Jurisdição. 4. Intervenção federal. 5. Responsabilidade (Direito). I. Machado, Marta Rodriguez de Assis. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 342.7(81)

ROBERT GEORGE OTONI DE MELO

**REVISITANDO OS CRIMES DE MAIO DE 2006: O IDC-9 E OS REFLEXOS DE UM PASSADO  
AINDA PRESENTE.**

Dissertação apresentada à Escola de Direito de São  
Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para  
obtenção do título de Mestre em Direito e  
Desenvolvimento

Área de concentração: Instituições do Estado  
Democrático de Direito

Data da aprovação: 14/05/2020

Banca examinadora

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Marta Rodriguez de Assis Machado  
(Orientadora)

FGV-EDSP

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Eloisa Machado de Almeida.

FGV-EDSP

---

Prof. Dr. Guilherme Assis de Almeida.

FD-USP

Este trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, por meio da concessão de bolsa integral de mestrado.

## AGRADECIMENTO

Em primeiro lugar, agradeço à Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior – CAPES, pela bolsa de estudos de pesquisa concedida, que permitiu minha dedicação exclusiva a esta pesquisa.

Agradeço aos professores de direito da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas pelas aulas, reuniões, conselhos, respostas e por terem aceitado apostar em mim e em meu projeto, especialmente, a professora Maira Machado pela inspiração e dedicação empreendidas e, principalmente, a minha orientadora professora Marta Machado pela paciência, pelo respeito, pela disposição, pelo olhar sempre certo, me ajudou a trilhar os caminhos para que eu chegasse até aqui.

Aos colegas de mestrado, que durante os dois anos me ajudaram a entender melhor o meu projeto e mudaram minha visão de mundo, em especial, aos colegas que se tornaram amigos para a vida toda, Pedro e Priscila

Agradeço ao professor Edson Luis Baldan, minha eterna inspiração de professor.

Aos meus pais, meus irmãos e meus sobrinhos pelo apoio incondicional e interminável nesses 3 anos de vida dedicados inteiramente ao processo de construção dessa pesquisa.

Agora, a lista dos amigos, que não se esgota aqui, mas é o que me vêm à lembrança agora:

ao queridíssimo e especial Wanderson pelo apoio e pela confiança que somente nós dois sabemos como foi fundamental para que essa pesquisa prosperasse;

a Mariana Carrera pelas infinitas horas de paciência dedicadas a ouvir minhas lamúrias durante o processo de construção da pesquisa

a sempre companheira Daiane pela escuta e por acreditar em mim e às queridas Sueley e Bianca, que me ajudaram nos momentos iniciais de pesquisa;

ao hoje distante, mas sempre próximo Iani pelas broncas educadas;

a Lucas Arich pelos elogios sinceros a ideia e ao projeto, mesmo sabendo que não estava tão bom assim;

ao amigo Carlos, pela presença criativa ao longo desses anos;

a amiga Stephanie que me animou a quase que diariamente a continuar nessa jornada.

“Justiceiros são chamados por eles mesmos  
Matam humilham e dão tiros a esmo E a  
polícia não demonstra sequer vontade De  
resolver ou apurar a verdade Pois  
simplesmente é conveniente E por que  
ajudariam se eles os julgam delinquentes E  
as ocorrências prosseguem sem problema  
nenhum Continua-se o pânico na zona sul”  
“Pânico na Zona Sul” – Racionais MC’s  
(1988)

## **RESUMO**

Nesta pesquisa, pretendo contribuir para a reflexão sobre como o Estado brasileiro lida com violações de direitos humanos perpetradas por agentes estatais. Por meio de método documental, observo o Instituto de Deslocamento de Competência estabelecido na Constituição Brasileira pela Emenda Constitucional nº 45, formulado essencialmente para casos relacionados a violações de direitos humanos. Levanto debates sobre os limites, desafios e impactos do instituto para a democracia brasileira e o Estado de Direito, com base em um estudo de caso aprofundado sobre o “Incidente de Deslocamento n. 9” relacionado a Chacina do Parque Bristol, um episódio que ocorreu durante a sequência de crimes conhecidos como "Crimes de Maio de 2006".

**PALAVRAS-CHAVE:** Crimes de Maio, Incidente de deslocamento de competência, instituições, método documental, violação de direitos humanos, letalidade policial.



## **ABSTRACT**

This research intends to contribute to the reflection on how the Brazilian State deals with human rights violations perpetrated by state agents. Through documental method I observe the legal institute “Jurisdiction Shift” (Incidente de Deslocamento de Competência) established in the Brazilian Constitution by the Constitution Amendment number 45, formulated essentially to cases related to human rights violations. I raise debates on the institute’s limits, challenges and impacts to Brazilian democracy and the Rule of Law, based on in-depth case study on the “Jurisdiction Shift” Claim n. 9" related to the Bristol Part Slaughter, an episode that happened during the sequence of crimes known as “Crimes of May 2006”.

**KEYWORDS:** Crimes of May, Incident Competence Shift, institutions, document method, human rights violations, police killings.

## **LISTA DE QUADROS**

QUADRO 1 - Relação de documentos utilizados para a narrativa do caso	21
QUADRO 2 - Relação de revisões bibliográficas publicadas pela Revista BIB sobre o tema	24
QUADRO 3 - Relação dos principais autores e autores que tratam da letalidade policial e suas principais contribuições neste assunto.	27
QUADRO 4 - Primeira rodada de levantamento de produções bibliográficas para a revisão bibliográfica.	29
QUADRO 5 - Lista com posição atores, seus vínculos e seus nomes	67
QUADRO 6 - Relação de casos de acordo com seus números de processo e breves resumos	82/84

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Número de vítimas por tiro e dano	103
Tabela 2 - Tipologia dos fatos e número de vítimas de acordo com tipo e tipologia	104
Tabela 3 - Tipologia dos fatos e número de vítimas de acordo com os dias	107

## **LISTA DE IMAGENS**

Figura 1 - Civis mortos, civis feridos, AP mortos, AP feridos	107
---------------------------------------------------------------	-----

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

AMB – Associação dos Magistrados do Brasil

BPM – Batalhão da Polícia Militar

CD – Câmara dos Deputados

CESP – Comissão Especial

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos

CorID – Corte Interamericana de Direitos Humanos

CONAMP – Associação Nacional dos Membros do Ministério Público

DHPP - Departamento de Homicídios e Proteção da Pessoa Humana

DP – Delegacia de Polícia

IDC - Incidente de Deslocamento de Competência

IF – Intervenção Federal.

LGBTQ+ - Lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, queer e aliados.

MPE - Ministério Público Estadual

MPF - Ministério Público Federal

MST – Movimento Sem Terra

ONU – Organizações das Nações Unidas

PC - Polícia Civil

PEC - Projeto de Emenda à Constituição

PGJ – Procuradoria Geral de Justiça

PGR - Procurador Geral da República

PM - Polícia Militar

PNDH - Plano Nacional de Direitos Humanos

PR – Presidência da República

ROTA – Rondas Ostensivas Tobias Aguiar

SSP - Secretaria de Segurança Pública

SF – Senado Federal

SP – São Paulo

RJ – Rio de Janeiro

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>14</b>
<b>2. ESFORÇO METODOLÓGICO: CONSTRUINDO O IDC N. 9 COMO PROBLEMA</b>	<b>19</b>
3.1 Uma origem para o problema: o passado como senha.	30
3.2 Execuções extrajudiciais: os grupos de extermínio como parte da letalidade policial.	35
3.3 A polícia como organização: uma virada institucionalista na década de 1980.	42
3.4 Massacre do Carandiru: quando a violência se torna violação.	49
3.5 Levando a letalidade policial a sério? Contribuições atuais sobre um debate urgente.	50
3.6 Federalismo e segurança pública: soluções institucionais para enfrentamento do problema.	54
4.1 O que havia antes do IDC? Uma história sobre embates e soluções.	58
4.2 Consensos e dissensos em torno de um projeto: os caminhos da federalização dentro e fora do Parlamento.	61
4.3 Resistências políticas ao incidente de deslocamento de competência.	75
4.4 A pressão internacional para enfrentar a impunidade: a federalização como resposta.	76
4.5 Uma perspectiva jurídica: o instituto na prática	80
4.5.1 O que é o incidente de deslocamento de competência segundo a interpretação jurídica?	80
4.5.2 O primeiro requisito: as graves violações de direitos humanos.	84
4.5.3 Segundo requisito: Possibilidade de responsabilização internacional por violações de direitos humanos	86
4.5.4 Terceiro requisito: O caráter subsidiário do instituto.	87
4.5.5 Procurador-Geral da República: o único legitimado constitucional.	88
4.5.6 – Balanço de casos julgados: argumentos e reflexões.	89
<b>5 - A SOLUÇÃO NA PRÁTICA: COMO O IDC-9 NOS AJUDA A ENTENDER O INSTITUTO?</b>	<b>98</b>
5.1 Maio de 2006: pane na segurança pública paulista e o princípio do caos.	98
5.2 O que foi a Semana Sangrenta?	105
5.3 O trajeto de uma investigação criminal: atores e cenários.	108
5.4 Investigação da Chacina Parque Bristol: o que foi e o que restou?	111

5.5 A investigação na Comissão Interamericana de Direitos Humanos.	118
5.6 A investigação como objeto do pedido de instauração do Incidente de Deslocamento de Competência.	125
5.6.1 Argumentos movidos pela Ong Conectas Direitos Humanos	125
5.6.2 O processamento do pedido de instauração no MPF.	128
5.7 A Propositura do Incidente de Deslocamento de Competência.	131
5.7.2 Informações prestadas pelo Procurador Geral de Justiça.	133
5.7.3 Informações prestadas pela Secretaria de Segurança Pública de São Paulo	135
5.7.4 Informações prestadas pela Juíza da Primeira Vara do Júri de São Paulo	136
5.7.5 O parecer final do Ministério Público Federal.	136
5.8 Desdobramentos - Ação Civil Pública/MP-SP (nº 1062551-10.2018.8.26.0053)	138
<b>6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>145</b>
<b>7 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.</b>	<b>154</b>
<b>ANEXO 1 - TABELA DE INCIDENTES DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA.</b>	<b>168</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Em 5 de outubro de 1.988, a sétima Constituição do Brasil foi promulgada após o mais longo período de exceção da história do país. Além do restabelecimento do Estado de direito, o novo texto apresentou-se como um caminho pela qual tanto sociedade civil quanto suas instituições comprometeram-se na construção de soluções políticas e jurídicas para seus lidar com seus conflitos de diferentes matizes. (VILHENA, 2018).

Apesar de ter significado um importante passo rumo à consolidação da democracia (KINZO, 2001), o texto não foi, por si só, suficiente para o enfrentamento dos graves problemas do país, dentre os quais, as violações de direitos humanos. Desde 1.988 surgem à nossa memória ataques de violência especificamente contra populações indígenas<sup>1</sup>, agricultores<sup>2</sup>, pessoas em situação de rua<sup>3</sup>, pessoas em situação de privação da liberdade<sup>4</sup>, pessoas LGBTQI+<sup>5</sup>, populações moradoras de comunidades periféricas<sup>6</sup>, ativistas de direitos humanos<sup>7 8</sup>, entre outros grupos vulneráveis.

Embora a exemplificação tenha um intuito meramente ilustrativo, todos esses episódios guardam, a grosso modo, ao menos três elementos em comum, a elevada carga de violência (em sua maioria, tratam-se de execuções sumárias), o vínculo dos agressores com o Estado (muitos são agentes de segurança pública potencialmente integrantes de grupos de extermínio) e, principalmente, a impunidade oriunda dessas violações.

---

<sup>1</sup>RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. Os testemunhos do massacre. *Folha de São Paulo*. São Paulo. 15 de mai. de 1994. Disponível: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/5/01/mais!/34.html>>. Acesso em: 27 de jan. de 2020.

<sup>2</sup>PINHEIRO, Paulo Sergio. Massacre: missão cumprida. *Folha de São Paulo*. São Paulo. 25.4.1996. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/4/25/opiniaio/9.html>> Acesso em: 27 de jan. de 2020

<sup>3</sup>Briga teria motivado chacina. *Folha de São Paulo* São Paulo. 20.6.1997. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/6/20/cotidiano/14.html>> Acesso em: 27 de jan. de 2020

<sup>4</sup>PM esmaga rebelião na Casa de Detenção e deixa o maior saldo de mortos da história penitenciária do país”. *Folha de São Paulo*. 4.10.1992. Disponível em: <[http://almanaque.folha.uol.com.br/cotidiano\\_04out1992.htm](http://almanaque.folha.uol.com.br/cotidiano_04out1992.htm)>

<sup>5</sup>RIBEIRO, Aline. O matador de travestis. *Revista Época*. Rio de Janeiro. 10.2.2015. Disponível: <<https://epoca.globo.com/tempo/noticia/2015/02/o-matador-de-btravestisb.html>> Acesso em: 27 de jan. de 2020

<sup>6</sup>Saiba quem são os mortos na maior chacina do ano em SP. *Folha de São Paulo*. São Paulo. 14.6.2015. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/08/1668743-saiba-quem-sao-os-mortos-na-maior-chacina-do-ano-em-sp.shtml>>

<sup>7</sup>AMATO, Fabio. Missionária é morta com 3 tiros no Pará. *Folha de São Paulo*. 13 de fev. de 2005 Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1302200507.htm>> Acesso em: 27 de jan. de 2020

<sup>8</sup>MARREIRO, Flavia. Marielle Franco, vereadora do PSOL, é assassinada no centro do Rio após evento com ativistas negras. *El País*. São Paulo. 15. abr. de 2018. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/15/politica/1521080376\\_531337.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/15/politica/1521080376_531337.html)> Acesso em: 27 de jan. de 2020

Dentro desse cenário de Estado de direito subvertido (VILHENA, 2007), a necessidade constante de aperfeiçoamento da democracia pressiona pela elaboração e a implementação de estratégias políticas e jurídicas capazes de enfrentar, mitigar ou até mesmo superar estas violações e todas as suas consequências (LESSA et al, 2014).

Diante desse quadro, a pergunta que está no horizonte da minha pesquisa é: como Estado brasileiro tem lidado com violações de direitos humanos? Ante a vastidão de possibilidades de respostas para uma pergunta tão ambiciosa, pretendo observar e compreender, criticamente, o instituto jurídico construído para tratar especialmente de violações de direitos humanos, o incidente de deslocamento de competência.

Criado pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004, chamada de “Reforma do Judiciário”, o IDC estabeleceu-se como um mecanismo de responsabilização do Estado no qual buscou-se atribuir ao Procurador Geral da República a responsabilidade de requerer, perante o Superior Tribunal de Justiça, o deslocamento de competência de processos presentes na justiça estadual para a justiça federal baseando-se possibilidade de ter havido violações de direitos humanos.<sup>9</sup>

Indo ainda mais a fundo no propósito desta pesquisa, e visando entender algumas das principais dinâmicas, interações, nuances e detalhes do funcionamento do instituto na prática, opto por olhar, em particular, para o incidente de deslocamento de competência nº 9.

Distribuído sob relatoria do ministro Jorge Mussi, a jornada exploratória aqui não pode deixar de começar pela reconstrução de fatos ocorridos há 14 anos, os “Crimes de Maio de 2006”, no qual 564 pessoas foram mortas, muitas delas assassinadas por agentes de polícia<sup>10</sup> em um curtíssimo período: cerca de 9 dias. O episódio pôs luz à maneira pela qual as autoridades públicas lidavam a segurança pública, seu aparato e suas relações com crime organizado (ADORNO; DIAS, 2016).

Nesse contexto de generalizada crise de segurança pública (ADORNO; SALLA, 2008), o arquivamento das investigações abertas para apurar uma chacina nas imediações do Parque Bristol, região periférica da capital paulista, deu ensejo a um pedido de deslocamento de

---

<sup>9</sup>Assim dispõe o texto constitucional: 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.

<sup>10</sup>COLUCCI, Claudia. Familiares acusam policiais por mortes. *Folha de São Paulo*. São Paulo. Caderno Cotidiano. 16 de mai. de 2006. Disponível: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1605200625.htm>>. Acesso em: 27 de jan. de 2020

competência fundamentado tanto na violação ao direito a vida quanto na possibilidade de terem havido deliberadas falhas nas investigações o que significariam graves violação de direitos humanos.

A escolha desse caso não é trivial e a justificativa pela “resistência” dessas investigações que justamente deram ensejo ao IDC-9. Em meio ao contexto de maio de 2006, mesmo com um número acentuado de vítimas e a participação de agentes de segurança pública entre os agressores, as investigações, em sua absoluta maioria, foram e ainda permanecem arquivadas<sup>11</sup> e apenas a investigação da chacina do Parque Bristol se tornou um IDC<sup>12</sup>. Portanto, estabelecer este IDC-9, em particular, como problema de pesquisa pode ser um passo importante para tentar compreender quais impasses levaram à aposta no instituto como saída; quais os fundamentos do pedido de deslocamento; e como o instituto tem funcionado.

Decidimos manter a escolha desse caso, mesmo não tendo ele ainda sido julgado por duas razões. A primeira porque a constatação da demora no processamento é, em si, um diagnóstico importante sobre o funcionamento do instituto. E, em segundo lugar, porque a propositura deste IDC-9 gerou um “efeito” dentro do sistema de justiça, uma ação coletiva – o que chama a atenção para outros possíveis efeitos do instituto, que estão para além dos seus limites formais. A ação coletiva em questão é a ação civil pública nº 1062551-10.2018.8.26.0053 elaborada pela Promotoria de Direitos Humanos do Ministério Público do Estado de São Paulo distribuída em 14 de dezembro de 2018 para a 16ª Vara da Fazenda Pública do município de São Paulo e que discute, em linhas gerais, a possibilidade de responsabilização civil do Estado de São Paulo pelos danos causados pelo episódio intitulado, nas palavras dos promotores, de “Crimes de Maio de 2006”.

A hipótese de que um instituto como o IDC tenha gerado uma consequência jurídica externa e alheia à sua causa de pedir (“deslocamento de competência”) merece ser observada, em especial, pelas implicações decorrentes disto tanto para explicar a forma sobre como

---

<sup>11</sup>Em um contato feito com um dos jornalistas responsáveis pela matéria especial “As feridas de Maio: sem respostas” publicado pelo jornal “Folha de São Paulo” em 2016, recebi a informação de que 29 (vinte e nove) investigações policiais foram abertas e 493 (quatrocentos e noventa e três) boletins de ocorrência foram registrados durante o período. Contudo, fazendo uma checagem simples através do sítio eletrônico do Tribunal de Justiça de São Paulo utilizando apenas o número do processo no sistema “E-saj” pude constatar que, ao menos as investigações policiais haviam sido, de fato, arquivadas o que nos força a refletir sobre a hipótese de que nem mesmo diante de um número elevadíssimo de vítimas em uma noticiada crise de segurança pública pode ter sido suficiente para impor um padrão de investigação proporcional à dimensão do problema.

<sup>12</sup>CARAMANTE, André. Entidades querem revisar homicídios de maio de 2006. *Folha de São Paulo*. São Paulo. 5 de mai. de 2009. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1305200923.htm>> Acesso em: 27 de jan. de 2020



enxergamos o tratamento dado pelo Estado para suas violações de direitos humanos como também para compreender, por exemplo, como as instituições do sistema de justiça estão reagindo ante às dificuldades de implementação de um instituto construído para enfrentar esse problema.

Assim, faz parte do nosso objeto de análise: i) os autos do processo do IDC n. 9 (a investigação criminal referente à chacina do Parque Bristol está toda contida em cópias integrais); ii) a ação civil pública que acabei de mencionar;

Esta pesquisa está estruturada em seis capítulos: um primeiro constituindo desta introdução, um segundo capítulo dedicado a esclarecer as estratégias metodológicas escolhidas, um terceiro capítulo dedicado a revisão bibliográfica para inserir a pesquisa no campo teórico com o qual eu dialogo, no caso, o campo da Sociologia da Administração da Justiça. A partir das contribuições disponíveis nesse campo, esboço os principais debates, tendências, reflexões e visões em torno das discussões sobre a questão da letalidade policial e as dificuldades de sua responsabilização. O quarto capítulo trata somente do instituto do incidente de deslocamento de competência. O objetivo aqui é empreender ao menos duas tarefas de pesquisa: uma primeira, a de construir uma “biografia” do instituto desde os primórdios de sua formação, considerando até mesmo antes do projeto de emenda à Constituição que o abarcou até a sua efetiva promulgação pelo Congresso Nacional e um balanço de implementação do instituto a partir dos casos já julgados para entender suas nuances em um plano jurídico. Nesta biografia, pretendo observar a tramitação legislativa do instituto, destacando as disputas em torno do conceito de “violação de direitos humanos” e “federalização” e entender os motivos pelos quais sua existência sustentou-se como a alternativa no âmbito político.

Uma segunda tarefa neste quarto capítulo é a apresentação de um balanço de implementação do instituto, a partir dos acórdãos dos IDCs já julgados pela 3ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, objetivando compreender os principais aspectos da jurisprudência estabelecida sobre este instituto. O quinto capítulo é dedicado à descrição minuciosa do caso escolhido, o IDC-9, e, por fim, o sexto e derradeiro capítulo apresenta as conclusões para debates. Para construir a narrativa do caso escolhido, procurei elaborar uma linha do tempo descritiva usando informações disponíveis pela ferramenta dos acervos digitais dos principais jornais em São Paulo, “O Estado de São Paulo” e o “Folha de São Paulo”. Essas fontes foram

importantes para a contextualização do caso jurídico e sua localização em seu momento histórico.

Após a contextualização do caso, empreendo uma descrição mais densa dos autos processuais do caso, considerando a sua primeira entrada no sistema de justiça criminal pelos boletins de ocorrência expedidos em 2006 até os dias de hoje, o que envolve o estudo dos autos de mais dois procedimentos, o IDC-9 a ação civil pública nº 1062551-10.2018.8.26.0053, como verdadeiro desdobramento jurídico do caso. Aqui, os dados produzidos pelos atores e instituições desse sistema de justiça ajudarão a realçar e fortalecer a narrativa do caso, por isso, pretendo transcrevê-los, se for preciso e indicar observações preliminares.

## 2. ESFORÇO METODOLÓGICO: CONSTRUINDO O IDC N. 9 COMO PROBLEMA

A frase de Gaston Bachelard de que o “objeto científico é conquistado, construído e constatado”<sup>13</sup> (BOURDIEU, 1999, p. 22, tradução nossa) nos faz lembrar que a abordagem científica deve romper com o senso comum, pois, baseada em uma estrutura analítica bem definida, passa a implementar os procedimentos experimentais apropriados para buscar seus achados. Tal empreendimento não exime o pesquisador de suas posturas pessoais, afinal, é bastante difícil (senão impossível) refletir sobre a realidade sem deixar suas impressões pessoais sobre ela.

O esforço do pesquisador, no entanto, pode ser no sentido de expor, com clareza, os elos que o ligam com a temática envolvida em sua pesquisa. Conforme aponta Álvaro Pires, a objetividade da ciência deve pautar-se na “solidariedade e capacidade de escuta em relação a todos aqueles e aquelas que sofrem. Defende-se que o ‘desejo de objetividade’ deve ceder seu lugar ao ‘desejo de solidariedade’” (PIRES, 2008, p. 24)

O interesse pela temática escolhida relaciona-se às experiências vivenciadas tanto pesquisador quanto por qualquer brasileiro que tenha vivido os dias 15 a 22 de maio, na “Semana Sangrenta” De fato, todas essas memórias constituem um arcabouço de experiências pessoais vivas que não são possíveis de serem evitadas e, por isso, o método escolhido e suas várias estratégias, passam a ser fundamentais para permitir que o objeto seja “constatado”, isto é, sejam sistematicamente testados.

O primeiro caminho tomado para tentar compreender o que precedeu a existência do IDC-9 foi lançar um olhar de natureza essencialmente exploratória sobre os fatos nele contidos. As palavras-chave “Maio de 2006”, “Ataques de Maio de 2006”, “Chacinas em São Paulo” foram empregadas para localizar e fundamentar essa pesquisa inicial para entender os principais fatos relacionados a esse período. A partir das primeiras informações coletadas, foi possível ter um panorama bastante difuso e geral sobre o ocorrido. Contudo uma notícia datada de 10 de maio de 2016 publicada pelo portal de notícias G1 intitulada “Janot pede para PF reabrir apuração de chacina dos ataques de 2006”<sup>14</sup> trouxe curiosidade.

<sup>13</sup>Original: “Le fait scientifique est conquis, construit et constaté”

<sup>14</sup>PIZA, Paulo Toledo *et al.* Janot pede para PF reabrir apuração de chacina dos ataques de 2006. *G1*. 10 mai. de 2016. Disponível em:

<<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/05/janot-pede-para-pf-reabrir-apuracao-de-chacina-dos-ataques-de-2>

Então, para entender melhor o que significa “reabrir apuração de chacina dos ataques de 2006” utilizei como palavras-chave no buscador as expressões “Arquivamento Maio de 2006”, “Investigações, arquivadas, Maio de 2006”. Diferentes tipos de informações sobre arquivamentos de inquéritos policiais abertos para elucidar as centenas de mortes desse acontecimento histórico foram emergindo na tela do computador, ora de veículos de imprensa, ora de veículos oficiais, ora das partes relacionadas ao próprio caso.

De fato, em um primeiro momento cogitei enfrentar cada um dos 29 inquéritos arquivados. Entretanto, construir a pesquisa usando os autos do incidente de deslocamento de competência nº 9 provou-se uma estratégia mais apurada tanto para responder à pergunta proposta para esta pesquisa, quanto para definir as suas possibilidades metodológicas.

Traçando esse primeiro norte, e obtendo a integralidade dos autos do IDC-9, parti para o estabelecimento de possíveis formas de estruturar a pesquisa no qual chamamos de “estratégias metodológicas” dispostas no tópico a seguir. Portanto, estruturei a pesquisa em algumas etapas.

Conforme já mencionado, a primeira etapa consistiu em um estudo amplo sobre o instituto do incidente de deslocamento de competência, o que possibilitou, sobretudo, localizar da pesquisa no campo do “Direito & Desenvolvimento”. Insiro esta pesquisa neste campo por acreditar que a questão de fundo aqui discutida dialoga essencialmente com o aperfeiçoamento das instituições do Estado democrático de direito e da democracia para desenvolvimento social de um povo.

Conforme veremos com mais detalhes nas páginas a seguir, o funcionamento das instituições que compõem o sistema de justiça criminal falharam - ou ainda estão falhando - na maneira pela qual lidaram com uma grande violação de direitos humanos decorrente do que ficou conhecido como “Crimes de Maio de 2006”.

Na segunda etapa elegi a pesquisa documental como método para abordar o IDC n. 9. Nas palavras de Andrea Depieri A. Reginato (2014), a pesquisa documental tem como uma grande vantagem a “real possibilidade de observação de aspectos que com facilidade poderiam permanecer invisibilizados” (p. 221).

A opção pelo método documental justificou-se pela própria necessidade do uso de diferentes tipos de documentos estabelecidos como fonte de pesquisa, entre os quais, os autos de processos judiciais, páginas de jornais e impressos disponibilizados em acervos digitais,

legislação e a literatura consolidada do campo. Dispostos na tabela a seguir, os documentos utilizados foram disponibilizados em 15 de março de 2018 pela ong Conectas Direitos Humanos.

**QUADRO 1 - Relação de documentos utilizados para a narrativa do caso**

<b>Nome do arquivo</b>	<b>Conteúdo inserido no arquivo</b>	<b>Descrição dos documentos</b>
IDC	Petição da ong Conectas	Cópia integral da petição feita pela ong para pedir o deslocamento de competência para a justiça federal.
	Petição do PGR	Cópia integral da petição de suscitação de deslocamento de competência feita pelo PGR.
	Procedimento administrativo MPF	Cópia integral do procedimento administrativo aberto para investigar a possibilidade de federalização do caso.
	IP nº	Cópia integral da investigação aberta para apurar as mortes de XXX
	respostas MPSP IDC 9	Cópia integral das informações prestadas pelo PGJ (MP/SP)
	resposta SSP-SP ID-9	Cópia integral das informações prestadas pela SSP-SP
	resposta 1ª vara do júri	Cópia integral da resposta apresentada pela MM Juíza do 1ª Vara do Júri de São Paulo
	parecer MPF	Cópia integral do parecer preparado pelo MPF para instruir o IDC-9
ACP	Petição do MP/SP	Cópia integral da petição inicial da ACP
	Sentença	Cópia integral da sentença de primeiro grau
Denúncia na CIDH	Denúncia Pq Bristol CIDH	Cópia integral da denúncia feita pela ong Conectas junto a CIDH
Acervos	Folha de São Paulo	
	O Estado de São Paulo	

Fonte: autoria própria. 2020.

A tabela acima ajuda a ilustrar como o caso escolhido foi recortado para a pesquisa. Alternando entre informações contidas ora nos processos judiciais destacados e ora nos dois dos principais periódicos que acompanharam a crise à época dos fatos, procurei descrever a narrativa do caso selecionado pelos elementos contidos, predominantemente, nestas fontes utilizadas.

Todos os documentos estão legíveis e a sua autenticidade é verificável através dos sites dos respectivos tribunais pelos números processuais nº 0133526-50.2016.3.00.0000 (caso do

IDC pelo STJ) no caso do IDC e da Ação Civil Pública/MP-SP (nº 1062551-10.2018.8.26.0053 (caso da ACP pelo TJ SP).

### 3. OS ESTUDOS SOBRE LETALIDADE POLICIAL NO DEBATE ACADÊMICO.

Pelo menos desde a década de 1970, pesquisadores de diferentes centros de estudo espalhados pelo país têm se dedicado a compreender o funcionamento das instituições que compõem o sistema de justiça brasileiro, muitos das quais com colaborações importantes para o estabelecimento e o florescimento do campo da Sociologia da Administração da Justiça. (AZEVEDO, 2014).

O que esses estudos têm procurado enfatizar é a necessidade de mais reflexões sobre as organizações e o comportamento de seus integrantes (chamados “operadores”) destacando aspectos basilares tais como formas de seleção e recrutamento, as tomadas de decisão e seus respectivos vieses, além de suas dinâmicas e interações cotidianas para viabilizar explicações sobre os problemas decorrentes das mudanças na distribuição de direitos ocorridas na segunda metade do século XX (SINHORETO, 2010).

Uma das questões centrais desta literatura, e que subjaz ao IDC-9, é a relação entre a letalidade policial<sup>15</sup> e as dificuldades de sua responsabilização. Portanto, a revisão aqui destaca as trajetórias de inúmeros esforços construtivos de entendimentos desse problema, por pessoas de diversos campos de estudo.

Não de outro modo que o ponto de partida se dá justamente a partir de trabalhos nos quais apresentam como proposta a sistematização de outras produções. São artigos publicados na Revista Brasileira de Informação Bibliográfica, vinculada a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, criada para publicar trabalhos “cujo foco é realizar um balanço bibliográfico especializado, baseado na discussão e revisão de conceitos e de paradigmas teóricos”<sup>16</sup>.

Em uma pesquisa feita sobre todo o acervo disponível da Revista BIB, encontrei três trabalhos dedicados a entender, em linhas gerais, as principais produções que tratam de diversos tópicos que podem ser sumarizados na relação entre violência, crime, instituições do sistema de justiça e punição. Organizei-os em uma tabela com as seguintes categorias “Título”, “Autoria”, “Publicação” e “Ano”.

---

<sup>15</sup>Há um debate entre o termo “violência policial”, “letalidade policial” e “brutalidade policial” que será muito brevemente mencionado mais a frente.

<sup>16</sup>Mais informações ver em: <http://anpocs.com/index.php/bib-pt>

**QUADRO 2 - Relação de revisões bibliográficas publicadas pela Revista BIB sobre o tema**

<b>Título</b>	<b>Autoria</b>	<b>Publicação</b>	<b>Ano</b>
A criminalidade urbana violenta no Brasil: um recorte temático	Adorno, S.	Volume 35, número 1	1993
Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia	Misse, M; Lima, R.K. Miranda,	Número 50, volume 2	2000
O Movimento da Criminalidade em São Paulo: Um Recorte Temático e Bibliográfico	Adorno, Sergio Nery, Marcelo Batista	Número 76, volume 1	2015

Fonte: autoria própria. 2020.

Pensando do ponto de vista cronológico, a primeira grande revisão foi proposta pelo sociólogo Sergio Adorno no estudo “A criminalidade urbana violenta no Brasil: um recorte temático” publicada em 1993. Neste texto, Adorno (1993) explica que a “abordagem científica da criminalidade no Brasil extrapolou o âmbito restrito de sua formulação jurídica” (p. 3) para dar vazão a uma “abordagem sociológica ‘latu sensu’” que busca “refletir sobre as possíveis conexões entre o recrudescimento da violência criminal, o modelo de desenvolvimento econômico-social vigente nesta sociedade agrário-industrial, o estilo de exercício do poder de Estado e a sobrevivência de políticas de segurança e de justiça penal herdadas do regime autoritário” (p. 3)

O recorte temático proposto por Adorno (1993), no entanto, não alcança essencialmente a nossa questão escolhida. De fato, o que ele propõe é um olhar sobre os estudos até então dedicados a compreender o fenômeno da “criminalidade” em um sentido mais amplo: movimento da criminalidade, o perfil dos autores dos delitos, a organização social do crime sob perspectiva dos autores dos delitos e as políticas públicas para enfrentar o problema da criminalidade.

De forma um tanto mais ampliada e diferente de Adorno (1993), o estudo “Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: Uma Bibliografia”, elaborado



também por pessoas da sociologia como Roberto Kant de Lima, Michel Misse e Ana Paula Mendes de Almeida, publicado 8 anos após o Massacre do Carandiru, isto é, no ano de 2000 e já contempla um quadro mais amplo de possibilidades teóricas e empíricas.

De um ponto de vista cronológico, o que essa segunda revisão sugere é que, além do ganho extraordinário em contribuições entre as décadas de 1970 e 1990, houve também uma ampliação nos instrumentos de análise utilizados e nos objetos de pesquisa analisados. A título de demonstração, são contabilizadas reflexões que compreendem estudos relacionadas aos atos infracionais cometidos por crianças e adolescentes, trabalhos etnográficos realizados dentro prisões, salas de audiência e gabinetes de magistrados e promotores de justiça e o próprio destaque sobre o funcionamento institucional e sociológico do sistema de justiça criminal ora como um todo e ora em suas minúcias.

Especificamente com relação a esse último ponto, atentei-me para as produções classificadas por Kant et al como “A Temática da Polícia e da Justiça Criminal” pois, neste item, encontramos contribuições direcionadas (ou que tangenciam) a explicar a nossa questão. São trabalhos que se distanciam, em parte, da tradição jurídica de pensar as instituições e o direito, por conta de suas limitações epistemológicas, e se aproximam, em parte, das discussões mais sociológicas e políticas sobre o papel e o peso dessas instituições e atores na configuração do sistema de justiça criminal.

Há também uma terceira revisão bibliográfica, proposta e publicada em 2015, com elaboração do sociólogo Sergio Adorno, mas agora em coautoria com outro sociólogo, Marcelo Batista Neri, ambos da Universidade de São Paulo, o estudo “O Movimento da Criminalidade em São Paulo: Um Recorte Temático e Bibliográfico” basicamente realiza uma meta-análise as duas revisões anteriores, de 1993 e 2000, e adiciona contribuições mais recentes.

Cito também a edição temática da Revista BIB publicada em 2018 cujo título nos é bastante atraente “Crime, polícia e sistema de justiça no Brasil contemporâneo” em que os autores procuram estabelecer um “conjunto de balanços analíticos da produção nacional no âmbito da sociologia, da antropologia e da ciência política realizados ao longo dos últimos 25 anos” (RATTON, 2018, p. 3).

Dos sete trabalhos publicados nesta edição temática, talvez o mais importante para esta pesquisa sobre IDC sejam os intitulados “Os estudos policiais nas ciências sociais: um balanço sobre a produção brasileira a partir dos anos 2000” escrito pelas pesquisadoras Jacqueline

Muniz, Haydée Caruso e pelo pesquisador Felipe Freitas e o “O sistema de justiça criminal na perspectiva da antropologia e da sociologia” escrito pela pesquisadora Jacqueline Sinhoretto juntamente com o pesquisador Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

Todas essas revisões me deram trabalhos fundamentais para compreender a dinâmica do sistema de justiça criminal sob diversos enfoques e as dificuldades inerentes ao tópico da letalidade policial. Tendo isso em vista, a partir desses trabalhos e do livro-compêndio “Crime, Polícia, e Justiça no Brasil, publicado para sistematizar “os avanços que os estudos sobre violência alcançaram”(LIMA et al, 2014, p.11) e do uso da ferramenta “Google Scholar” para pesquisar contribuições recentes dos principais pesquisadores do campo, a revisão bibliográfica caminhou na análise das seguintes obras, organizadas a partir de grupos temáticos

**QUADRO 3 - Relação dos principais autores e autores que tratam da letalidade policial e suas principais contribuições neste assunto.**

<b>Classificação</b>	<b>Pesquisadores/as</b>	<b>Contribuição(ões)</b>
Sociologia da organização policial contemporânea.	Antônio Paixão	1982
	Edmundo Campos Coelho	1978, 1986
	Julita Lemgruber	2003, 2012
	Paulo Sergio Pinheiro	1979, 1981, 1981a, 1983, 1985, 1991, 1994, 1998
Etnografia das práticas judiciárias	Luiz Figueiras	2000
	Michel Misse	1983, 2008, 2011, 2014
	Robert Kant de Lima	1989, 1990, 1995, 1997, 1997a, 1997b
Organização policial do ponto de vista de suas práticas	Ignacio Cano	1997, 2011
	Jacqueline Muniz	1999, 2001, 2008, 2017
	Nancy Cardia	1997, 1999
	Teresa Caldeira	1991

Organização policial do ponto de vista da violação de direitos humanos	Oscar Vieira Vilhena	1991, 1993, 2001, 2007, 2018
	Tulio Kahn	1993, 1994
Organização policial e suas relações com diferentes segmentos da sociedade	Alba Zaluar	1983, 1987, 1999a, 1999, b
	Jorge da Silva	1997
Administração da Justiça Criminal.	Jaqueline Sinhoreto	2014
	Luís Saporì	1995, 2000
	Renato Sergio Lima	2014
	Samira Bueno	2014, 2014b
	Sergio Adorno	1993, 1994, 1994a, 1995, 1995a, 1996

Fonte: autoria própria. 2020.

O que essa tabela nos dá é uma relação de nomes e contribuições fundamentais para entender a questão, sobretudo, por que sem esses estudos seria bastante difícil compreender os principais aspectos da questão. Ainda assim, procuro citar trabalhos que são importantes para uma visão mais completa do campo.

Aqui, convém mencionar que foram-me bastantes importantes a pesquisa feita por Bruno Paes Manso intitulada “Crescimento e queda de homicídios em São Paulo entre 1960 e 2010: uma análise dos mecanismos de escolha homicida e da carreira do crime”, e a pesquisa feita por Alessandra Teixeira intitulada “Construir a delinquência, articular a criminalidade: um estudo sobre a gestão dos ilegalismos na cidade de São Paulo” ambos defendidos perante a Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. As duas pesquisas me deram subsídios fundamentais para entender o fenômeno da violência e da criminalidade em uma cidade em São Paulo.

As contribuições do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo também foram fundamentais e as citarei no decorrer da revisão bibliográfica. E, pensando que o conhecimento também está disperso na rede mundial de computadores, me atentei para as contribuições disponíveis nas principais fontes acadêmicas disponíveis. Para isso, procurei

outros trabalhos utilizando as palavras-chave “letalidade”, “policia”, “violência”, “policia”, sempre combinando-as em uma só expressão na plataforma de periódicos CAPES<sup>17</sup>, no acervo da BDTD<sup>18</sup>, no acervo da biblioteca do IBCCRIM<sup>19</sup> e no buscador “Google”.

A escolha dessas palavras respeita uma tradição das ciências sociais brasileiras de debater o tópico “ação policial” sob duas perspectivas centrais, ao menos, uma por uma raiz de aderência mais “política” (“violência policial”) posto que suas contribuições não somente foram publicadas à época do regime militar, como interpretam toda a atividade policial como parte de uma violência institucional; enquanto que outra vertente possui uma racionalidade mais “eficientista” (“letalidade policial”), porque sua preocupação parece ser a adoção de limites do uso da força policial. (OLIVEIRA JUNIOR, 2008)

Com relação ao terceiro termo (“brutalidade policial”), é relevante dizer que seu pouco apelo no debate acadêmico parece ser o suficiente o bastante para torná-la distante dos propósitos desta revisão bibliográfica. Importante esclarecer também que não se trata de uma “evolução” conceitual, mas de conceitos distintos e complementares para melhor refletir sobre o fenômeno. Exatamente por concordar com a complementariedade desses conceitos, deixo em aberto a escolha pela mais adequada.

Em relação aos acervos escolhidos, a justificativa por estes, em particular, se dá em razão de sua dimensão e pertinência temática. Enquanto a plataforma CAPES e o acervo BDTD acumulam grande parte dos trabalhos acadêmicos disponibilizados na internet, a biblioteca do IBCCRIM possui um relevante acervo de trabalhos destinados a tratar essencialmente dos temas relacionados ao direito penal, processo penal, criminologia e política criminal.

Os acervos foram acessados predominantemente através de meio eletrônico (“internet”) entre os dias 28 de dezembro de 2018 até o dia 7 de janeiro de 2020. O período longo corresponde a fase de escrita deste estudo. O período definitivo de encerramento das buscas foi 7 de janeiro de 2020. Os resultados da busca estão diagramados no quadro abaixo:

<sup>17</sup>O portal de periódicos da CAPES contém “acervo de mais de 45 mil títulos com texto completo, 130 bases referenciais, 12 bases dedicadas exclusivamente a patentes, além de livros, enciclopédias e obras de referência, normas técnicas, estatísticas e conteúdo audiovisual.”. Disponível: < [https://www.periodicos.capes.gov.br/index.php?option=com\\_pcontent&view=pcontent&alias=missao-objetivos&Itemid=109](https://www.periodicos.capes.gov.br/index.php?option=com_pcontent&view=pcontent&alias=missao-objetivos&Itemid=109)>

<sup>18</sup>A Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações permite o acesso a “435.593 teses, 156.394 dissertações e 591.985 documentos vinculados a mais de 117 instituições de ensino e pesquisa.”. Disponível em: < <http://bdt.d.ibict.br/vufind/>>

<sup>19</sup>O Instituto Brasileiro de Ciências Criminais é uma entidade não-governamental fundada em 1992. Sua biblioteca contém “mais de 77 mil itens cadastrados.”. Disponível em: < <https://www.ibccrim.org.br/biblioteca>>

**QUADRO 4 - Primeira rodada de levantamento de produções bibliográficas para a revisão bibliográfica.**

Palavras-chave	portal CAPES	BDTD	IBCCRIM	Google Scholar
“Letalidade” + “policial”	60	27	69	598
“Violência” + “policial”	2.772	386	191	17.300

Fonte: autoria própria. 2020.

Dado o alto volume, limitei-me a 5 (cinco) publicações de cada portal, que foram lidas, interpretadas e utilizadas ao longo desta revisão bibliográfica.

Conforme veremos nos próximos subitens deste capítulo, o que as contribuições sugerem é que a letalidade policial constitui uma parcela significativa do cotidiano dos operadores do sistema de justiça. Uma justificativa para isto remete às contribuições de Paulo Sergio Pinheiro e outros autores segundo os quais o modelo de gestão da atividade policial tem raízes bem fincadas no passado arbitrário do Estado brasileiro, inclusive, com uma certa permissividade para que grupos fossem fomentados e geridos com o propósito de executar civis.

A partir dessa problematização sugerida por Pinheiro e da abertura proposta pelos sociólogos Campos Coelho e Antônio Paixão, veremos que as ciências sociais empreenderam um grande esforço para entender as organizações do sistema de justiça, especialmente, as forças policiais tanto como um estamento burocrático, quanto o dia a dia de seus operadores. Aqui, veremos que as práticas do sistema de justiça criminal persistem baseadas em um modelo inquisitorial conforme sugere Roberto Kant de Lima, distante do que a Constituição brasileira de 1988 previu e mais próximo da tradição autoritária do país.

Dentro dessa preocupação, encontramos uma nova safra de pesquisadores e pesquisadoras interessados em entender como as polícias podem ter um destacado papel como instância de resolução de conflitos do jogo democrático. Seu esforço parece ser o de empreender um olhar analítico sobre os limites da atuação policial em situações de confronto e abordagem de civis, além das necessidades democráticas de uma maior responsividade às demandas sociais por justiça e direitos, especialmente para as vítimas dessas condutas.

### 3.1 Uma origem para o problema: o passado como senha.

A Constituição brasileira de 1988 define a segurança pública como uma “responsabilidade do Estado e direito e responsabilidade de todos”<sup>20</sup> garantindo às forças policiais tanto o uso legítimo da força para garantir a manutenção da lei e da ordem quanto um papel na produção da verdade para a resolução das infrações penais. O texto conferiu-lhes, portanto, uma importante atribuição democrática de mediação dos conflitos da sociedade (MUNIZ et al, 1999)

Apesar disso, os expressivos números de vítimas da letalidade policial<sup>21</sup> –, inclusive de policiais mortos em confronto ou fora de serviço<sup>22</sup> – e a baixa resolutividade de investigações dessa natureza<sup>23</sup>, denunciam um cenário distante do projeto democratizante presente no texto constitucional. O que a literatura nos revela é que existem verdadeiros obstáculos institucionais e sociais que precisam ser encarados para mitigar ou mesmo eliminar o que seriam os resquícios de uma memória arbitrária e pouco transparente viabilizando um aperfeiçoamento dos mecanismos de controle sobre as instituições.

Dentro desse amplo contexto de possibilidades e reflexões, uma primeira leitura sobre o fenômeno da letalidade policial tende a perpassar, necessariamente, pela sua memória autoritária, sobretudo, pela preocupação em destacar sua transição da democracia brasileira e a incapacidade do controle institucional da violência ilegal (PINHEIRO, 1991) Quem nos ajuda a entender melhor esta memória é justamente o sociólogo Paulo Sergio Pinheiro<sup>24</sup> com suas

<sup>20</sup>A CFRB 1988 assim descreve: “Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. “. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acessado em 2 de Jan de 2020

<sup>21</sup>Monitor da Violência: assassinatos caem em 2019, mas letalidade policial aumenta; nº de presos provisórios volta a crescer. *Gl.* São Paulo. 16 de dez. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/retrospectiva/2019/noticia/2019/12/16/monitor-da-violencia-assassinatos-caem-em-2019-mas-letalidade-policial-aumenta-no-de-presos-provisorios-volta-a-crescer.ghtml>>. Acessado em: 28 jan de 2020

<sup>22</sup>ADORNO, Luis. “Em um ano, 80% dos policiais assassinados no país morreram armados na folga” *Uol*. São Paulo. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/01/17/policia-armamento-mortes-folga-violencia.htm>> Acesso em: 28 jan. de 2020.

<sup>23</sup>BOURDENS, Luis Antonio “Modelo de investigação no Brasil leva a arquivamento recorde de inquéritos e a impunidade”. *O Estado de São Paulo*. São Paulo. 16 de nov. de 2016. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/modelo-de-investigacao-no-brasil-leva-a-arquivamento-record-e-de-inqueritos-e-a-impunidade/>> Acesso em: 28 jan. de 2020

<sup>24</sup>Paulo Sérgio de Moraes Sarmiento Pinheiro é sociólogo. É graduado em License en Sociologie pela Université de Vincennes e em Direito pela PUC-Rio, doutor em Troisième Cycle, Doctoral ès études politiques – Université Paris 1 Pantheon-Sorbonne (1971)

contribuições importantes sobre como a violência policial se iniciou e perpetuou dentro das instituições organizadas, ao menos em teoria, para combatê-las.

Um marco importante nesse sentido é o estudo “Violência de Estado e Classes Populares” publicado na Revista Dados<sup>25</sup> em 1979 no qual Pinheiro sugere que desde o estabelecimento da República “as classes subalternas no Brasil estiveram regularmente submetidas ao emprego de maus tratos e da tortura por parte do aparelho do Estado” (p. 5), mas que a “preocupação da sociedade” somente surgiu “a partir do momento em que os atingidos por essa violência passaram a incluir largos contingentes das classes médias (e às vezes até mesmo membros das classes dominantes) após o golpe de estado, de 1964.” (p. 5)

Com o propósito de “dar condições para se tentar compreender os fundamentos da tradição de maus tratos e torturas postas em prática pelo aparelho de repressão em relação às classes subalternas” (PINHEIRO, 1979, p. 6), sua hipótese central é de que a “repressão em relação às classes subalternas” teria uma função por ele classificada como política cujo sentido seria de “consolidar imagens de segurança de status social” assim descrevendo:

A tortura, os maus tratos e toda a repressão em relação às classes subalternas têm uma função eminentemente política - no sentido de contribuir para preservar a hegemonia das classes dominantes e assegurar a participação ilusória das classes médias nos ganhos da organização política baseada nessa repressão. O exercício continuado dessa repressão ilegítima consolida as imagens de segurança de status social das classes médias diante da permanente "ameaça" que constitui para elas qualquer ampliação das pautas de participação popular. (PINHEIRO, 1979, p. 5)

Para enxergar esse link, este autor construiu uma espécie de ‘linha do tempo’ da repressão utilizando como corpus empírico uma série de documentos históricos, entre os quais, notícias da “imprensa operária”<sup>26</sup>, relatórios elaborados pelas autoridades policiais e legislativas, relatórios de organismos internacionais e trabalhos acadêmicos de sua época que dedicam-se para entender o período por ele escolhido, compreendendo a “Primeira República”<sup>27</sup> até pós “Estado Novo”<sup>28</sup>

E o que sua que linha do tempo sugere é que não somente há uma atividade histórica de coerção às classes mais pobres, como também essa coerção recebeu “refinamentos” ao longo

<sup>25</sup> A Revista Dados é editada pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ. É editada desde 1966.

<sup>26</sup> Denominação utilizada pelo próprio Paulo Sérgio Pinheiro (1979)

<sup>27</sup> A Primeira República foi o período histórico compreendido entre 15 de novembro de 1889 até a 3 de novembro de 1930.

<sup>28</sup> O Estado Novo foi o período histórico compreendido entre os 10 de novembro de 1937 até 31 de janeiro de 1946

dos anos, algo como uma “qualificação da repressão” (p. 15) considerando as primeiras formas de controle social empregadas. Essa qualificação não teria o distante propósito de levar mais “Estado de direito” às classes populares, e sim, permitir que “as brutalidades nas delegacias e nas prisões tenham continuado dentro da mesma pauta descrita pelos depoimentos aqui enumerados.” (PINHEIRO, 1979, p. 17).

Em um primeiro momento, sugere-se que o controle outrora exercido pelas “classes dominantes” passa a sofrer ruídos em razão das mudanças sociais que às cidades estavam enfrentando, entre as quais, a chegada de trabalhadores imigrantes. Essas mudanças no tecido social estariam impondo uma pressão maior por direitos e a solução para retomar o comando da situação teria sido a criação e o uso desenfreado de institutos jurídicos com um claro intuito de estrangular as crescentes pressões que se acumulavam nos contextos urbanos.

Essa situação de controle social incontestado por parte das classes dominantes começa a se complicar a partir do momento em que a mão-de-obra europeia, a que o Império começara a fazer apelo visando manter a remuneração da força de trabalho em níveis irrisórios, aumenta a sua presença na cidade e passa a fazer pressão, apresentando reivindicações quanto a salários, condições de vida e direitos civis. É sobre esses que se desencadeia uma legislação repressiva específica e se torna mais visível a prática de maus tratos tradicional no relacionamento com as classes subalternas. (PINHEIRO, 1979, p. 7)

Pinheiro aponta que os relatos de violências e maus-tratos físicos cometidos por agentes policiais e agentes de carceragem contra “ classes populares”, em geral, foram amplamente divulgados em jornais impressos, seja os mais especializados à audiência imigrante, como o “Fanfulla”, seja o mais tradicional e de grande circulação até então, como “O Estado de São Paulo”, mas não indica, entretanto, se as autoridades públicas tomaram notícia das denúncias para investigar e responsabilizar.

Os ataques da polícia à população subalterna soam como um tema constante: um artigo sobre a delegacia policial de Barão de Iguape indica "que se dá bastonadas com muito entusiasmo, se mantém gente no cárcere por mero capricho"<sup>10</sup> e registra que "todos os dias somos constrangidos a registrar atos de prepotência selvagem, bastante vergonhosas e as crônicas, entretanto, não registram tudo que se sabe"<sup>11</sup> (PINHEIRO, 1979, p.8)

Inclusive, embora destinado a circular informações respectivas às populações imigrantes de origem italiana recém-chegada a cidade, a linha editorial do jornal operário “Fanfulla” deixa bastante claro que esses incidentes não ocorriam, exclusivamente, contra os imigrantes



identificados como italianos, mas generalizadamente contra as “classes subalternas” (p.8) trazendo um dado bastante interessante sobre o perfil das pessoas presas pela polícia à época:

(...) requisição dos juizes, agressão, anarquistas, averiguações, cartomância, cumplicidade, crime de dano, defloramentos, demência, deserção, desordeiros, embriaguez, gatunos, homicidas, indigência, infanticídio, lenocínio, ofensas físicas, vindos do interior, suspeitos, tentativa de morte, uso de armas, vagabundos". Se levamos em conta as profissões dos detidos, não fica muita dúvida quanto a estamos diante de uma política deliberada do Estado em relação às classes subalternas: num total de 17.387 detidos, a maioria é constituída de 6.089 operários ('jomaleiros') e 1.173 artífices ('artistas'). (PINHEIRO, 1979, p.8/9)

Portanto, ainda que o perfil de presos e perseguidos fosse bastante heterogêneo em sua composição, um possível traço em comum que os unia como alvos preferenciais das autoridades policiais talvez pudesse ser a forma com que essas instituições os enxergavam. O escopo de abusos sofridos por esses sujeitos compreendia pelas mais variadas formas de repressão, isto é, desde a prisão arbitrária pura e simples “privados de alimento” até “mantidos seminus dias e noites num cárcere frigidíssimo” (1979, p.9)

As contestações públicas, naturalmente, passam a se avolumar. Em 1919, o deputado federal Nicanor Nascimento<sup>29</sup>, convoca líderes populares para falar perante a Câmara dos Deputados sobre os abusos cometidos pelas autoridades policiais enquanto que Afonso Arinos<sup>30</sup>, em 1930, passa a apontar o uso ainda comum de navios para prisioneiros, pois, "transportavam nos porões uma espécie de gado humano, perdido em imprecações e lamentos, quando não atirado em lutas de desespero, homens enjaulados como feras nos cascos fechados" (PINHEIRO, 1979, p.10).

A crítica sobre os navios-prisão<sup>31</sup> remete essencialmente aos institutos jurídicos como o “desterro” e a “expulsão”, ambos que, apesar de terem previsão constitucional, eram largamente utilizados para a perseguição de populares, operários e críticos aos governos. Na busca de evitar o crescente escrutínio público, as autoridades públicas passaram a utilizá-los durante “os estados de sítio, a resposta institucional, prevista no parágrafo 2 do artigo 80<sup>32</sup> da Constituição

<sup>29</sup>Nicanor Queiroz do Nascimento (1871-1948) foi advogado e deputado federal pelo DF. Disponível: <<https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/NASCIMENTO,%20Nicanor%20Queir%C3%B3s%20do.pdf>>

<sup>30</sup>Afonso Arinos (1905-1990) foi um advogado e senador da República. disponível: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/afonso-arinos-de-melo-franco>>

<sup>31</sup>O mais conhecido navio-prisão tenha sido o de nome “Satélite” e que foi, conforme veremos, utilizado como inspiração para a ideia de um instituto para a federalização das violações de direitos humanos.

<sup>32</sup>Texto original: “Art 80 - Poder-se-á declarar em estado de sítio qualquer parte do território da União, suspendendo-se aí as garantias constitucionais por tempo determinado quando a segurança da República o exigir,

Federal de 1891, para o enfrentamento das manifestações populares nas crises políticas “(1979, p10)

O uso desses institutos para controle, no entanto, esbarra nas grandes transformações demográficas ocorridas até então. Com o advento das mudanças ocorridas na composição social trazidas, em grande parte, pelas migrações de brasileiros rumo aos Estados do Sul e Sudeste a partir da década de 1930, a necessidade para a mudança do controle social novamente surge como uma prioridade:

A composição da mão-de-obra se havia modificado, principalmente com o ingresso de filhos de imigrantes e nacionais (as migrações do nordeste se intensificam a partir dos anos 40 com as primeiras estradas rodoviárias ligando o Sul ao Norte do país). Não era possível continuar a lidar com as classes subalternas com os mesmos métodos que outros governos passados haviam dedicado à questão. (PINHEIRO, 1979, p.14)

Aqui, destaca-se que o dito refinamento dos mecanismos de controle social ganha uma estrutura administrativa própria dentro do Estado passando a serem aglutinados em uma instituição destinada ao cumprimento deste fim, a Delegacia de Ordem Política e Social em razão da “preocupação principal dos patrões durante os anos 20 será a identificação "científica" do operariado. O objetivo é impedir que "os indesejáveis consigam trabalhos em outras fábricas" (PINHEIRO, 1979, p. 15)

A constituição da DOPS é um indicador do processo de qualificação da repressão. Perdura ainda a noção de que todos os males nas fábricas advêm da impossibilidade de os patrões selecionarem os bons operários dos~maus, de promoverem uma depuração adequada; mas as expulsões não serão mais o remédio, nem mesmo a demissão dos trabalhadores que protestavam será considerada eficaz. (PINHEIRO, 1979, p. 15)

O estudo de Pinheiro (1979) acaba por refletir um período que se encerra em 1946 – que ele chama de “democracia limitada” -, e ele não dá conta de estender esse raciocínio para períodos posteriores a essa data. O que podemos enxergar, no entanto, é que há uma dinâmica de arbitrariedade bastante presente nas estruturas do Estado que se refletia nas formas desproporcionais do uso da força pelas autoridades policiais da época dos fatos e que parece se repetir até os dias atuais.

---

em caso de agressão estrangeira, ou comoção intestina (art. 34, nº 21). § 2º - Este, porém, durante o estado de sítio, restringir-se-á às medidas de repressão contra as pessoas a impor: 2º) o desterro para outros sítios do território nacional.”. Disponível: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>

A ideia embutida na expressão “qualificação da repressão” sugerida por Pinheiro (1979) para identificar uma espécie de refinamento nas formas de controle e repressão às populações, de certa forma, revisitada em outro trabalho seu, o estudo “Violência fatal: conflitos policiais em São Paulo (81-89)”, escrito conjuntamente com os pesquisadores Eduardo A. Izumino e Cristina Jakimiaki Fernandes e publicado na Revista USP em 1991.

Neste trabalho, Pinheiro *et al* (1991) querem entender os limites da atuação policial e “quais as determinantes mais amplas, do contexto geral em que estão inseridos os agentes, a dinâmica histórica das instituições e da sociedade” (p. 96). O corpus empírico utilizado para responder à pergunta da pesquisa são os dados organizados pela Fundação SEADE sobre os “casos de confrontos com mortes entre agentes do aparelho policial e criminosos ou suspeitos no período de 1980-1981 até o presente” (p. 95), no caso, o presente era 1989. Uma primeira conclusão tida nesse estudo é que nas mortes causadas pela polícia estavam sempre alicerçadas em uma motivação aparente: a hipótese de situação de “confronto” com o suspeito.

A segunda conclusão é que a ação policial produziria mais vítimas nas regiões conhecidas por serem periféricas ao centro da cidade de São Paulo atribuindo a ROTA<sup>33</sup> um elevado número de vítimas civis já naquela época. A hipótese apresentada pelos autores é de que as principais vítimas seriam aquelas que são lidas pela autoridade policial como “suspeitas” e que apresentam como comportamento natural a “resistência” ao abuso e a prisão. Em síntese, nem todas as vítimas fatais estariam em situação de confronto conforme a versão oficial faria supor.

Inclusive, Pinheiro *et al* (1991) já naquela época alertavam para o caráter meramente formal das investigações abertas para apurar eventuais excessos no uso da força “o tratamento dado as mortes não ultrapassa formalismos legais, e acaba por prevalecer a versão dos policiais, o padrão quase invariável de resistência do suspeito” (p. 110). Cabe citar que à época, as infrações cometidas pela polícia militar – o caso da ROTA, por ex. -, eram processados e julgados em foro próprio da corporação, o Tribunal de Justiça Militar, exclusivamente.

### **3.2 Execuções extrajudiciais: os grupos de extermínio como parte da letalidade policial.**

Apesar de não tocar necessariamente neste ponto, o elevado número de vítimas letais pelas mãos da polícia notados por Pinheiro *et al* (1991) a partir dos anos de 1980 inserem-se em um contexto maior de centralidade de uma forma de violência institucional a partir dos anos de

---

<sup>33</sup>Rondas Ostensivas Tobias Aguiar é um destacamento de elite da Polícia Militar de São Paulo.

1950<sup>34</sup> sendo que a peça-chave desse quebra-cabeça são os “esquadrões da morte”/“grupos de extermínio”.<sup>35</sup> Olhar para tais figuras nos ajuda a compreender parte de sua função na implementação das políticas de segurança pública. (MISSE, 2008)

Do ponto de vista sociólogo, cabe trazer as reflexões tidas por Michel Misse sobre a acumulação social da violência. Para esse autor, o Estado brasileiro, em razão dos seus profundos problemas de modernização “não deteve, em nenhum momento completamente, a capacidade de ter o monopólio do uso da força em todo território” (2008, p. 374). A par dessas brechas constitutivas do Estado brasileiro, Misse enxerga que “é muito comum no Brasil que a lei não seja seguida em certos e variados casos” (p. 379) e demanda que façamos um exercício de “ir além” da própria norma posta.

É preciso ir além e reconhecer as formas concretas pelas quais as práticas e suas representações sociais combinam, em cada caso, processos de acusação e justificação, criminalização e des-criminalização, incriminação e discriminação que, fora ou dentro do Estado, mantêm-se relativamente autônomos frente à lei codificada e em permanente tensão com ela. (MISSE, 2008, p. 379)

Baseando-se em Becker, Goffman e outros, seu procedimento desdobra-se em compreender quatro outros conceitos analíticos: criminalização (quando a conduta se torna norma penal), a criminalização (quando a norma é lida como criminal pela sociedade), a incriminação (quando o autor do delito é acusado formalmente pelo Estado) e a sujeição criminal (busca implacável pelo sujeito que praticou o crime, ainda que o crime sequer tenha acontecido operando, inclusive, através de tipos sociais estigmatizados).

A somatória desses fatores unidos a mudança no padrão de criminalidade característico das cidades em forte crescimento a partir dos anos 1950 imprimiram uma ideia de acumulação ou, em suas palavras, uma “circularidade causal acumulativa”, afinal, trata-se de um ciclo que se retroalimenta e tende a recair sobre as camadas mais populares.

<sup>34</sup>Não há como não lembrar aqui da sempre presente ora campanha ora política pública “Rota na Rua” do Ex-Governador do Estado de São Paulo Paulo Salim Maluf

<sup>35</sup>Mello Neto (2014) nos conta que a diferença é mais instrumental do que cognitiva. A expressão “esquadrões da Morte” tiveram grande apelo popular e midiático durante as décadas de 1950, 1960 e 1970, mas sofreram uma substituição a partir do final da década de 1980 por causa dos movimentos sociais relacionados a questão infanto-juvenil. À época, esses movimentos sociais teriam impulsionado o debate público para o conceito de “grupos de extermínio” em razão das consecutivas vítimas menores de idade por grupos de policiais, e não mais somente o tipo social do “marginal” em suposta situação de confronto. A mudança teria sido selada definitivamente com a sanção da lei nº 8.930, de 06 de setembro de 1994 pelo Presidente Itamar Franco após forte pressão da opinião pública após as chacinas da Candelária e do Vigário Geral. A referida lei modifica as disposições dos crimes considerados hediondos passando a figurar o artigo 1º, inciso I da seguinte forma: “...homicídio, quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que praticado por um só agente”

Começou no Rio de Janeiro dos anos 50 a primeira grande ruptura com o princípio da proporcionalidade da pena, tão caro ao direito moderno. Furtos não recebem penas de roubos, tráfico não recebe penas de homicídios. Quando uma pena ilegal comum -a morte- passou a ser praticada indiferentemente, a criminalidade mudou. Evidentemente, a ruptura não se deu nas instituições do Estado, e sim na informalidade dos grupos de extermínio e dos esquadrões da morte. Com o apoio de parte da população, que via na execução sumária de ladrões e assaltantes a medida adequada da pena, introduziu-se definitivamente o receio da rendição -e a reação armada- entre os jovens que derivavam para os crimes contra o patrimônio. (MISSE, 2006).

Dentro dessa reflexão, ao menos para Misse, é que os “esquadrões da morte” teriam encontrado ambiente fecundo para surgir e proliferar, inclusive, como uma “forma de resolução de problemas” (2008, p. 374). A reflexão de Misse é, em certa medida, confirmada pela pesquisa “Esquadrão da Morte: Genealogia de uma Categoria da Violência Urbana no Rio de Janeiro” defendida em 2014 por David Maciel de Mello Neto na Universidade Federal do Rio de Janeiro

Embora sua preocupação seja entender “esquadrão da morte” enquanto fenômeno social, a contribuição de Mello Neto (2014) é bastante elucidativa para compreender como esses grupos tiveram um papel importante na institucionalidade de um determinado momento histórico, e que mesmo após a Constituição parte da sua forma de atuação segue bastante operante e funcional.

Munido de notícias de jornais (Última Hora, Jornal do Brasil, Correio da Manhã, Diário de Notícias, Diário da Noite e Diário Carioca) à época dos fatos, o sociólogo preocupa-se em enxergar como as representações sociais (“o marginal”, “a cidade sitiada”, “a criminalidade”) moveram estruturas de repressão.

Para Mello Neto (2014), em meio às promessas de desenvolvimento econômico e as esperanças de uma vida digna, a década de 1950 começa para o Brasil com crescentes fluxos migratórios dos interiores rumos às cidades. Dentro dessa perspectiva, as administrações locais passam a utilizar de instrumentos jurídicos para “organizar” a vida comum sem se atentar para os seus efeitos deletérios. O exemplo da cidade do Rio de Janeiro de 1937 ilustra bastante esse ponto:

O decreto-lei 6.000, de 1937, é, talvez, uma das principais medidas governamentais a moldar a fixação dos migrantes na nova cidade. Lei que definia as zonas industriais do Distrito Federal, o referido decreto exclui a zona do centro e a zona sul. As indústrias aí localizadas ficam proibidas de se expandirem. São incluídas nas áreas permitidas, às margens das estradas de ferro Central do Brasil, Linha Auxiliar da Central do Brasil, Estrada de Ferro da Leopoldina e Estrada de Ferro Rio D’ouro<sup>46</sup>. As fábricas

que aí se instalam atraem a mão-de-obra migrante que fixa residência em suas circunvizinhanças. Seguindo esses vetores de expansão, novos bairros se formam, atravessam a fronteira com o antigo Estado do Rio e chegam até aos municípios da Baixada Fluminense<sup>47</sup>. Na década de 1940, a referida região tem um aumento de população de mais de 81% em relação à década anterior. De 372.541 habitantes, passa para 674.291. As favelas seguem o movimento (...) (MELLO NETO, 2014, p. 55)

As mudanças demográficas e o gerencialismo higienista estatal consolidam o modelo centro-periferia no Rio de Janeiro, que é replicado pelas outras cidades em crescimento no país. Mesmo assim, é na cidade do Rio de Janeiro que as representações sociais parecem ganhar mais força especialmente pela ideia de que aquele espaço urbano representaria uma “a “cidade de contrastes” simboliza a extrema desigualdade social, em que a miséria e a riqueza perduraria convivem lado a lado” (Mello Neto, 2014, p. 58).

Essas representações são bastantes enxergáveis na figura dos “gangsters de pé-descalços” expressão cunhada pelo jornal Última Hora para representar o “banditismo urbano” que assolava a cidade do Rio de Janeiro à época com uma série de assaltos. A composição dos membros desses grupos parece ser relativamente homogênea: “pobres, nascidos nos morros, infância desnormalizada delinquem e acabam no Serviço de Amparo ao Menor, instituição estatal encarregada da execução da justiça juvenil na época” (MELLO NETO, 2014, p.60)

Aliás, frisa-se aqui que há uma diferença conceitual entre “gangsters de pé-descalço”, “marginais” e “malandros”. Enquanto os primeiros são figuras típicas das décadas de 1940 e 1950, os segundos são mais típicos das décadas de 1970, apesar de ambos partilharem os mesmos significados normalizadores: a violência de suas ações. Para Michel Misse (1999) citado por Mello Neto (2014), por exemplo, os “gangsters de pé-descalço” são uma espécie de um grupo maior, os “marginais” seriam aqueles dignos “o extermínio puro e simples” (Teixeira *apud* Ventura, 2014)

De todo modo, em meio a “sensação de insegurança”, a manutenção da ordem era atribuição do Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP), que apesar do nome, seu escopo era limitado ao município do Rio de Janeiro – outrora Distrito Federal. As investigações e os inquéritos eram distribuídos aos distritos policiais e às delegacias especializadas, no entanto.

E, dentro dos departamentos, Mello Neto (2014) nos conta que havia o mais importante de todos, a Delegacia de Vigilância, responsável por todo o perímetro urbano da municipalidade

fluminense. Era comum que os policiais que integravam esse departamento se organizassem em “turmas de ronda”, de quatro integrantes, à paisana e em automóveis não identificados para vasculhar a cidade em busca do tipo social do “marginal” munidos do amplo e discricionário artigo 59<sup>36</sup> do decreto-lei 3.688/1941 (“Lei de Contravenções Penais”), o artigo também conhecido como “Lei da Vadiagem”.

Frequentes eram as “batidas” e “blitzs” por todo o Rio de Janeiro, nos locais que eram considerados “redutos do crime”, tais como favelas e zonas de baixo meretrício, por exemplo a antiga região do Mangue, no centro, pontos de jogo do Bicho ou o Largo da Cancela, conhecido ponto de encontro de quadrilhas de puxadores de carro. Na maioria dos casos, eram os agentes da Delegacia de Vigilância que as efetuavam. Boêmios, prostitutas, bicheiros, malandros ou mesmo trabalhadores sem carteira assinada caíam na categoria. Um de meus informantes, antigo jornalista de polícia, além de conhecidos e familiares da mesma época, contaram-me que eram frequentes as “batidas” em bares do subúrbio. Avançada a noite, policiais adentravam nos estabelecimentos, fechavam-no e gritavam: “documentos! Quem tem, para a direita, quem não tem, para a esquerda. Quem reclamar entra na porrada. (MELLO NETO, 2014, p.76)

Uma mudança paradigmática importante ocorre com as representações coletivas dos policiais em razão da morte do “investigador Melo” e do “detetive Milton Le Cocq”, ambos em confronto com supostos infratores. Essa mudança, traduzidas em missivas<sup>37</sup> lançadas ao público, serviu para informar uma forte indignação da corporação com os “bandidos” abrindo as portas para uma retaliação.

O General Amaury Krueel, àquela época na função de chefe de Polícia do Departamento Federal de Segurança Pública<sup>38</sup>, avocou para o seu gabinete, “mediante ato reservado, sete policiais do Serviço de Diligências Especiais da Delegacia de Vigilância. Cria-se então a Turma Volante de Repressão aos Assaltos à Mão-Armada (TVRAMA), grupo diretamente subordinado ao General. Teria surgido, então, o primeiro “Esquadrão da Morte” (Mello Neto, 2014, p. 62), mas não o único.

Uma primeira coisa que nos interessa notar aqui é como essa solução foi orquestrada e implementada por agentes de segurança do Estado objetivando uma finalidade lida como de

<sup>36</sup> Conforme descreve o decreto-lei nº 3688/64: “Art. 59. Entregar-se alguém habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem ter renda que lhe assegure meios bastantes de subsistência, ou prover à própria subsistência mediante ocupação ilícita: Pena – prisão simples, de quinze dias a três meses.”

<sup>37</sup> Duas missivas foram publicadas no jornal Última Hora. Uma primeira, sem título, é endereçada aos juizes no dia 15/05/1958 e uma segunda, intitulada “10 x 1”, sugerindo que para cada policial morto, dez “bandidos” seriam mortos, não se destinava a ninguém em específico no dia 29/08/1964 (NETO, 2017 p. 141)

<sup>38</sup> Criada em 28 de março de 1944 pelo decreto-lei nº 6.37, expedido pelo então presidente Getúlio Vargas, a Polícia do Departamento Federal de Segurança Pública tinha como atribuição. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6378-28-marco-1944-389489-publicacaooriginal-1-pe.html>>

segurança pública. A ideia de haver uma polícia montada para controlar, de forma ilícita, a vida social parece evidenciar um deslocamento

Outro aspecto importante é o padrão de ação cometidos por esses grupos, em especialmente, pelo TVRAMA, caracterizando-se sempre com alta carga de violência. Conforme pontua, sempre que “pressionavam o DFSP por mais segurança, o Chefe de Polícia recorria à Delegacia de Vigilância e ordenava que realizasse “blitzs” e “batidas”” constituindo uma observável e igualmente controversa política de segurança pública.

Após a criação do TVRAMA, cadáveres de marginais começam a aparecer fuzilados pela cidade. Por exemplo, em 17 de outubro de 1957, o assaltante conhecido como Marujo é encontrado morto a tiros na Favela do Esqueleto, onde hoje é a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Idem, 17/10/1957). Cerca de um mês antes, em setembro, era a vez de Buck Jones, que tombara em tiroteio com a polícia (Idem, 05/09/1957). Já em janeiro de 1958, dois corpos aparecem crivados de balas no Jardim de Alah, um com oito perfurações e outro com dezesseis. Segundo a Polícia, tratava-se de dois “puxadores de carro”, nome pelo qual eram conhecidos os ladrões de automóveis (Idem, 15/01/1958). Os jornais suspeitam que o grupo criado pelo General Krueel estava por detrás das mortes (MELLO NETO, 2017, p. 141)

De fato, o que essa contribuição nos força refletir é que grupos de extermínio tiveram uma grande participação especialmente na implementação das políticas públicas de segurança pública. Em linhas gerais, é possível dizer que o Estado, em um determinado momento, efetivamente empreendeu esforços para constituir uma solução de morte para o problema da criminalidade crescente.

E, se no caso do Rio de Janeiro, esses grupos tiveram parte de sua origem enrustada na estrutura administrativa do que seria uma espécie de Polícia Civil à época dos fatos – dado o papel inerentemente investigativo das organizações policiais desde então, em São Paulo, não seria distante, apesar de guardar suas peculiaridades. É o que a pesquisadora Alessandra Teixeira sugere a pesquisa “Construir a delinquência, articular a criminalidade: um estudo sobre a gestão dos ilegalismos na cidade de São Paulo” defendida em 2015 perante a Faculdade de Filosofia, Ciências, Letras e História da Universidade de São Paulo

Entre tantas indagações e explicações interessantes, nesta pesquisa, Teixeira (2015) preocupa-se, essencialmente, em entender como “práticas ilícitas e sua gestão, tendo como referência as economias criminais urbanas que se estabeleceram na cidade de São Paulo, a partir da década de 30 do século XX.” (p. 17) e, especificamente, com relação aos “esquadrões da morte” não podem ser dissociados da “de toda uma história de violência, abusos e corrupção por parte das forças policiais em São Paulo” (p. 101).



As similaridades com Rio de Janeiro são várias, entre as quais, o ambiente fértil para mercadorias ilícitas entre agentes públicos e criminalidade crescente, mas a hipótese mais estabelecida é, de acordo com Teixeira (2015), a consignada por Hélio Bicudo “de que o Esquadrão resultaria de uma tentativa, por parte da Polícia Civil, em provar sua ‘eficiência’” (p.102) que inseria-se em um contexto de militarização e uma suposta ameaça impingida à hegemonia da Polícia Civil.

Enquanto procurador de justiça designado em 1970 para investigar os crimes do Esquadrão paulista, Helio Bicudo conseguiu detectar o principal mote das execuções promovidas pelo grupo: suas relações diretas com o tráfico de drogas. Assim, as mortes se inseriam quer como parte do trabalho de proteção que tais policiais conferiam a quadrilhas de traficantes, na execução assim de seus rivais, quer como “queima de arquivo”, ou seja, a eliminação de colaboradores que já não mais lhes interessavam, pois “sabiam demais” sobre seu envolvimento com o mundo do crime (TEIXEIRA, 2015, p. 102)

A conexão entre figuras espúrias que compunham as organizações policiais e a circulação de economias criminais é bastante salutar. Em sua investigação como promotor de justiça, por exemplo, Hélio Bicudo conseguiu provar a ligação “crime que iam da extorsão, da participação direta nos lucros do tráfico ou da prostituição, até a torturas e enfim a execução sumária, e no qual estava implicada a cúpula da Polícia Civil, representada pelo delegado do DEIC, Sérgio Paranhos Fleury”(Teixeira, 2015, p. 103) Fleury, que, aliás, era uma peça-chave na segurança pública nacional pois, além de destacado representante da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, também teve um papel fundamental no funcionamento do DOPS e DOI-CODI no auge do regime militar.

Em São Paulo, especialmente, essa violência policial ganha um maior enraizamento institucional com a criação da ROTA, grupo policial criado para enfrentar a resistência armada ao regime militar, mas que teve sua finalidade desvirtuada para atuar contra a criminalidade comum, com toda a sua lógica militar. Ainda que houvesse tentativas vindas do próprio governo estadual, à época, de Franco Montoro para mitigar os efeitos da atividade policial, o fato é que o número de vítimas civis continuava a subir numa clara situação de descontrole.

Desse modo, pese o perfil das políticas defendidas por Montoro, as metas de controle da violência policial, o investimento maciço realizado em segurança pública no seu mandato<sup>127</sup> e as medidas de direitos humanos nas prisões, houve uma verdadeira escalonada da violência policial em seu governo, sobretudo dos casos de letalidade de civis. Para se ter uma ideia, já nos primeiros meses de 1984, as mortes de civis promovidas por PMs chegariam ao mais alto patamar até aquele momento registradas para um trimestre: 184, representando um aumento em 41,85% em relação ao primeiro trimestre do ano anterior (TEIXEIRA, 2015, p. 156)

A criação da ROTA relaciona-se, em grande parte, a contexto de reorganização das forças policiais promovida pelo regime. No caso de São Paulo, a lei orgânica da Polícia<sup>39</sup> publicada em 27 de maio de 1969 atribuiu a Força Pública<sup>40</sup> (que exercia o papel de polícia judiciária) um rol de novas competências e mandatos, garantindo-lhe, inclusive, maior autonomia. Dois meses depois, o decreto-lei 667<sup>41</sup> publicado em 2 de julho de 1969 cria as policiais militares em todos os entes federativos baseando-se na doutrina da “segurança nacional”.

Com a criação das PMs a militarização se agudizou no país a ponto de dizer respeito a toda uma forma de governo, de gerir não apenas o crime, a criminalidade, mas a população de modo geral. Houve um espraiamento, tanto ideológico como material, das forças militares representadas pela PM, para diversas funções do Estado. Não apenas o policiamento ostensivo, mas as funções de guarda interna e também de administração de instituições totais e órgãos públicos ficariam a cargo das polícias militares. Até hoje, diversos Estados da federação ainda delegam a gestão de unidades prisionais a policiais militares (TEIXEIRA, 2014, p. 100)

Portanto, se para Pinheiro (1979) o uso das forças policiais guarda um elemento de repetição histórica dado que se basearia numa espécie de controle social, e que isso reverbera na número de vítimas fatais entre civis após abordagens da Polícia Militar de São Paulo (1991) para Misse (1998, 2006, 2008), Teixeira (2012) e Mello Neto (2014), a forma com que o Estado procurou usar das forças policiais para implementar uma agenda política constitui um dado interessante para enxergar como a violência policial não é uma exceção, mas uma regra difícil de ser superada.

### **3.3 A polícia como organização: uma virada institucionalista na década de 1980.**

Na mesma época de Paulo Sergio Pinheiro, uma parcela das ciências sociais, especialmente da sociologia, passa a olhar para a violência urbana como um enquadramento teórico e analítico próprio e quase inteiramente baseado nas categorias de “marginalidade social”. Para essas contribuições, não havia como descolar o debate sobre violência urbana dos

<sup>39</sup>Lei estadual nº 10.123, de 27 de maio de 1968. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1968/lei-10123-27.05.1968.html>>

<sup>40</sup>A Força Pública foi criada pela lei estadual n. 722, de 16 de outubro de 1900 e inicia suas atividades no ano posterior. Sucede a Briga Policial que substituiu o Corpo Policial Permanente constituído na época do Império do Brasil. A legislação submete a Força Pública a Brigada Policial, e não ao Chefe de Polícia, o que consiste em um caráter já eminentemente militarista dessas forças. (Teixeira *apud* Fernandes, 2014)

<sup>41</sup>Decreto-lei nº 667, de 2 de julho de 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0667.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0667.htm)>. Acesso em: 30 de jan. de 2020.

chamados “processos de espoliação urbana”<sup>42</sup>, que teriam auxiliado na constituição de uma subcategoria própria, o “sujeito marginalizado”.

Nos anos 70, o tema da violência urbana recebeu um enquadramento teórico e analítico, sobretudo no campo da sociologia, a partir dos estudos sobre marginalidade social. O debate sobre o crime, a violência e seus atores não se descolava do contexto de extrema exploração a que eram submetidas as classes populares, do processo de espoliação urbana (nos termos de Kowarick) a que os trabalhadores da metrópole eram impingidos, como a outra face da acumulação cada vez mais vigorosa da riqueza social nas mãos das classes dominantes (TEIXEIRA, 2014, p.89)

No caso, o que Lucio Kowarick (1975), por exemplo, procurou enfatizar é que o fato de determinados segmentos da população não conseguirem integrar a força de trabalho formal retroalimentaria o seu processo próprio de marginalização. Apesar disso, o que perdurou, talvez pelo senso comum, foi a representação de que populações marginalizadas constituíram um tipo social criminal alcunhado como “marginal”, sobretudo, em uma época no qual a grande preocupação era a crescente criminalidade violenta e a eleição do crime de roubo como um verdadeiro problema a ser resolvido<sup>43</sup>.

Portanto, a partir de um viés mais organizacional, os debates acadêmicos passam a trabalhar para entender como essa relação teria nascido e por que teria se perpetuado dentro das instituições que compoem o Estado brasileiro especialmente porque, ao menos à época das publicações, o país já vinha passando pelo processo de abertura política. Uma primeira contribuição fundamental nesse sentido, e que ajudou bastante no afastamento da relação entre marginalidade e criminalidade veio do sociólogo Edmundo Campos Coelho<sup>44</sup>.

Em seu estudo “A criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade” publicado pela Revista de Administração Pública<sup>45</sup> em 1978, Campos Coelho é objetiva rechaçar

<sup>42</sup>O conceito foi difundido pelo sociólogo Lucio Kowarick, da Universidade de São Paulo, presente no livro “Capitalismo e Marginalidade Social” (1975)

<sup>43</sup>O Instituto Gallup de Opinião Pública realizou uma pesquisa de opinião pública intitulada “A situação da violência social em São Paulo” entre os meses de junho e julho de 1978 sob encomenda do Instituto dos Advogados de São Paulo. Nessa pesquisa, 75% dos entrevistados acreditavam que o crime de roubo aumentava na cidade, apesar de somente 13% a 18% tivessem dito que sofreram uma violência do tipo nos últimos 5 (cinco) anos. (Instituto Gallup, 1980)

<sup>44</sup>Edmundo Campos Coelho (1939-2001) foi um sociólogo brasileiro. Era graduado em sociologia pela UFMG, mestre e doutor pela University of California Los Angeles. Foi professor do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, da Universidade Candido Mendes entre os anos de 1969 e 2000 sob regime dedicação exclusiva. Disponível em: <https://www.escavador.com/sobre/1905561/edmundo-campos-coelho>. Acessado em: 31/12/2019

<sup>45</sup>A Revista de Administração Pública é vinculada a Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. É publicada desde 1967. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap>. Acessado: 31/12/2019

a “associação espúria em grau nada desprezível” (p. 4) entre classe e crime sugerindo que as autoridades estatais procuram coagir classes pobres com mais severidade do que outras classes a partir de categorias relacionadas à sua condição socioeconômica e “status”:

O processo todo consiste numa avaliação social de indivíduos em várias categorias sócio-econômicas, e na subsequente atribuição de status a estes indivíduos ou classes de indivíduos. Trata-se de um processo de categorização de pessoas em termos de certas características (negativa ou positiva). E, neste processo, o que importa menos é o que as pessoas fazem ou deixam de fazer, mas o que a audiência faz a elas ou para elas (a resposta social). Por essa forma são criados vários papéis sociais. (CAMPOS COELHO, 1978, p. 158)

Para evidenciar a sua percepção, Campos Coelho (1978) utiliza como “corpus” empírico dados entabulados pelas autoridades do Rio de Janeiro referentes à localização residencial de pessoas pobres e distribuição de jovens infratores e adultos acusados de crimes. Com essas informações em mãos, sugere que pessoas pobres sofreriam uma espécie de categorização pelos agentes policiais.

Também os estereótipos que os policiais têm do criminoso ou do infrator contumaz das leis constituem referências importantes para sua atuação; e como os indivíduos de status sócio-econômico baixo são aqueles que mais se ajustam a estes estereótipos, são eles que constituem os alvos por excelência da ação policial, seja esta o mero uso da violência ou a detenção. (CAMPOS COELHO, p. 153/154)

O que ocorre, na verdade, é um processo duplo: um primeiro de imputação às determinados segmentos da sociedade uma probabilidade alta de conjunção do tipo “marginal” (“marginalização da criminalidade”) e um segundo no qual utiliza-se da legislação e dos estereótipos para perseguir esse mesmo tipo “marginal” (“criminalização da marginalidade”) em um diálogo com a teoria do etiquetamento de Ervin Goffman e Howard S. Becker. Para Campos Coelho, classes e pessoas são categorizadas de acordo com os papéis sociais, e que isso influencia na forma com que as forças policiais vão agir, abordar e dizer o direito:

O processo todo consiste numa avaliação social de indivíduos em várias categorias sócio-econômicas, e na subsequente atribuição de status a estes indivíduos ou classes de indivíduos. Trata-se de um processo de categorização de pessoas em termos de certas características (negativa ou positiva). E, neste processo, o que importa menos é o que as pessoas fazem ou deixam de fazer, mas o que a audiência faz a elas ou para elas (a resposta social). Por essa forma são criados vários papéis sociais. O que define um papel social é o fato de a certos tipos sociais atribuirmos maiores probabilidades de desempenhar certos papéis, mas não outros. (CAMPOS COELHO, 1978, p. 158)

O que esse texto de Campos Coelho nos dá é um importante subsídio teórico para compreender como uma possível “seletividade” das forças policiais opera na sociedade, especialmente, para empreender esforços com mais sobejo em determinados segmentos da sociedade. Pensando nessa ideia de “seletividade”, o sociólogo Antônio Luiz Paixão<sup>46</sup> em seu estudo “A organização policial numa área metropolitana”, publicado em 1982 também pela Revista Dados, Paixão preocupa-se em enxergar as estruturas da organização policial para extrair informações importantes sobre seu funcionamento.

A partir de um frame de análise institucional, Paixão define a atividade policial como uma instituição designada para a mediação de conflitos, apesar de concluir que “mediação exercida pela polícia entre a lei impessoal e o universo de cidadãos é problemática” (1982, p. 64), em suas palavras, assim define:

Na perspectiva instrumental, a polícia implementa a violência (legítima ou ilegítima) do Estado para neutralizar ou eliminar dissidentes políticos, domesticar as classes subalternas e manipular ideologicamente a classe média. Para a abordagem organizacional, a mediação exercida pela polícia entre a lei impessoal e o universo de cidadãos é problemática. (PAIXÃO, 1982, p. 64)

Nesse viés institucionalista, Paixão avança no diagnóstico dos problemas relacionados ao cotidiano policial. Em seu texto, ao trazer uma entrevista feita com um Delegado de Polícia, Paixão nos conta um relato importante sobre como os inquéritos policiais eram enxergados por um desses operadores. A reticência em enxergar a legalidade no instrumento pode nos ser útil para compreender se essa atividade era vista como “orientada, por um lado, por avaliações organizacionais da adequação dos instrumentos legais disponíveis [...] e por estoques de conhecimento policiais sobre a natureza do fenômeno criminoso e seus atores” (Ibid., p. 74)

Para os policiais, os instrumentos ‘manietam a polícia’ ‘não temos amparo legal com que enfrentá-los (os fora- da-lei) sem sérios riscos, ao passo que eles nos enfrentam com a lei da bala e da peixeira, sob o pálio dos direitos humanos” (PAIXÃO, 1982, p. 74)

Estes trabalhos viabilizaram a abertura de uma clareira de novos estudos sobre fluxo no sistema de justiça criminal<sup>47</sup>, cruciais para a compreensão sobre cultura, os modos, as práticas e das dinâmicas internas dos operadores do sistema de justiça. Ainda sobre inquérito os

<sup>46</sup>Antônio Luiz Paixão (1946-1996). Foi um sociólogo brasileiro e professor do Departamento de Sociologia e Antropologia da UFMG.

<sup>47</sup>Os estudos sobre fluxo caracterizam-se, essencialmente, por utilizar processos judiciais como objetos compreendendo o momento das suas entradas no sistema de justiça até a execução dos conteúdos de suas decisões finais, no caso dos criminais, por exemplo, a execução da pena. (GORETE, 2016).

trabalhos seminais do sociólogo Roberto Kant de Lima<sup>48</sup>, durante as décadas de 1990, viabilizaram um entendimento sobre como o sistema jurídico pode incentivar que as culturas policiais se manifestem nas investigações criminais.

Neste sentido, cabe aqui citar o seu trabalho “Cultura jurídica e práticas policiais: a tradição inquisitorial” publicado na Revista Brasileira de Ciências Sociais<sup>49</sup> em 1989, no qual Kant de Lima procura, a partir de entrevistas estruturadas, semiestruturadas e observações de campo, captar as diferenças e similaridades entre dois modelos de produção de justiça, o norte-americano (“common law”) e o brasileiro (“civil law”) muito por que seus contrastes teriam lhe causado “estranhamento de minhas categorias jurídicas e políticas quando em confronto com as práticas de controle social e de resolução de conflitos presentes naquela sociedade, inclusive na academia” (KANT DE LIMA, 1989, p. 65)

Em uma comparação às práticas do sistema de justiça norte-americano, Kant de Lima pontua que naquele modelo conhecido como “acusatório” há uma possibilidade maior de controle, sobretudo, porque a atribuição de elaboração das evidências do processo é de incumbência das partes, e, apesar da oficialidade do processo em disputa, o magistrado é um mero observador das regras.

No contexto brasileiro, por outro lado, o modelo em vigência é o inquisitorial e, por suas próprias características, não permite nem mesmo que uma das partes contribua com a produção probatória, apesar de permitir que o magistrado assim o faça, além de permitir que também decida baseando-se na regra do “livre convencimento motivado” de modo que uma das implicações dessa tradição garanta uma ampla discricionariedade com que os operadores do sistema de justiça tem para guiá-lo.

[...] as práticas discricionárias da polícia são reguladas através da ética policial, a qual é produzida e reproduzida mediante processos tradicionais de transmissão de conhecimento. A tradição inquisitorial da polícia constitui a base da sua identidade (KANT DE LIMA, 1989, p. 82)

Especificamente com relação a autoridades policiais, a situação torna-se ainda mais complexa em razão da mistura de funções existente no país. Ainda pensando o contexto

---

<sup>48</sup>Roberto Kant de Lima é um sociológico brasileiro. É graduado em Direito pela UFRGS, mestre em Antropologia pela UFRJ e doutor em Antropologia pela Universidade de Harvard. Atualmente é professor titular da Universidade Federal Fluminense. Disponível em: <<https://www.escavador.com/sobre/9258533/roberto-kant-de-lima>>

<sup>49</sup>A Revista Brasileira de Ciências Sociais é vinculada a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS)

brasileiro, a polícia tem uma dupla atribuição, tanto de polícia judiciária quanto de polícia investigativa, constituindo, o que Kant de Lima denomina, de “estado de liminaridade” (KANT DE LIMA, 1989, p. 70), pois, quando “[...] Polícia Civil investiga e faz ronda, abre inquéritos policiais e tem Delegacias de Vigilância, a contaminação desses diversos e aparentemente contraditórios princípios é inevitável: previne-se com métodos inquisitoriais e prende-se com critérios de vigilância.” (Ibid., p. 71)

A preocupação de Kant de Lima revela-se importante, em especial, por que os critérios de vigilância inerentes a atividade policial têm como objetivo categorizar pessoas como “suspeitas” de infrações penais, ao mesmo tempo que a instituição e seus operadores são obrigados, por lei, a produzir evidências que sustentem acusações criminais. Nesse sentido, a conclusão é que a mesma população que é vigiada é, ao mesmo tempo, investigada, sugerindo que limitaria a criação de laços de confiança com segmentos mais pobres da sociedade.

Sobre as relações de confiança e desconfiança entre policiais e população, inclusive, a socióloga Nancy Cardia, em seu texto “O medo da polícia e as graves violações dos direitos humanos” publicado na Revista Tempo Social, em 1997, sugere que as práticas cotidianas das autoridades policiais, tanto da judiciária quanto da ostensiva, permanecem às mesmas frequentemente ocorridas durante o período de exceção no país o que contribui com um cenário de subnotificação de crimes e descrença no papel resolutivo de conflitos das instituições.

[...] a transição democrática não afetou, pelo menos até o momento, as percepções que as pessoas têm da capacidade do sistema judicial atender às suas demandas. Por outro lado, as percepções e a experiência concreta que as pessoas têm da polícia, praticamente eliminam qualquer predisposição que porventura tenham de cooperar com essa instituição. Esse fato é reconhecido por alguns integrantes do sistema da justiça criminal: (CARDIA, 1997, p. 263)

A valiosa contribuição de Roberto Kant de Lima (1989) sobre como o sistema está estruturado para que policiais privilegiem aspectos não controláveis, tais como tradições e cultura corporativa, no exercício de suas funções nos é útil para enxergar as implicações reais disso nos processos de distribuição de justiça no processo penal conforme aponta Nancy Cardia (1997).

Pensando no potencial explicativo dessa hipótese levantada ele levantada, quando a direcionamos para São Paulo, por exemplo, a pesquisa “A Justiça do Tempo e o Tempo da Justiça” elaborado pelos pesquisadores Sergio Adorno e Wania Pasinato e publicado na Revista Tempo Social, sugere sua verificação empírica.

Os autores buscaram entender como o tempo, enquanto categoria de análise, pode ser determinante para a produção de justiça levando em consideração os resultados do trabalho “Continuidade autoritária e construção da democracia”<sup>50</sup> feito no Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo. Sua conclusão foi de que nos casos nos quais as vítimas foram vítimas de violações de direitos humanos (no caso do artigo, a violação seriam os “linchamentos”), a tendência é de que as investigações policiais sejam morosas, isto é, demorem mais para chegar a uma conclusão

Tudo indica que, nos casos que envolvem criminalidade comum ou conflitos nas relações intersubjetivas com desfecho fatal ou lesões à integridade física das vítimas, os operadores técnicos e não-técnicos do direito tendem a observar prazos legais ou, na ausência destes, os prazos fixados pela cultura organizacional. O mesmo não ocorre com as graves violações de direitos humanos. Esses casos não parecem ajustar-se aos modelos normativos de julgamento propostos por nossas tradições de justiça penal. (ADORNO, PASINATO, 2007, p. 149)

As hipóteses explicativas para essa morosidade são várias desde “obtenção de provas documentais (técnicas)” passando pelo “tempo é quase inteiramente consumido na localização e intimação de réus e testemunhas” e desembocam em “firulas burocrático-legais, equívocos na condução dos procedimentos técnicos e legais, retenção dos inquéritos e/ou processos penais sem justificativa plausível respondem pela morosidade processual observada” (2007, p. 145 ). No tocante as violações de direitos humanos escolhida pelos pesquisadores, uma das hipóteses explicativas é de que existem dificuldades dos “próprios operadores em compreendê-los como casos passíveis de punição por meio das instâncias públicas de justiça.” (p. 151)

O que essas contribuições sugerem é que dependendo do fato descrito como crime (ou da violência ou violação de direito humano), a resposta do sistema de justiça criminal trepidará, ora entre “autoritária” ou “democrática” conforme sugere Kant de Lima, ora entre “célere” ou “morosa” conforme pontua Adorno e Pasinato. Portanto, é de supor que dentro da institucionalidade das regras postas, ainda que haja uma Constituição garantindo princípios mínimos de legalidade e igualdade, a possibilidade de reações múltiplas para um mesmo evento parece ser sintoma de um funcionamento seletivo destas mesmas instituições.

Ao avançarmos em direção da hipótese de funcionamento seletivo destas instituições, não há como fugir do exemplo cristalino trazido episódio do “Massacre do Carandiru” para

---

<sup>50</sup> Projeto contou com financiamento da FAPESP, CNPQ e Fundação Ford.



destacar os vestígios destas “características” todas que parecem ter repercutido no caso, e resvalam, em certa medida, propriamente no IDC-9.

### **3.4 Massacre do Carandiru: quando a violência se torna violação.**

As contribuições trazidas nesta revisão bibliográfica parecem sugerir a possibilidade de um funcionamento “seletivo” das instituições de justiça criminal. Seja pela hipótese apontada por Kant de Lima sobre como operadores desse sistema guardam uma destacada autonomia para atuar e incentivos para se escamotarem as suas tradições e culturais organizacionais internas em cumprimento da lei ou seja pela hipótese sugerida por Adorno e Pasinato sobre a distribuição irregular de tempo em investigações cujas vítimas são sujeitadas a um tipo social, o fato é que o debate acadêmico inclina-se para enxergar um tratamento desigual de todo o sistema.

No tocante ao episódio conhecido como “Massacre do Carandiru”, a hipótese de seletividade ganha um relevo interessante ao debate, e que foi acompanhada por pesquisadores de igual forma a tempo de seu acontecimento e ao longo dos anos deste então. Do ponto de vista histórico, o quadro em que se insere esse episódio em particular é de grande violência policial de acordo com as informações organizadas pelos dos pesquisadores Tulio Kahn e Oscar Vilhena Vieira no livro “História de um Massacre: a Casa de Detenção de São Paulo.”(1993).

Segundo esses pesquisadores, até o ano de 1992, a Polícia Militar “teria sido responsável por um grande número de mortes de civis [...] alcançava a assustadora cifra de 1.264 mortos” {p. 29) Sobre as chamadas as execuções sumárias, os autores pontuam que “as execuções sumárias são o mais sério problema de direitos humanos enfrentado no Brasil” (Vieira, Khan, 1993, p. 31) destacando que “nos últimos 10 anos, a Polícia militar paulista matou em média 18 vezes mais do que sua congênere nova-yorkina” (p. 36).

Em geral, a justificativa para as mortes envolvendo policiais é a de que o suspeito teria reagido quando apanhado em delito ou atitude suspeita. Assim, no Estado de São Paulo, em 87,9% dessas mortes os policiais alegaram que o suspeito teria revidado a abordagem ou tentativa de prisão. Difícil confirmar ou refutar estas versões, posto que quase nunca estes embates deixam testemunhas. (Ibid., p. 41)

Dentro desse quadro bastante significativo, no domingo, dia 2 de outubro de 1992, a Polícia Militar de São Paulo ingressou na “Casa de Detenção de São Paulo” e executou 111 presos no que constituiu uma “demonstração cabal da continuidade de estruturas autoritárias, que permanecem a exercer seu poder arbitrário sobre os setores mais vulneráveis da sociedade brasileira, mesmo sob uma nova ordem constitucional.” (VIEIRA, 2015, p. 16)

Passados quase 28 (vinte e oito) anos, “nenhuma autoridade competente foi capaz de atribuir responsabilidades pelo Massacre do Carandiru” (FERREIRA, MACHADO, MACHADO, 2012, p. 5) no que revela “um sistema de justiça blindado ao controle público sobre sua atuação” (MACHADO et al, 2015, p. 90)

Apesar do número elevado de vítimas, da repercussão internacional e dos elementos processuais coletados apontarem uma incompetência das autoridades de comando e excesso por parte dos agentes policiais que integraram a operação, das três possibilidades de responsabilização, administrativa, penal e civil, apenas a última demonstrou um êxito anêmico.

Na seara criminal, para apurar a responsabilização penal de todas as pessoas envolvidas na operação, apenas os agentes policiais que participaram efetivamente dos disparos de arma de fogo foram pronunciados e hoje são réus no Tribunal de Júri, enquanto que na seara civil, apenas 34 das 66 famílias tiveram pedido de indenização acolhido pela justiça, apesar de constarem na fila dos precatórios. Do ponto de vista administrativo, sequer é sabido se houve punição disciplinar aos infratores, mas hipótese negativa é forte o suficiente dado que parte dos policiais de alta patente envolvidos na operação integraram cargos elevados em governos seguintes. (Ferreira, Machado, Machado, 2012) <sup>51</sup>

### **3.5 Levando a letalidade policial a sério? Contribuições atuais sobre um debate urgente.**

Até agora, o que sugiro nesta revisão bibliográfica é de que há uma memória autoritária presente nas instituições brasileiras verticalizada pelo uso intensivo de forças policiais para os mais diversos fins arbitrários e violentos, inclusive, implementar políticas de segurança pública.

Portanto, não é distante supor que o peso dessa memória tende estar presente, inclusive, na forma com os operadores das organizações policiais enxergam, constroem verdades e as validam nos processos judiciais de responsabilização, o que pode contribuir, sobremaneira, com a baixa responsividade das investigações abertas para apurar abusos e violências cometidas por policiais.

Do mesmo modo, o que as contribuições também nos ajudam a entender é que as ciências sociais no país estão bastantes cientes sobre a complexidade institucional das organizações policiais e dos diferentes fatores que podem influenciar nas decisões de operadores que as compõe, fato este que culminou numa profusão de contribuições bibliográficas

---

<sup>51</sup>Depois do “Massacre”, as instituições e a sociedade civil reagiram na criação da “Lei Hélio Bicudo” (Lei federal n. 9.299/96) que alterava o Código Penal Militar para deslocar a competência de julgamento dos crimes dolosos praticados por militares contra civis para a justiça comum

importantes para compreender tanto a construção dos processos judiciais quanto o comportamento dos atores em determinadas condições.

Ainda assim, a realidade parece denunciar a constante ocorrência de diversas “chacinas” fora dos muros das universidades ao longo das quatro últimas décadas, especialmente nas populosas capitais como São Paulo e Rio de Janeiro, algumas destas cometidas ora por “grupos de extermínio”, outras por forças policiais de elite e aqui vale citar o episódio que ficou conhecido como “Massacre do Carandiru”, mas todas com um papel fundamental na direção e no sentido do debate acadêmico sobre controle e punição.

Parte dessa realidade se verbaliza com a chegada do VIII Congresso sobre Prevenção do Crime e o Tratamento dos Criminosos organizado pela Organização das Nações Unidas em Havana entre os meses de agosto e setembro de 1990, no qual estabeleceram-se os Princípios Básicos sobre o Uso da Força e das Armas de Fogo. No documento, as instituições e o próprio debate acadêmico parecem se flexibilizar para entender a importância dos limites e da proporcionalidade do emprego de força pelo agente policial. O diploma jurídico internacional assim define uma “execução”. (Cano, 1997)

Portanto, partindo do pressuposto de que esta norma demanda a construção de limites objetivos a atuação da polícia ostensiva, e supondo que isso seja possível e não arbitrário, o debate acadêmico parece se afastar do paradigma do conflito tendendo a se aproximar das análises ditas como mais “factíveis” (Muniz et al, 2008). Uma primeira necessidade, então, é por mais dados e informações. É o que concluem Arthur Trindade M. Costa e Renato Sérgio de Lima (2018)

Em seu texto “Estatísticas oficiais, violência e crime no Brasil” (2018), estes dois autores sugerem que o país sofre com a inexistência de estatísticas criminais e policiais padronizadas e controladas a nível nacional. A ausência de séries históricas de informações criminais e a pouca frequência de estudos sobre vitimização constituiriam fatores limitadores ao desenvolvimento de reflexões mais amplas dos fenômenos criminais.

Dado que há um longo caminho para implementar uma política pública dessa magnitude, as pesquisas têm utilizado de dados produzidos por iniciativas independentes para alimentar suas principais reflexões como é o caso do Fórum Brasileiro de Segurança Pública com ganhos significativos na organização e estruturação da informação sobre segurança pública, vitimização e atuação policial.

Em um dos estudos elaborados pelo FSP (2016), um total de 21.892 foram mortas em ações envolvendo agentes de segurança pública considerando o período entre 2009 até 2016. Somente no ano de 2018 um total de 6.220 pessoas foram mortas também por agentes de segurança pública. O perfil das vítimas de 2018 é o mesmo de anos anteriores e corresponde ao padrão observado nos “Crimes de Maio de 2006”: 99,3% eram homens, 77,9% tinham entre 15 a 29 anos e 75,4% eram negros em um franco crescimento de 17,1% em relação aos números de 2017.

Dentro desse cenário desolador, Samira Bueno (2014) preocupa-se em entender por que a violência ainda permeia a atividade dos integrantes da Polícia Militar do Estado de São Paulo mesmo após diversas mudanças institucionais importantes ao longo dos anos. Em suas conclusões, Bueno aponta que as práticas se mantêm iguais porque a instituição parece absorver, pragmaticamente, os novos arranjos institucionais e legais, refratando possíveis mudanças.

(...) essas iniciativas foram seguidas por um processo de adaptação pragmática da PM paulista a essas estruturas, que, com o passar do tempo, foram subsumidas pelas lógicas organizacionais ou pela excessiva autonomização da Polícia Militar. E, assim, configuram-se, se não guiadas pela prioridade política, como estruturas formais que pouco impactam o controle da atividade policial. Como resultado, verificamos que os pontos de resistência a mudanças têm sido maiores que as inovações, o que resulta em uma polícia com 127 práticas anacrônicas e que conserva um padrão de atuação à semelhança de quando foi criada, há dois séculos. (BUENO, 2014, p. 136)

De fato, ainda que os números apontem para um cenário de elevada carga de violência da atividade policial, e ainda que reformas institucionais sejam realizadas, – em que pese a dificuldade com que estas reformas sejam absorvidas pelas corporações em geral –, os incentivos para que mudanças substanciais ocorram parecem reduzidos.

Em termos de controle interno, isto é, aquele exercido pelas próprias corporações para atingir patamares mínimos de qualidade e exercício do poder disciplinar, o estudo elaborado por Ignacio Cano e Thais Lemos Duarte (2001) sugere que uma parcela significativa das corregedorias das Polícias Cíveis, Militares e Corpo de Bombeiros possuía restrições à sua autonomia administrativa (ausência de prédio próprio ou orçamento exclusivo, por exemplo), além de deficiências profundas na infraestrutura e carência de funcionários efetivos.

São diversos os fatores que contribuem para o enfraquecimento da função correicional: a) o parco efetivo; b) baixa qualificação dos agentes e ausência de formação específica; c) carência de infraestrutura física e material, incluindo a falta de um prédio próprio; d) falta de orçamento próprio; e) dependência da linha de comando das corporações; f) falta de gratificações específicas aos membros das

corregedorias; g) forte cultura punitiva, em detrimento de uma cultura preventiva e voltada a melhora da qualidade do serviço; h) baixo investimento em atividades de inteligência (DUARTE, CANO, 2001, p. 20)

Essas dificuldades estruturais tendem a impactar diretamente a efetividade da justiça criminal enquanto sistema. Uma parcela das mesmas dificuldades também é sentida no estudo “Quem vigia os vigias? Um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil”, coordenado pela socióloga Julita Lemgruber, foram apresentados números que demonstraram que a maioria dos praças da Polícia Militar do Rio de Janeiro e quase todos os detetives da Polícia Civil que foram entrevistados apresentaram nenhum interesse em trabalhar na Corregedoria (LEMGRUBER et al, 2003, p. 00) por que acreditam que o órgão atua de forma parcial e que a lei é excessivamente frouxa com “criminosos” e também com “policiais”.

Do ponto de vista de controle externo, as pesquisas têm mostrado um cenário não muito diferente. De acordo com o estudo “Panorama das ouvidorias estaduais de Segurança Pública e Defesa Social” (2013), das 18 ouvidorias de polícia em funcionamento no país hoje, apenas 11 delas possuem acesso aos dados relacionados a letalidade policial em seus estados, das 18 ouvidorias consultadas, apenas 2 possuem orçamento próprio sendo que todas as outras dependem de repasses das secretarias de segurança pública.

Algumas avaliações nacionais feitas até agora mostram que, mesmo para cumprir a restrita tarefa de receber, encaminhar e monitorar denúncias, são muito precárias as condições de que desfruta a maior parte das ouvidorias brasileiras, destacando-se, entre outros problemas, a falta de autonomia funcional e orçamentária; deficiências na infraestrutura material, técnica e cognitiva; dificuldades de interação com as polícias, o público e a mídia; pouca independência política em relação aos governadores e às secretarias de segurança estaduais; baixo grau de institucionalização, ficando o desempenho e a visibilidade de cada ouvidoria muito dependente do perfil pessoal e da “combatividade” maior ou menor do(a) ouvidor(a). (LEMGRUBER et al, 2014, p. 157)

No mesmo sentido, nem mesmo o Ministério Público, órgão com competência para exercer o controle externo das polícias civis de acordo com o artigo 129, inciso VII, da Constituição Federal<sup>52</sup>, parece pouco inclinado a exercer o papel constitucionalmente atribuído de controle externo quando se trata de violência policial.

No estudo “Sob Fogo Cruzado II: letalidade da ação policial”, os pesquisadores Renato Sergio Lima e Samira Bueno, a preocupação do Ministério Público “fica excessivamente focada

<sup>52</sup> Conforme consta na CFRB 1988: “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;”. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

no formalismo processual dos inquéritos policiais e pouca atenção é dada à qualidade da investigação” (2013, p. 121). A figura institucional do Ministério Público, inclusive, tem sido cada vez mais questionada por pesquisadores, apesar da crítica centrar-se em fatores políticos (CARDOSO, 2017).

Toda essa dificuldade institucional conjugada aos problemas históricos já apontados nesta revisão acabam repercutindo essencialmente sobre o resultado das investigações. Na pesquisa “Autos de resistência: uma análise dos homicídios cometidos por policiais na cidade do Rio de Janeiro (2001-2011)” coordenada pelo sociólogo Michel Misse, a conclusão é de que, em geral, as investigações abertas para apurar mortes cometidas por policiais possuem frágil escorço probatório de modo que “mesmo aqueles promotores que se dedicam a fiscalizar a atuação da polícia em “autos de resistência” têm dificuldades em construir um quadro probatório que endosse uma versão diferente da dos policiais, já que, na maioria dos casos, as únicas testemunhas dos inquéritos são os próprios policiais militares que atuaram na ocorrência” (MISSE et al, 2011, p. 66)

### **3.6 Federalismo e segurança pública: soluções institucionais para enfrentamento do problema.**

Diante de um contexto tão problemático, os diversos pesquisadores e pesquisadoras do campo procuram destacar formas para enfrentar a questão da letalidade policial. Nesse sentido, os estudos sobre federalismo podem ser úteis pois permitem pensar como o Estado brasileiro está estruturado e como isso tem afetado a construção de políticas públicas (ALMEIDA, 2001).

Para a cientista política Maria Hermínia Tavares de Almeida, um recorte teórico inicial é importante. Em seu trabalho “Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Ideias, Hipóteses e Evidências”, a autora aponta que as federações<sup>53</sup> podem ser formadas pela união de “unidades político-territoriais previamente existentes” (ALMEIDA, 2001, p. 14) ou para “manter juntos membros de uma coletividade que poderiam aspirar à existência como unidades político-territoriais independentes” (ibid.).

A partir das contribuições elaboradas pelo historiador José Murilo de Carvalho, Maria Hermínia destaca que o federalismo brasileiro se aproxima mais da segunda opção, pois, nas

---

<sup>53</sup>A autora assim define “federação”: “A federação é, assim, uma forma de organização política baseada na distribuição territorial de poder e autoridade entre instâncias de governo, constitucionalmente definida e assegurada, de tal maneira que o governo nacional e os subnacionais são independentes nas suas esferas próprias de ação” (ALMEIDA, 2001, p. 14)

palavras Carvalho, citado por Maria Hermínia, há uma ideia de “descentralização self government” no caso nacional.

Se tomamos as duas tradições federalistas norte-americanas, a hamiltoniana, exposta no clássico *O Federalista*, preocupada com o fortalecimento do governo central, e a jeffersoniana, depois desenvolvida por Tocqueville, que enfatizava o self-government, concluiremos que a cópia feita pelo Brasil e por vários países da América Latina tinha em vista a segunda tradição. Federalismo entre nós significava e significa descentralização, self-government, condição para a liberdade, se não é a própria liberdade (ALMEIDA apud CARVALHO, 2001, p. 15)

Pensando em uma dinâmica mais política do federalismo, Maria Hermínia busca nos trabalhos elaborados por Eduardo Kugelman os principais achados sobre o papel e os interesses das elites na construção dessa ideia em solo brasileiro.

Para Kugelman, o desenho federativo no Brasil foi costurado para garantir a manutenção dos interesses comerciais das elites paulistas, que aquela época, estavam mirando o uso da estrutura administrativa do Estado para viabilizar as condições necessárias para produção econômica predominante da época:

Vimos como a óbvia preponderância paulista na fase inicial da República, plasmada na própria construção institucional em marcha, teve como registro central a cristalização da esfera do poder público a nível estadual. Com relação aos rumos do poder central, o que se buscou foi o estabelecimento de regras do jogo políticas consentâneas com a consolidação desta esfera estadual. A [...] insistência na tese da ‘dupla soberania’ conduzia, no limite, a uma visão ‘confederacionista’ da Federação, o que significa, em última análise, um poder central limitado. Forte o suficiente para garantir a estabilidade republicana e ‘frear os excessos’ das lutas faccionais através da tutela exercida sobre os ‘Estados fracos’, as oligarquias débeis. Respeitador, por outro lado, de autonomia de quem tem condições financeiras e militares para exercê-la. E, insistimos uma vez mais, desempenhando o papel de mediação com o sistema internacional, reafirmado no período Campos Salles. Nem ‘forte’ nem ‘fraco’, mas limitado pelo que Faoro denominou ‘federalismo hegemônico’ (ALMEIDA apud KUGELMAN, 2001, p. 16)

Além de descentralizado, Kugelman ainda indica que o federalismo construído no Brasil é assimétrico pois “a autonomia estadual não tem, na prática, a mesma latitude para todos os membros da federação. Ela depende das condições financeiras, militares e políticas de cada Estado”. (ALMEIDA, 2001, p. 17).

De fato, o que esses autores apontam é que essas características não somente estão presentes no Estado brasileiro mesmo com advento da Constituição de 1988, como elas também afetaram e tem afetado a construção e implementação de diferentes políticas públicas, entre as quais, aquelas relacionadas à segurança pública.

Concernente a este ponto, a pesquisadora Thaís Battibugli pontua que a descentralização engendrada durante o processo de abertura política no país deixou de enfrentar alguns de seus principais problemas pois, para ela, “houve o esforço de redimensionar o setor, mas sem significativas transformações”. (BATTIBUGLI, 2011, p. 50)

Um sinal disso está no tratamento que a Constituição de 1988 delega à segurança pública. Para os pesquisadores Renato Sergio Lima, Samira Bueno e Guaracy Maigardi, o texto constitucional falhou ao não definir um conteúdo jurídico para expressão “segurança pública”. A ausência tem gerado “ruídos no pacto federativo” que podem sentidos no descompasso entre agendas dos Estados e da União. (LIMA et al, 2016, p. 57).

(...) a CF de 1988 avançou na construção de um novo conceito de segurança “pública”, mas, ao que tudo indica, apenas em oposição ao de segurança “nacional”, na tentativa instrumental de fornecer ao Estado condições e requisitos democráticos de acesso à justiça e garantia de direitos. Entretanto, pela análise das Constituições Federais, percebe-se que as polícias estaduais estavam menos orientadas pela “agenda” da segurança “nacional” e pautavam – e por vezes ainda pautam – suas culturas organizacionais pela lógica da segurança “interna”, de forte influência no meio policial.. (LIMA et al, 2016, p. 57)

Os autos salientam que a existência de duas lógicas, uma de segurança “nacional” e outra de segurança “interna”, produzem resultados deletérios para a própria sociedade, sobretudo, porque isso garante a manutenção de regras, práticas e padrões de atuação inerentes à lógica de segurança interna dos Estados-membros.

Assim, os enunciados legitimados continuam a ser os provenientes dos universos jurídico-penal e do combate ao inimigo. No primeiro caso, trata-se apenas da redução de conflitos sociais a tipos penais, desprezando a natureza dos conflitos e suas configurações, que engendram regras e padrões de sociabilidades, constituem e põem em confronto identidades individuais e coletivas. No segundo caso, segmentos sociais são vistos como intrinsecamente perigosos e objeto constante de vigilância e neutralização. A visão penalizante e técnica deslegitima, em decorrência, a participação social e a contribuição de outros profissionais e saberes para a administração de conflitos. (LIMA et al, 2016, p. 57)

O resultado da manutenção dessas práticas nocivas se reflete, por exemplo, na alta taxa de letalidade policial e sua baixa resolutividade. Através de dos relatórios produzidos pelo pela Fórum Brasileiro de Segurança Pública, os autores indicam que o padrão de “combate ao inimigo” persiste, o que confirma a hipótese de que os Estados da federação mantêm presentes uma lógica da segurança “interna”:

(...) o é revelador do quadro vivido pelo país na área e diz respeito às altas taxas de letalidade da ação policial no país. As polícias brasileiras atuam a partir de um padrão



de policiamento que comporta um número de mortes em confronto muito superior aos observados em vários países desenvolvidos do mundo (LIMA et al, 2016, p. 52)

Apesar dos problemas, as vozes que compõe o campo de estudos reconhecem que o federalismo pode ter um papel importante como mecanismo de proteção às garantias fundamentais pois é através dele que as principais demandas e preferências de diferentes segmentos das sociedades podem ser compatibilizadas e os conflitos decorrentes destas podem ser mais bem gerenciados.

O sucesso dos sistemas federais não deve ser medido em termos da eliminação de conflitos sociais, mas sim pela capacidade de regular e gerenciar tais conflitos. É completamente equivocado esperar que o federalismo resolva os conflitos sociais. Na realidade, pode apenas amenizar tensões e ser sensível à diversidade. Os conflitos devem ser vistos com componentes inerentes à todas as sociedades federais (KUGELMAN apud GAGNON, 1999, p. 66)

Outras possibilidades têm sido discutidas, como a ampliação da participação social na construção e implementação de uma agenda nacional de políticas públicas da segurança pública (LIMA et al, 2012; BUENO, 2017) e a criação de mecanismos institucionais como o caso do instituto jurídico do incidente de deslocamento de competência. (ALMEIDA, 2011; PEDROSA, 2016; PORTO, 2017).

#### **4. A VIOLAÇÃO E A SUA REAÇÃO: O INCIDENTE DE DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA COMO INSTITUTO.**

Inserida a pesquisa em seu quadro teórico, empreendo a tarefa de compreender uma das soluções política e jurídica escolhida pelo Estado brasileiro para tratar da letalidade policial. O capítulo está estruturado em dois e dedicados exclusivamente a tratar do incidente de deslocamento de competência. Um primeiro eixo com 5 (cinco) subitens trata da história política do instituto, isto é, seu antecedente histórico e as origens das ideias que o sustentaram, os principais apoiadores e debates em torno da possibilidade do que ficou conhecido, a princípio, como “federalização”.

O objetivo é trazer um panorama amplo sobre o instituto antes de ingressarmos propriamente em seus aspectos jurídicos. Portanto, nesse primeiro momento procuro expor os resultados da pesquisa empreendida sobre os registros feitos pelo Congresso Nacional, pelos documentos elaborados por instâncias independentes da sociedade civil como organizações não governamentais e os noticiários de dois dos principais veículos da imprensa paulista para esclarecer os principais debates políticos em torno da ideia de se criar um mecanismo para tratar das violações de direitos humanos que àquela época já traziam preocupação para diferentes atores e instituições.

Em um segundo eixo, também com cinco subitens, procuro tratar dos aspectos jurídicos do instituto, ou seja, sua definição para a dogmática jurídica, os elementos que o constituem, a sua natureza, o legitimado para seu exercício e o que a jurisprudência define sobre seus requisitos. Ao fazer isso, procuro ampliar o escopo de compreensão acerca do instituto justamente para permitir um ingresso mais generoso no caso selecionado por essa pesquisa.

##### **4.1 O que havia antes do IDC? Uma história sobre embates e soluções.**

Em 11 de fevereiro de 1991, o jurista Miguel Reale Júnior escreveu ao caderno “Tendências e Debates” do jornal Folha de São Paulo um ensaio que pode ter sido a primeira noção sobre o que significaria a federalização das violações de direitos humanos no Brasil. Apesar de não existir nada como um incidente de deslocamento de competência na época, a leitura que pode ser feita é que isso não impediu que soluções alternativas fossem pensadas pelos principais atores políticos da época.

No artigo intitulado “Tempestade e consciência”<sup>54</sup>, Reale traz dois relatos comparativos para defender seu argumento: um primeiro sobre uma execução extrajudicial ocorrida em 1914 em que presos políticos foram mortos a bordo de um navio no que ficou conhecido como “caso Satellite” (Satellite era o nome do navio) e outro contemporâneo à sua própria época, o caso Matupá, no Mato Grosso. Neste último, três pessoas acusadas do crime de roubo entregaram-se à autoridade policial e foram por ela torturadas, submetidas ao linchamento público por populares e, por fim, vítimas de execução por ateamento de fogo. Para Reale, os dois casos guardam a impunidade como semelhança.

No caso Matupá, Reale sustentou a possibilidade de intervenção federal no Estado do Mato Grosso para “assegurar a observância do princípio da dignidade da pessoa humana, o que manifestamente o poder estadual não provê, pois fatos dessa gravidade perduravam sem investigação, mesmo porque praticados por aqueles nos quais incumbia apurar”(REALE, 1992)

A intervenção federal<sup>55</sup> mencionada por Reale é aquela prevista no artigo 34, inciso VII, alínea “b” da Constituição Federal destinado a assegurar a observância aos chamados “princípios sensíveis”, entre os quais, os “direitos da pessoa humana”. E, de fato, uma representação interventiva nesse sentido foi apresentada pelo Procurador Geral da República perante o Supremo Tribunal Federal.<sup>56</sup>

Ao receber o pedido, o relator da intervenção no STF, o ministro Néri da Silveira reconheceu, para aquele caso, que “não há dúvida alguma, a meu ver, de que os direitos da pessoa humana, considerados na sua compreensão mais ampla, estão em casa, diante da insegurança que os acontecimentos revelam na espécie.”<sup>57</sup> No entanto, o plenário da Corte negou provimento ao pedido, baseando-se, majoritariamente, na autonomia do ente da federação

<sup>54</sup>REALE JR. Miguel. Tempestade e consciência. *Folha de São Paulo*. São Paulo. Caderno “Tendências e Debates”. Publicado em 11 de fev. de 1992. Disponível: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=11236&anchor=4071317&origem=busca&pd=21923378806a7d817327b48c11711891>> Acessado em 19.12.2018.

<sup>55</sup>O instituto da intervenção federal previsto na Constituição Federal de 1988 é uma espécie de controle constitucional concreto com objetivo de garantir à União a possibilidade de intervir nos Estados-membros para proteger os interesses da Federação. (Araújo, Jr., p. 342, 2014). Em uma breve pesquisa junto ao sistema eletrônico do Supremo Tribunal Federal, foram localizados três pedidos de intervenção federal baseados no art. 34, VII, ‘b’, da Constituição Federal, a IF nº 114 (“Caso Matupá”), a IF nº 4.822 (“Caso Cajé”) e a IF nº 5.129 (“Caso Presídio Urso Branco”). Até o momento, a única IF julgada pelo Supremo Tribunal Federal foi a IF nº 114.

<sup>56</sup>BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Intervenção Federal nº 114. Ministro Relator Neri da Silveira. Mato Grosso Acórdão 27 maio 1996. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1513282>>. Acesso em 17 dez 2018

<sup>57</sup>Brasil. Supremo Tribunal Federal. IF 114, Relator: Min. Néri da Silveira, Tribunal Pleno, julgado em 13/03/1991, DJ 27-09-1996, p. 15

“tendo em conta, também, as providências já adotadas pelas autoridades locais para a apuração do ilícito”,<sup>58</sup>

Dez anos depois, durante o segundo mandato do presidente da República Fernando Henrique Cardoso (1998-2002), o agora ministro da Justiça Miguel Reale Jr. voltou a endossar, publicamente, um outro pedido de intervenção federal agora no estado do Espírito Santo. Na ocasião, uma escalada de violência com participação de grupos de extermínio era tida como o principal motivo para uma intervenção federal naquele Estado. A possibilidade do pedido chegou a ser aprovada pelo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (hoje intitulado em Conselho Nacional dos Direitos Humanos em razão da Lei nº 12.986/2014), mas em um lobby do próprio presidente da República à época pediu para que a intervenção não fosse apresentada ao STF.

Conforme aponta o jornal “Folha de São Paulo” à época, “o presidente teria dito que a intervenção era inviável politicamente e o teria convencido a desistir de apresentar o pedido ao STF (Supremo Tribunal Federal).”<sup>59</sup> . Então, insatisfeito, Miguel Reale Jr. pediu demissão de seu cargo.

Os exemplos contribuem para ilustrar que, de fato, na ausência de um instrumento próprio que coubesse a ideia de federalização de graves violações de direitos humanos, as expectativas de vários setores da sociedade moviam estratégias para lidar com a questão considerando as opções jurídicas disponíveis à mesa. Portanto, não é estranho constatar que, ainda que não houvesse algo como o incidente de deslocamento de competência, a percepção de que uma resposta deveria ser fomentada parece presente.

Neste espaço de manobras, a ideia de federalização do artigo 34, inciso VIII, alínea “b” da Constituição apresentava-se como solução qualificada como “excepcional” para lidar com a violação de direitos humanos a fundada na possibilidade de intervenção federal no Estado. Ainda que fosse alegada a violação dos direitos da pessoa humana - ao menos nos casos trazidos neste trabalho - seu reconhecimento não foi suficiente para que pudesse ser o condão para a implementação da solução - neste caso, a medida interventiva.

---

<sup>58</sup> Ibid., p. 1

<sup>59</sup> LIMA, Sandro; FREITAS, Silvana de. Reale Jr. se demite da Justiça; FHC anuncia novo ministro. *Folha de São Paulo*. São Paulo. 9 de julho de 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0907200202.htm>. Acessado em: 19 de dez. 2018

#### **4.2 Consensos e dissensos em torno de um projeto: os caminhos da federalização dentro e fora do Parlamento.**

Em paralelo às soluções jurídicas para enfrentar a impunidade cozinhadas pelo Executivo e Judiciário, o Legislativo foi uma arena importante para ditar o ritmo de criação de uma solução jurídica com este mesmo propósito sendo que será no bojo da “reforma do poder judiciário” que as principais discussões em torno de seu texto serão realizadas.

Neste tópico, pretende-se abordar como foi a tramitação de propostas sobre federalização das graves violações de direitos humanos no circuito legislativo brasileiro. Para esse propósito, o trabalho propõe reconstruir a tramitação do projeto sobre federalização desde o momento em que foi proposto até a sua promulgação considerando as informações contidas no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e da Presidência da República. Os projetos consultados foram as PEC 96/92, PEC 368/96 e PEC 29/2000.

A PEC 96/92 foi a primeira a dispor sobre tema da reforma do judiciário e a PEC 368/96 foi a primeira a dispor sobre o tema da federalização das violações de direitos humanos. Veremos neste trabalho que a PEC 368/96 foi apensada a PEC 96/92 sendo que ambas foram aprovadas e submetidas ao Senado Federal sob outro número, a PEC 29/2000, já com a versão final do texto efetivamente promulgado. Empreendo um resgate de alguns dos principais discursos dos parlamentares à época da tramitação para compreender sob quais contextos a federalização foi pensada, discutida e aprovada. O acesso aos discursos foi realizado mediante o uso de notas taquigráficas<sup>60</sup> disponíveis nos sítios eletrônicos tanto da Câmara dos Deputados, quanto do Senado Federal.

Como o projeto de federalização foi inicialmente apresentado pelo Poder Executivo, a pesquisa procurou os discursos do Presidente da República que motivaram a apresentação do projeto para compreender suas motivações, além da exposição de motivos do projeto.

Por fim, uso como “bússola” para nortear e “termômetro” para sentir as notícias feitas pela imprensa à época dos fatos. Em específico, essa busca foi feita no acervo digital do jornal “Folha de São Paulo” e o “Estado de São Paulo” considerando como chaves de busca as datas razoavelmente próximas à e os dois principais cadernos dedicados às notícias relacionadas a política: os cadernos “Primeiro Caderno” e “Cotidiano”, no caso da “FSP” e “Geral” e “Caderno 2” no caso do “Estado”.

---

<sup>60</sup>As notas taquigráficas são transcrições integrais dos discursos feitos no plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal ou mesmo das sessões abertas realizadas nas comissões das duas casas.

Portanto, a nossa jornada começa com o primeiro projeto de reforma do poder judiciário desde a promulgação da Constituição, a PEC 96 de 1992, proposta pelo deputado federal Hélio Bicudo (PT-SP). A ideia de resgatar esse projeto em particular justifica-se porque será nele que toda a discussão sobre federalização será fomentada. Inclusive, uma outra PEC, a de nº 368, apresentada em 1996, seria apensada à PEC de Bicudo. A justificativa do apensamento não foi localizada nos arquivos do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados.

Apresentada em 30 de abril de 1992, o texto da PEC 96 objetivou “reformular o poder judiciário” em razão de uma série de fatores, entre os quais, a necessidade de “modernizar-se com a consciência de que os juízes fazem parte da comunidade e que somente enquanto partícipes dessa mesma comunidade podem distribuir justiça”<sup>61</sup>. Em linhas gerais, Maria Thereza Sadek (2010) pontua que a a reforma do poder judiciário teve como objetivo “agilizar a prestação jurisdicional; ampliar o acesso à Justiça; democratizar as instituições” (p. 69)

Apesar de a PEC 96/92 não conter um dispositivo expresso relacionado à federalização de graves violações de direitos humanos, isso não impediu que seu autor, notório por sua militância no âmbito dos direitos humanos, manifestasse parte de seus anseios na exposição de motivos. A percepção que pode ser feita é que essa preocupação era um reflexo de setores da sociedade civil que já chegava às portas do parlamento, fruto, talvez, da intervenção federal infrutífera de outrora e da contínua repetição de casos de violação.

A timidez com que a governo brasileiro vem atendendo à necessidade de modernização de nosso aparelhamento judicial tem sido, sem dúvida, a causa da crise avassaladora em que há, muitos anos se esbate a nossa Justiça. **Quase sempre tardia, deixa que esta se embarace na inabilidade e incompetência das partes, e sofre hoje, mais do que nunca, o impacto arbitrário do Poder, representado por seus órgãos de segurança, que vacilam em usar de prepotência, negligenciando conscientemente todo o elenco dos direitos humanos.**

Desprovidos de garantias, são poucos, muito poucos os que não cruzam os braços, à espera de que acabe a avalanche<sup>62</sup> (Grifos nossos)

De fato, em um plano legislativo, a formalização de uma proposta de federalização de graves violações de direitos humanos passaria a existir formalmente somente com outro projeto, a PEC nº 368, proposta em 13 de maio de 1996.

<sup>61</sup>BRASIL. Câmara dos Deputados. Exposição de motivos da proposta de Emenda à Constituição 96 de 1992. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01MAI1992.pdf#page=7>>. Acessado em 21 dez. de 2018.

<sup>62</sup>BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição 96 de 1992. Dep. Hélio Bicudo (PT-SP). Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01MAI1992.pdf#page=7>> . Acessado em 28 dez. 2018.

Neste intervalo entre as PECs, de 1992 e 1996, uma demanda do Presidente da República muda a forma pela qual os parlamentares priorizavam a agenda de direitos humanos no âmbito legislativo. Esse movimento se inicia em 7 de setembro de 1995, quando, em seu discurso oficial do Dia da Independência, o Presidente da República assume publicamente a necessidade de uma agenda de direitos humanos ao reconhecer que “chegou a hora de nós mostrarmos, na prática, num plano nacional, como é que nós vamos lutar para acabar com a impunidade, como é que nós vamos lutar para realmente fazer com que os direitos humanos sejam respeitados”,<sup>63</sup>

Especificamente com relação à impunidade em casos de violação de direitos humanos, dois momentos do discurso presidencial merecem um olhar mais atento. Um primeiro no qual o Presidente, ao relatar algumas das iniciativas legislativas para o enfrentamento do problema, aponta para um projeto de lei, - à época a PL 610/1995 (autor Humberto Costa - PT/CE), e hoje já convertida em lei federal nº 9.807/1999 -, com finalidade de proteção às testemunhas. De fato, em muitos dos casos de violação, as testemunhas podem ser uma peça importante na solução e na aplicação da justiça.

Também no Legislativo existe um projeto, agora deste ano, de proteção às testemunhas nas investigações criminais, porque não havendo proteção às testemunhas, elas, muitas vezes, se sentem inibidas e não tem condições de, efetivamente, dizer o que sabem e, assim, não permitem que a sociedade, através da justiça, possa cumprir os seus objetivos de restaurar a dignidade pública e, outras vezes, de coibir violações de direitos da pessoa.<sup>64</sup>

Em outro momento, mais interessante ainda, o Presidente lista uma série de acontecimentos nos quais tiveram por principal característica graves violações de direitos humanos. Um deles, o caso do “Massacre do Carandiru”, por exemplo, em que 111 presos na Casa de Detenção de São Paulo foram mortos por agentes do Estado, em 2 de outubro de 1992. Em todos os acontecimentos listados pelo Presidente, há forte predominância da impunidade como um elemento. No caso do Carandiru, os principais acusados seguem sem nenhuma punição da justiça até os dias de hoje.

Eu acho que nós temos violações graves, investigações que não puderam, ainda, chegar a seu termo, no Carandiru, na Candelária, em Vigário Geral, nos jovens desaparecidos de Acari e, mais recentemente, em Corumbiara. E nós precisamos ter instrumentos que

---

<sup>63</sup>BRASIL. Presidência da República. Discurso do Presidente da República “Direitos Humanos: o novo nome da liberdade e da democracia”, Ministério da Justiça. 7.9.1995. BRASIL. Presidência da República. Discurso do Presidente da República “Direitos Humanos: o novo nome da liberdade e da democracia”, Ministério da Justiça. 7 set. 1995.

<sup>64</sup>Ibidem. p.9

permitam uma punição exemplar. Não pelo sentido de vingança. Não será o rancor, nem o ódio que vão reconstruir o Brasil amor pessoa humana, no respeito ao direito da pessoa humana, mas no sentido, mesmo, de restabelecer as condições de convivência<sup>65</sup>

Com relação a essa fala do Presidente, reconhecimento expresso da necessidade de “instrumentos que permitam uma punição exemplar” teve pela imprensa dias depois. Em matéria publicada pelo jornal “Folha de São Paulo” em 9 de setembro de 1995, intitulada “Direitos Humanos vão à Escola”<sup>66</sup>, a reportagem aponta para a intenção do Presidente de “transferir dos Estados para a União, a responsabilidade pela investigação dos crimes contra os direitos humanos”<sup>67</sup> através da instituição de um plano de ação nacional voltado para os direitos humanos.

Um ano depois, de fato, o Presidente da República instituiu o Programa Nacional de Direitos Humanos por meio do decreto presidencial nº 1.904 de 13 de maio de 1996, não sem críticas de parlamentares da oposição. Em sessão plenária da Câmara dos Deputados realizada no dia 15 de maio de 1996, a deputada federal Marta Suplicy (PT-SP) elogiou a iniciativa do Presidente, mas criticou o que ela chamou de “carta de intenções de candidato” - a essa época já se discutia a intenção do Presidente em tentar a reeleição.<sup>68</sup>

Sr. Presidente, quero falar sobre o Plano Nacional de Direitos Humanos, primeiramente, temos que dar parabéns ao Governo por tomar essa iniciativa. Depois vêm as críticas, porque o programa, lendo-o com atenção, mais parece uma carta de intenções de candidato do que de alguém que está no Governo, a começar pelo emprego dos verbos. Um programa de governo deveria usar verbos como fazer, implementar, realizar, mas a maioria dos verbos utilizados nesse programa é apoiar, incentivar. Ora, quem está no Governo não apoia, faz<sup>69</sup>

Entre as várias “intenções de candidato” citadas pela deputada, o texto do PNDH continha um item intitulado “Luta contra a impunidade” em que se estabelece pela primeira vez a possibilidade “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;

<sup>65</sup>Ibidem. p. 10

<sup>66</sup>BRASIL. Direitos Humanos vai à Escola. *Folha de São Paulo*. São Paulo. Primeiro Caderno. 9 set. 1995. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=12906&anchor=550012&origem=busca&pd=36a9e0108dfcc500b1b8aebca5c6108a>>. Acessado em 28 dez. 2018.

<sup>67</sup>Ibidem.

<sup>68</sup>RODRIGUES, F. FHC, reeleição e pudor. *Folha de São Paulo*. São Paulo. Primeiro Caderno. 29 mar. 1996. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/3/29/opiniaio/5.html>>. Acessado em 28 dez 2018

<sup>69</sup>BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Nota taquigráfica: DCD16/05/1996PA G13837. Sessão plenária. 15 de maio. de 1996. Brasília. Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD16MAI1996.pdf#page=63>



(b) as causas civis ou criminais nas quais o referido órgão ou procurador-geral da República manifeste interesse.

Tais intenções vieram a se tornar um projeto de emenda à Constituição, a PEC 368/1996, de autoria da Presidência da República e que viria a ser apensada à PEC 96/1992, do deputado Hélio Bicudo, em 30 de março de 1999. O texto da PEC 368/1996 alterava o artigo 109 da Constituição de 1988 dedicado ao rol competências da justiça federal acrescentando exatamente o contido na justificativa do PNDH.

XII - os crimes praticados em detrimento de bens ou interesses sob a tutela de órgão federal de proteção dos direitos humanos; XIII- as causas civis ou criminais nas quais órgão federal de proteção dos direitos humanos ou o Procurador-Geral da República manifeste interesse”<sup>70</sup>

Na exposição de motivos da PEC 368/96, assinada pelo ministro interino da Casa Civil Fuad Jorge Noman Filho, o Presidente traz enxuta justificativa do texto do projeto. Três argumentos merecem uma observação mais aprofundada para compreender melhor o projeto. Neste artigo, dividem-se em três: o Presidente reconhecendo o problema da violação de direitos, o Presidente distribuindo o ônus da violação entre atores e instituições e o Presidente indicando a justiça federal como solução deste problema.

(i) o governo reconhece a violação de direitos como uma prática sistêmica no Brasil, de certo, em razão dos vários episódios de violação ocorridos no país até então, entre os quais, o massacre do Carandiru em São Paulo, da Candelária no Rio de Janeiro.

Entretanto, 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<sup>71</sup> (BRASIL, Grifos nossos)

(ii) o governo distribui a dificuldade em lidar com a violação de direitos humanos no Brasil entre as autoridades do processo investigatório atribuindo-lhe a qualidade de “fragilidade institucional” e o modelo institucional optado pelo legislador constituinte.

<sup>70</sup>BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Projeto de Emenda Constitucional nº 368 de 1996. Autoria: Presidência da República. Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD15JUN1996.pdf#page=71>

<sup>71</sup>BRASIL. Câmara dos Deputados. Exposição de Motivos. Projeto de Emenda Constitucional nº 368 de 1996. Autoria: Presidência da República. p. 17130. Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD15JUN1996.pdf#page=71>

De fato, **nenhuma mudança substancial foi estabelecida na competência e na organização das polícias pela Constituição de 1988**, mantendo-se as Polícias Civis a atribuição de polícia judiciária estadual. A par disso, as Polícias Militares também foram mantidas com a atribuição do policiamento ostensivo e de preservação da ordem pública nos Estados. De outra parte, na Constituição, à Polícia Federal reservou-se tão somente apuração das infrações penais relacionadas no seu art. 140, § 1º, nelas não incluídas as matérias relativas a preservação aos Direitos Humanos. 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 frequentes violações dos Direitos Humanos em nosso país, que ficam imunes à atuação fiscalizadora e repressora do Estado** (BRASIL, 1998, grifos nossos)

(iii) o governo enxerga na justiça federal uma solução para o problema. Em razão da “fragilidade institucional” dos Estados-membros, o discurso destaca a “isenção de dedicação no cumprimento dos seus deveres institucionais” da competência federal e do Ministério Público da União tornariam estas instituições imunes aos “fatores locais de ordem política”

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. (...). Sem dúvida., a Justiça Federal e o Ministério Público da União. no âmbito das suas atribuições constitucionais. vêm se destacando no cenário nacional como exemplos de isenção 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 tomam mais imunes aos fatores locais de ordem política, social e econômica, que. até agora. têm afetado um eficaz no resguardo dos Direitos Humanos<sup>72</sup>

Da entrada da PEC 368/96 na Câmara em 19.6.1996 até seu apensamento a PEC 96/92 em 30.3.1999 houve uma relativa paralisia no ritmo de ambas. Não obtive êxito em identificar o motivo, mas sugiro que as crises política e econômica<sup>73</sup> da época forçaram o governo a priorizar outras demandas.

De qualquer modo, retomados os trabalhos, uma vez apensada, a federalização passou a tramitar junto com a PEC da reforma do judiciário. Por se tratar<sup>74</sup> de projeto de Emenda à

<sup>72</sup>Ibid.

<sup>73</sup>Leia discurso de FHC sobre o país e a crise. *Folha de São Paulo*. São Paulo. 24 aug 1998. Disponível: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc24099808.htm>>. Acessado em: 30 dez 2018.

<sup>74</sup>O estudo “Estudo sobre a federalização de graves violações de direitos humanos” (2014), os autores sugerem que a absolvição de um dos réus envolvidos no “Massacre de Eldorado dos Carajás” teria impulsionado os debates em torno da federalização.

Constituição, por força do regimento interno da Câmara<sup>75</sup>, uma Comissão Especial foi autorizada para avaliar a admissibilidade e o mérito do projeto.

Com relação especificamente à federalização, durante a sua tramitação na Comissão Especial, destacam-se as constantes modificações em seu texto. Considerando o texto original proposto pela Presidência da República em 1996 até o efetivamente aprovado pelo plenário da Câmara em 2000, é possível destacar alterações tanto na legitimidade para propor quanto na definição de federalização bem como na maneira pela qual seria realizada. E, como veremos, os detalhes do desenho institucional fazem muita diferença no alcance e na performance do instituto.

O quadro comparativo sistematiza as diversas configurações já discutidas sobre o incidente.

**QUADRO 5 - Evolução da federalização ao longo de seu processo legislativo**

<b>Texto original</b>	<b>Primeira modificação na Comissão Especial</b>	<b>Segunda modificação na Comissão Especial</b>	<b>Texto final aprovado em plenário<sup>76</sup></b>
19.6.1996	14.12.1999	16.12.1999	7.6.2000

<sup>75</sup>O regimento da Câmara dos Deputados assim define: “Art. 34. As Comissões Especiais serão constituídas para dar parecer sobre: I - proposta de emenda à Constituição e projeto de código, casos em que sua organização e funcionamento obedecerão às normas fixadas nos Capítulos I e III, respectivamente, do Título VI;”

<sup>76</sup>Câmara dos Deputados Diário da Câmara dos Deputados. Ano LV. Suplemento ao nº 209. Brasília. P. 365. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0019991214SA2090000.PDF#page=420>>. Acessado em: 30 dez 2018.

Altera o artigo 109 e insere os incisos: “XII - os crimes praticados em detrimento de bens ou interesses sob a tutela de órgão federal de proteção dos direitos humanos; XIII- as causas civis ou criminais nas quais órgão federal de proteção dos direitos humanos ou o Procurador Geral da República manifeste interesse”	§ 5º Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Ministério Público poderá suscitar perante Superior Tribunal de Justiça. incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal, na forma prevista na lei processual.	§ 5º Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, conforme definidos nos tratados internacionais dos quais o Brasil seja parte, o Ministério Público, a vítima, seu representante legal ou seu ascendente, descendente, cônjuge ou irmão poderão suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal, na forma prevista na lei processual."	§ 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.
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: autoria própria. 2020.

O quadro comparativo nos auxilia a organizar o avanço das modificações no texto de lei ao longo do tempo. Conforme podemos perceber, a regra geral sempre foi pelo deslocamento de competência. As diferenças entre os textos são, em regra, de caráter procedimental, mas que merecem a devida atenção.

No texto original, de 1996, a redação previa o deslocamento para a esfera federal em duas hipóteses distintas, isto é, tanto de processos relacionados a “bens ou interesses sob tutela de órgão federal de proteção de direitos humanos” quanto de “causas civis ou criminais nas quais o órgão federal de proteção de direitos humanos ou Procurador-Geral da República manifeste interesses”.

A redação sofreu grande alteração em 1999, já na Comissão Especial da Câmara, no qual as “causas civis ou criminais” foram reduzidas às “hipóteses de violação de direitos humanos”. Nessa modificação, o legitimado para a propositura do deslocamento de competência não seria mais o PGR e, sim, o “Ministério Público Federal” respaldando-se na lei processual vigente.

A terceira redação garantia o deslocamento de competência para a justiça federal uma vez violados direitos humanos previstos em “tratados internacionais de direitos humanos”. A

diferença mais substantiva dessa redação está no rol de legitimados: além do MPF, “a vítima, seu representante legal ou seu ascendente, descendente, cônjuge ou irmão poderão suscitar.”

Por fim, na redação definitiva, o legitimado a propor o deslocamento volta a ser unicamente o PGR e a possibilidade do exercício dessa atribuição passa a vincular-se à “finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte”.

Outro ponto importante foi a escolha do Superior Tribunal de Justiça como a corte destinada a receber os pedidos de suscitação de competência, processa-los e julgá-los. Criado pela Constituição de 1988, o STJ tem como incumbência processar e julgar as matérias de sua competência erigidas pelo próprio texto constitucional, para a garantir a uniformidade na interpretação das normas infraconstitucionais (CASTILHO, 2014)

O STJ é formado 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 Procuradores-Gerais da República entrevistados pelos pesquisadores do ‘Estudo sobre Federalização das Graves Violações de Direitos Humanos’ “poderia ser o motivo pelo qual se optou por conferir ao STJ o poder de deferir ou não o deslocamento para justiça federal.” (2014, p. 50)

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.(p. 49)

No entanto, as taquigráficas e demais trabalhos consultados neste estudo não identificam alguma uma informação para verificar a hipótese sugerida pelo entrevistado.

De todo modo, Apesar das variações do texto, o quadro nos convida a imaginar quais os possíveis interesses e posicionamentos - favoráveis e contrários - moldaram a sua configuração até a redação final. Por isso, um olhar mais atento pode ser importante para captar parte dos detalhes desses aspectos.

Com relação aos interesses, a percepção sobre como eles estavam postos é diagnosticada na fala do ex-presidente da Associação Nacional de Membros do Ministério Público (CONAMP)<sup>77</sup> João de Deus Duarte Rocha coletada em entrevista para a pesquisadora Grazielle de Albuquerque Moura (2014) para sua dissertação de mestrado pela Universidade Estadual do Ceará.

De fato, o que chancela são os grandes interesses, também os interesses corporativos, porque aí tinha Conamp, que defendia os pontos que interessavam ao Ministério Público, tinha a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), que estava muito vigilante na questão da magistratura, que, a princípio, alguns pontos poderiam ser desfavoráveis, mas eles tinham a intenção de acabar com algumas prerrogativas; tinha a Ajufe (Associação dos Juizes Federais), que acompanhava isso. (MOURA, 2014, p. 72)

E não é distante supor que esses interesses auxiliaram na construção da redação não somente da PEC da reforma, como da própria federalização. Especificamente quanto a isso, para a PEC 92/96 (já apensada à PEC 368/96) foram realizadas 6 audiências públicas no Congresso Nacional - ao menos essas foram registradas, taquigrafadas e estão disponíveis para acesso público no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados. Nas audiências, houve participação de associações de classe dos membros de órgãos do poder judiciário, entre os quais, a Associação Nacional de Juizes Federais, a Associação Nacional de Membros do Ministério Público, a Associação Nacional de Procuradores da República a Associação de Juizes para a Democracia cada qual com seu posicionamento mais detalhado abaixo.

Em ao menos 3 dessas audiências houve discussão sobre a federalização, mas somente em uma delas a sessão foi inteiramente dedicada a essa matéria. Nas outras duas, a federalização foi um assunto colateral não cabendo aqui maiores manifestações e, por isso, opto por olhar somente em uma dessas audiências para analisar as principais falas dos participantes. Na audiência pública realizada em 27.4.1999, essa que foi inteiramente dedicada a federalização, o juiz federal Dyrceu Aguiar Dias Cintra Júnior falou pela Associação de Juizes para a Democracia (AJAD)<sup>78</sup> e apontou que há duas razões em favor da federalização:

<sup>77</sup>A “Associação Nacional dos Membros do Ministério Público” (CONAMP) é uma entidade de classe de âmbito nacional, com membros do Ministério Público da União e dos Estados, ativos e inativos, “*que tem por objetivo defender as garantias, prerrogativas, direitos e interesses, diretos e indiretos, da Instituição e dos seus integrantes, bem como o fortalecimento dos valores do Estado Democrático de Direito.*”. Disponível em: <<https://www.conamp.org.br/pt/aconamp/estatuto.html>>

<sup>78</sup>A “Associação Juizes para a Democracia” (AJD) é uma associação civil, sem fins lucrativos ou corporativistas, fundada em 13 de maio de 1991, com sede na cidade de São Paulo. Disponível em: <<https://www.ajd.org.br/sobre-nos/estatuto>>

primeiro diz respeito aos crimes definidos em tratados internacionais de que o Brasil seja parte. O julgamento desses crimes deve ser sempre da competência da Justiça Federal, não há dúvida disso. O segundo ponto abrange os casos de violação reiterada ou maciça dos direitos fundamentais praticados por agentes públicos ou com sua participação.<sup>79</sup>

Sobre esse segundo ponto, Dyrceu Cintra esclarece que para os casos semelhantes a Constituição deve contemplar “a possibilidade de deslocamento de competência para a Justiça Federal”, caso “ocorra demora injustificada ou fundado receio de comprometimento da Justiça ordinariamente competente para julgar o caso” sendo isto feito pelo por “pessoas legitimadas constitucionalmente” perante o Superior Tribunal de Justiça.

Na mesma audiência, outro juiz federal, Fernando Tourinho Filho, ao falar pela Associação Nacional de Juízes Federais, concordou com Dyrceu Cintra pontuando que o “Brasil aderiu à Confederação Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em Costa Rica. E a União tem interesse no que resulta desses crimes. Tanto assim que o Governo Brasileiro foi chamado e interpelado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos quando houve o massacre dos ianomâmis”. Em posição contrária, o promotor de justiça Achilles de Jesus Siquara Filho falou pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) no qual manifestou-se pela manutenção do texto constitucional e apontou que a solução prevista no ordenamento jurídico, isto é, o “desaforamento”, já seria suficiente em casos de “justificada a demora”.

O constitucionalista Pedro Lenza (2018) indica que também houve disputa de significados sobre o termo “grave violações de direitos humanos”. De acordo com autor, a Associação Nacional de Procuradores da República elaborou e entregou um relatório para o então relator na Comissão Especial da PEC da Reforma na, dep. Aloysio Nunes (PSDB-SP).

No Relatório já citado, a ANPR assim se manifestou: ‘tal indeterminação de critérios para o deslocamento de competência, e, no mínimo, as candentes dúvidas quanto à constitucionalidade da proposta (à luz dos incs. XXXVII e LIII do art. 5.º, CF, c/c o art. 60, § 4.º, IV) trazem a probabilidade de que, se aprovada tal proposta, a CF será, no tocante a essa matéria, alterada inocuamente, perdendo-se uma oportunidade ímpar de o Brasil adotar uma solução mais efetiva para o gravíssimo quadro de desrespeito sistemático aos direitos humanos’ (LENZA, 2018, p. 1391)

Lenza cita ainda que a ANPR sugeriu um rol de crimes que seriam identificados como “graves violações de direitos humanos, mas a redação final acabou não comportando nenhum

---

<sup>79</sup> Brasil. Câmara dos Deputados. Audiência Pública nº 0198/99 realizada em 27 de abr. 1999. Nota taquigráfica disponível em: <encurtador.com.br/jqX56>

tipo penal específico. Em uma busca pelas notas taquigráficas disponível nos arquivos da Câmara dos Deputados e suas comissões, não obtive êxito em encontrar a informação:

[...] tortura; homicídio doloso praticado por agente de quaisquer dos entes federados no exercício de suas funções ou por grupo de extermínio; crimes praticados contra as comunidades indígenas ou seus integrantes; homicídio doloso, quando motivado por preconceito de origem, raça, sexo, opção sexual, cor, religião, opinião política, idade ou quaisquer outras formas de discriminação, ou quando decorrente de conflitos fundiários de natureza coletiva; uso, intermediação e exploração de trabalho escravo ou de crianças e adolescentes, em quaisquer das formas previstas em tratados internacionais. (Ibid, ibidem).

Rigorosamente, o texto final aprovado também teve assessoria jurídica de um grupo de juristas externos à atividade parlamentar. Segundo o advogado José Carlos Dias, ex-secretário de justiça do Estado de São Paulo, em coluna ao Primeiro Caderno do jornal “Folha de São Paulo”, em 16 de setembro de 1999, a redação teve “colaboração de propostas conduzidas por um grupo de juristas, a nosso pedido”<sup>80</sup>.

Aprovado na Comissão Especial, aprovado no plenário da Câmara por 316 votos (apenas 3 a mais que o mínimo para uma proposta de emenda), o projeto de Reforma do Judiciário seguiu para o Senado e, com ele, o já nomeado como “incidente de deslocamento de competência”.

Parado por 2 anos no Senado Federal, o projeto volta a ganhar empenho no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010). Em seu governo, o presidente Luiz Inácio cria a Secretaria de Reforma do Judiciário priorizando a tramitação da PEC da Reforma e, com ela, a federalização. No entanto, a PEC da Reforma encontrou resistência do presidente do Supremo Tribunal Federal Maurício Corrêa. À época, o ministro e Presidente se indispôs com o relator das Organizações das Nações Unidas enviado ao Brasil para vistoriar a justiça brasileira<sup>81</sup>.

Fora da cena burocrática, a sociedade civil trepidava-se entre favoráveis e contrários ao projeto de federalização. Para chegar a essa percepção, procurei no acervo digital da “Folha de São Paulo” entre os períodos entre 2000 a 2004 pela palavra-chave “reforma do judiciário”. Foram identificados dois momentos importantes percebidos: o 4º Congresso Nacional do

<sup>80</sup>DIAS, José Carlos. Reforma da Justiça. *Folha de S. Paulo*. São Paulo Primeiro Caderno (Tendências e Debates), 15. de set 1999. Disponível: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=14373&anchor=612899&origem=busca&pd=14764be737c2e1588ba61ffc773eb94c>

<sup>81</sup>FREITAS, Silvana de. Relator da ONU não entra no STF, diz Corrêa. *Folha de São Paulo*. São Paulo. 17.12.2003. Disponível: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1710200317.htm>



Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e o IX Congresso Nacional de Direitos Humanos.

Em seu 4º Congresso, o MST apoiou a federalização, inclusive, participando de uma reunião com o presidente do Senado Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA) para tratar especificamente deste assunto. A pesquisa não obteve êxito em encontrar, nas informações disponíveis na internet, o documento elaborado no 4º Congresso Nacional do MST para apurar, na fonte, a veracidade da informação, muito menos os motivos que o alimentaram. Uma hipótese de que a impunidade decorrente da violência no campo tenha sustentado o apoio do grupo.<sup>82</sup>

Do outro lado da corda estavam os desfavoráveis à federalização sendo o exemplo mais significativo o IX Congresso Nacional de Direitos Humanos. Organizado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, o IX Congresso teve a participação de diversos grupos da sociedade civil<sup>83</sup>. Seu relatório final contou com recomendação contrária a proposta de federalização devido ao distanciamento e à dificuldade de acesso pela população.

Uma das prováveis razões para essa negativa foi de que a participação dos promotores teria dividido os presentes no CNDH a ponto de se chegar à conclusão de que os Ministérios Públicos estaduais seriam mais capacitados para lidar com investigações de graves violações de direitos humanos e que a “federalização significaria desconfiança que não deveria existir para com a instituição”<sup>84</sup>. O que veremos é que que, efetivamente, as associações de classe relacionadas aos Ministérios Públicos estaduais foram contrárias à ideia de federalização.

Dentro do Senado, o projeto foi aprovado - e promulgado. Desde então, diversos outros projetos de alteração foram apresentados no Congresso Nacional para modificar o texto do IDC. Para localizá-los, utilizei as expressões: “federalização”, “incidente de deslocamento de competência”, “direitos humanos”, no campo de busca do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Foram identificados 2 (dois) projetos de lei e 3 projetos de emenda à Constituição.

---

<sup>82</sup>GONDIM, Abnor. Pará vira foco de impunidade no campo. *Folha de São Paulo*. São Paulo. 13. 4.1998. Disponível: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc13049812.htm>

<sup>83</sup> “Começa em Brasília, com a presença de Lula, a IX Conferência de Direitos Humanos para Construir o Sistema Nacional”. Correio Eletrônico da Rede Estadual de Direitos Humanos. 30.6.2004 Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/tecidosocial/anteriores/ts056/comeca\\_conferencia.htm](http://www.dhnet.org.br/tecidosocial/anteriores/ts056/comeca_conferencia.htm)

<sup>84</sup> Foram realizadas entrevistas com membros do Ministério Público Federal, ministro do STJ e ativistas dos direitos humanos para chegar a essa conclusão. Gomes, Alves Olivia (org.). Estudo sobre a federalização de graves violações aos direitos humanos. Secretaria de Reforma do Judiciário. Ministério do Estado da Justiça do Brasil. 2014. P. 26

Por ordem de protocolamento, o primeiro projeto de lei é o nº 6.627 de 2006 proposto pela Comissão Mista Especial Reforma do Judiciário do Senado Federal. Este projeto tem por objetivo “regulamentar § 5º do art. 109 da Constituição Federal, para disciplinar o incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal nas hipóteses de graves violações de direitos humanos”. Em seu texto, a novidade é a ampliação da matéria objeto da suscitação, de matérias penal e cível em sentido amplo”.<sup>85</sup> O outro projeto de lei é o nº 2.684 de 2007 proposta pelo deputado federal Valtenir Pereira (PSB/MT). Este projeto tem por objetivo especificar a possibilidade de uso do IDC “nos casos de trabalho escravo (art. 149 do Código Penal) que importem em grave violação de direitos humanos capaz de comprometer o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos.”.<sup>86</sup>

Os projetos de emenda à Constituição são três: as PEC, a de nº 15/2010 apresentada pelo Senador Vital do Rêgo em que se determina que crimes praticados contra jornalistas em razão da profissão devem ser processados na justiça federal, a de nº 80/2011<sup>87</sup> que estende o rol de legitimados para propor IDC aos indicados no artigo 103 da Constituição, nº 350/2017<sup>88</sup>, quais sejam, o Presidente da República; a Mesa do Senado Federal; a Mesa da Câmara dos Deputados; a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; o Governador de Estado ou do Distrito Federal; o Procurador-Geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; partido político com representação no Congresso Nacional; confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional e a PEC 31/2017, apresentada pelo deputado federal Amauri Teixeira (PT-BA) em que se estende a figura do Defensor Público Geral Federal a legitimidade para apresentar incidente de deslocamento de competência.

Em nenhuma das Justificativas destes projetos de Emenda à Constituição foi identificado qualquer menção ou crítica ao funcionamento do instituto. Além disso, todos foram arquivados em decorrência do fim da legislatura, mas podem vir a ser desarquivadas.

---

<sup>85</sup>BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei 6647/2006. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fchadetramitacao?idProposicao=314950>.

<sup>86</sup>BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 2684/2007. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fchadetramitacao?idProposicao=381975>.

<sup>87</sup>BRASIL. Senado Federal. Projeto de Emenda à Constituição nº 80 de 2011. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/101757>

<sup>88</sup>BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Emenda à Constituição nº 350 de 2017. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fchadetramitacao?idProposicao=599698>

### 4.3 Resistências políticas ao incidente de deslocamento de competência.

Dentro do Congresso Nacional, o texto do IDC teve relativa facilidade em ser aprovado. Com uma redação bem diferente da propositura inicial, o texto acabou por arrolar a competência para manejar o instrumento apenas para um único legitimado, o Procurador-Geral da República, que o faria visando assegurar o cumprimento de tratados internacionais relacionados a direitos humanos de que o país faz parte.

Em entrevistas feitas com um membro do MPF, um ministro do STJ e um ativista de direitos humanos, os pesquisadores do “Estudo sobre Federalização de Graves Violações de Direitos Humanos”, concluíram que a facilidade na aprovação da federalização ocorreu porque “outros lobbies ocuparam mais espaço e mais tempo do que o IDC, como por exemplo a criação do Conselho Nacional de Justiça.”<sup>89</sup>.

Apesar da suposta “calmaria” no âmbito legislativo, fora do parlamento houve resistência por parte de membros da magistratura estadual com a contestação da constitucionalidade do incidente de deslocamento de competência no STF, em ao dois pedidos feitos por associações de classe diferentes, a Associação de Magistrados do Brasil (AMB) e a Associação Nacional dos Magistrados Estaduais (ANAMAGES), que entraram com ações diretas de inconstitucionalidade.

A primeira demanda foi feita pela ANAMAGES em 11 de maio de 2005 e ainda está pendente de julgamento. A relatoria atual é do ministro Antônio Dias Toffoli e seu número é 3.493. Seu pedido traz como fundamentos a inconstitucionalidade do artigo 1º da EC 45/2004 por ferir o (i) pacto federativo por compreenderem que o deslocamento de competência nada mais seria que uma “intervenção federal” que macularia a autonomia do ente federativo<sup>90</sup> e (ii) devido processo legal porque “pouquíssimas as cidades que possuem justiça federal” e isso pode “trazer um grande prejuízo ao réu, pois, em vez de ter seu processo julgado em sua comunidade - onde está mais perto dos meios de prova (como por exemplo, suas testemunhas) - terá que se deslocar para outra cidade.”<sup>91</sup>

A segunda demanda foi apresentada pela AMB em 14 de maio de 2005. A relatoria também do ministro Antônio Dias Toffoli e recebeu nº 3468. Segundo a AMB, a inconstitucionalidade seria pela a (i) a violação ao “princípio do juiz natural” por “não se tratar de hipótese objetiva de competência, até porque a

---

<sup>89</sup> Op. cit. 15

<sup>90</sup> Ibid. p. 10

<sup>91</sup> Ibid. p. 11

norma não definiu com precisão seu âmbito de incidência, optando por adotar critério extremamente impreciso e elástico: a gravidade de crime”; (ii) a discricionariedade do Procurador Geral da República porque “(a) poderá ser suscitado ou não; (b) de acordo com a conveniência do Procurador Geral da República ou não; (c) em qualquer momento do inquérito ou não; (d) ainda, de acordo com critérios extremamente vagos e abertos” e, por fim, (iii) a vagueza da expressão “graves violações de direitos humanos”.

As duas ações foram apensadas e aguardam julgamento pelo plenário do STF.

Sem lançar mão de uma ação na justiça, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) também se manifestou contrariamente ao IDC. Em uma nota de repúdio publicada em 3 de março de 2005, a CONAMP, entre outros motivos, alega que a existência do instrumento criaria uma “espécie oblíqua de “Chefia do PGR sobre os PGJ's” e que “gera uma discriminação odiosa pois desconfia de instituições do Estado-membro (MPE e Justiça Estadual), quando o critério é meramente de competência”,<sup>92</sup>

#### **4.4 A pressão internacional para enfrentar a impunidade: a federalização como resposta.**

Do ponto de vista internacional, as pressões para que o Brasil pautasse uma agenda positiva de direitos humanos se intensificaram a partir dos anos de 1990. Não se trata de um fenômeno exclusivo desse país, no entanto. Naomi Roht-Arriaza (2001) sugere que essas pressões internacionais têm um papel importante nos esforços contra a impunidade. No caso brasileiro, as pressões tornaram-se mais frequentes a partir do momento em que o país participou da Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, ocorrida na Áustria, em 1993. A participação do país teve como um dos seus principais articuladores o chanceler Fernando Henrique Cardoso reunindo “representantes do Ministério da Justiça, da Procuradoria Geral da República, parlamentares e outros representantes de várias organizações que trabalhavam com Direitos Humanos” (Vieira, 2005, p.118), a fim de elaborar a agenda brasileira para a Conferência de Viena, a partir do diagnóstico das principais dificuldades do país. Do texto final, cuja responsabilidade da redação foi inteiramente da delegação brasileira na Conferência, merecem destaques dois artigos, o 71 e o 91.

---

<sup>92</sup>Conamp repudia federalização do caso Dorothy Stang. *Consultor Jurídico*. São Paulo. 7 mar 2005. Disponível em: <[https://www.conjur.com.br/2005-mar-07/conamp\\_repudia\\_federalizacao\\_dorothy\\_stang](https://www.conjur.com.br/2005-mar-07/conamp_repudia_federalizacao_dorothy_stang)>. Acessado em 2 jan. 2019

No artigo 71 do texto final, reconhece-se a necessidade de um “plano de ação nacional” com fito de identificar as formas pelas quais o Estado pode melhorar a promoção e proteção dos Direitos Humanos. O dispositivo é uma prévia do que viria a ser, em 1995, o Plano Nacional de Direitos Humanos, já mencionado neste texto, que trouxe, em suas intenções, a ideia de federalização de violações de direitos humanos.

71. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda que cada Estado pondere a oportunidade da elaboração de um plano de ação nacional que identifique os passos através dos quais esse Estado poderia melhorar a promoção e a proteção dos Direitos Humanos.<sup>93</sup>

No entanto, é no artigo 91 da Conferência que a “impunidade dos autores de violações de direitos humanos” surge com como uma preocupação oficial dos Estados no que pode significar que a discussão sobre federalização já estaria se apresentando como solução.

91. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos encara com preocupação a questão da impunidade dos autores de violações dos Direitos Humanos e apóia os esforços desenvolvidos pela Comissão dos Direitos do Homem e pela Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e proteção das Minorias, na análise de todos os aspectos deste problema.<sup>94</sup>

Materialmente, os dois artigos, tanto 71 quanto o 91, foram, de certa forma, internalizados no ordenamento jurídico brasileiro mediante o primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos proposto pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em 1996. De certo, o Presidente anteviu a resposta para uma série de questionamentos e críticas seriam feitas ao Brasil, em 1997, pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos<sup>95</sup>

A Comissão constatou que, quando as autoridades decidem investigar os casos de violência policial, encontram enormes dificuldades em reunir provas que identifiquem os responsáveis pelas violações dos direitos humanos. (...) <sup>96</sup>  
Outro obstáculo de fato enfrentado consiste em que no Brasil prevalece a chamada “lei do silêncio”, segundo a qual, as testemunhas oculares (“testemunhas”) se negam a esclarecer as circunstâncias dos fatos presenciados por temor a possíveis represálias. O medo de represálias é tão forte que muitas vezes as próprias vítimas da violência policial preferem calar-se a ser alvo dessas represálias (...) <sup>97</sup>  
Por outro lado, quando uma testemunha se dispõe a colaborar com a justiça na identificação de criminosos, depara-se ela com a lentidão do próprio processo judicial e

<sup>93</sup>Conferência de Direitos Humanos de Viena. 1993. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/viena.html>

<sup>94</sup> Idem, ibidem.

<sup>95</sup>A Comissão Interamericana de Direitos Humanos é uma das entidades que integram o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Composta por sete juristas eleitos por méritos pessoais sem indicação de governo, a CIDH é independente da Organização dos Estados Americanos.

<sup>96</sup>Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatório sobre o Brasil, 1997. Cap. 3, parágrafo 25. Disponível em <http://cidh.oas.org/countryrep/brazil-port/indice.htm>. Acessado em: 22.12.2018.

<sup>97</sup> Ibidem, parágrafo 26

podem transcorrer meses sem que seja chamada a testemunhar, sem que disponha de serviço algum que a proteja, o que desestimula a colaboração com a justiça.<sup>98</sup>

A Comissão expressamente recomenda que o Brasil faça a transferência para a competência da justiça federal o julgamento de crimes relacionados a violação de direitos humanos, inclusive, com o governo federal tendo um papel protagonista na instauração do processo. Consta, assim, dentre as suas recomendações:

Transferência para a competência da justiça federal do julgamento dos crimes que envolvam violações dos direitos humanos, devendo o Governo Federal assumir a responsabilidade direta pela instauração de processo e pelo devido estímulo processual quando se trate de tais crimes (107).<sup>99</sup>

No mesmo sentido, apareciam vozes na esfera pública que apoiavam a recomendação da Comissão Interamericana ao apoiar uma resolução em torno da federalização das violações. Após a absolvição do comandante da polícia militar responsável pelo “Massacre de Eldorado dos Carajás”, o diretor da organização não governamental Human Rights Watch do Brasil, James Louis Cavallaro, aproveitando de um espaço editorial cedido pelo jornal “Folha de São Paulo”, em 29 de agosto de 1999, expôs um posicionamento pressionando o governo para que desse prioridade aos projetos de federalização.

Em suas palavras, “federalizar determinados crimes contra os direitos humanos não é ideia nova e sim uma reiteração da vontade popular que surge sempre que a Justiça falha, como no caso Eldorado. O importante, aqui, é não perder o potencial deste momento.”<sup>100</sup> Já a relatora das Organizações das Nações Unidas sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias e Extrajudiciais, Asma Jahangir, em uma de suas recomendações após visita in loco ao Brasil, deixou bastante claro que o IDC teria sido um passo bem-vindo para o combate da impunidade

O Procurador-Geral da República, a fim de garantir o cumprimento das obrigações brasileiras em matéria de direitos humanos, poderá solicitar permissão ao Superior Tribunal de Justiça em qualquer fase da investigação ou transferência de um caso para a competência do governo federal. justiça. É um passo bem-vindo para combater a impunidade<sup>101</sup> (tradução nossa)<sup>102</sup>

<sup>98</sup> Ibidem, parágrafo 27

<sup>99</sup> Ibidem, parágrafo 95, item J.

<sup>100</sup> Questão antiga, vontade reiterada. *Folha de São Paulo*. Opinião. São Paulo. 29.8.1999. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz29089909.htm>

<sup>101</sup> Organizações das Nações Unidas Relatório. Official Document System. NU.E/CN.4/2004/7/Add.3 Disponível: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/105/98/PDF/G0410598.pdf?OpenElement>

<sup>102</sup> Original: “The Prosecutor-General of the Republic, in order to ensure the enforcement of Brazil’s human rights obligations, will be able to seek permission from the Superior Tribunal of Justice in any phase of the investigation or the transfer of a case to the competence of federal justice. It is a welcome step forward to combat impunity”

Aqui cabe destacar a importância das recomendações vindas dos relatores da ONU em assuntos de direitos humanos. De acordo com André Carvalho Ramos (2016), uma “recomendação é uma opinião não vinculante de órgão internacional de direitos humanos, fruto da existência de obrigação internacional de monitoramento e supervisão dos direitos protegidos (o chamado “droit de regard”)” (p. 103).

Apesar de não ser vinculante, Ingrid Viana Leão nos explica que em seu trabalho “Execuções Sumárias, Arbitrárias e Extrajudiciais: Efetividade das recomendações da ONU no Brasil” defendido perante a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, as recomendações possuem papel relevante do ponto de vista jurídico. Para Leão, “as recomendações dos relatores especiais após o conhecimento do Conselho de Direitos Humanos (...) são encaminhados a Assembleia Geral, que pode acionar o Conselho de Segurança como mecanismo de efetividade das deliberações do procedimento não convencional” (2011, p. 122);

A pesquisadora ainda aponta que há outras formas de sanção, entre as quais, “o condicionamento à assistência bilateral ou multilateral, a assistência ao desenvolvimento ou a vantagem comercial” (LEÃO apud RIDRUEJO, 2011, p. 122). Portanto, essa recomendação não é usual e sua importância parece legitimar a preocupação internacional sobre o IDC.

Por fim, em 2004, o Relator das Nações Unidas para Independência de Juízes e Advogados, Leandro Despouy elogiou a proposta de reforma do judiciário e expressamente mencionou que o projeto poderia significar uma tentativa de resolver o problema da impunidade dado que a “adoção da reforma é um passo importante para mudar o sistema de justiça, na medida em que marca o início de um processo de mudança que visa resolver problemas estruturais - atrasos, falta de acesso e impunidade em algumas áreas” <sup>103</sup>(tradução nossa)<sup>104</sup> Em outras oportunidades, logo após a plena vigência do IDC no ordenamento jurídico, a ONU manifestou preocupação quanto a sua efetividade ao lidar com as violações <sup>105</sup>

<sup>103</sup>Organizações das Nações Unidas. Relatório. Official Document System. 2005. Disponível em: <http://ONU.E/CN.4/2005/60/Add.3.Disponível.em:https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/111/67/PDF/G0511167.pdf?OpenElement>

<sup>104</sup>Texto original: “The adoption of the reform is an important step towards changing the system of justice, insofar as it marks the beginning of a process of change aimed at resolving structural problems - delays, lack of access and impunity in some areas”

<sup>105</sup>Organizações das Nações Unidas Relatório. Official Document System. ONU.CAT/C/39/2. Disponível: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhssm2du5UCXz44%2fYuDDc2UebuXIAgIPehOOqpb29W8Sf52bXmV7lzb2ecur5Pqgo2BJqfmgXcsousHNKI6R1Cf%2bG60pgld6Qa5duDBauXr>

#### 4.5 Uma perspectiva jurídica: o instituto na prática

Neste subitem, pretendo demonstrar os aspectos jurídicos do instituto, seus elementos constitutivos, o papel do legitimado constitucional na suscitação, o processamento e jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça. Utilizo como fontes de informação a doutrina jurídica<sup>106</sup> relacionada à dogmática do direito constitucional e os acórdãos dos outros IDC já julgados e que estão disponíveis no site da Corte.

##### 4.5.1 O que é o incidente de deslocamento de competência segundo a interpretação jurídica?

Previsto no artigo 109, §5º da Constituição Federal, o incidente de deslocamento de competência é o meio pelo qual os autos de um processo ou inquérito podem ser remetidos para à justiça federal quando preenchidos os seus requisitos (LENZA, 2018). Conforme sugere o constitucionalista Luiz Ernane Malato (2007), a natureza jurídica é de instrumento jurídico-político processual penal por conta da semelhança entre o incidente e o desaforamento previsto no Código de Processo Penal: ambos deslocam os autos de processo para outra instância em razão da parcialidade da instância de origem<sup>107</sup>.

Um dado interessante que ajuda a confirmar a hipótese de Malato está na forma com que a 3ª Seção do Superior Tribunal de Justiça registrou a ementa do IDC n.1 (“caso Dorothy Stang”): a expressão “processual penal” para identificar o julgado. Além disso, um ministro classificou o IDC como “processual”, mas não definiu seu significado.

O que se está a apreciar, efetivamente, em termos restritos - isto foi muito bem colocado pelo eminente Procurador Geral da República em caráter pontual - é simplesmente o incidente processual destacado no plano constitucional<sup>108</sup>

<sup>106</sup> O estudo “Quem somos: a magistratura que queremos” feito pela Associação de Magistrados Brasileiros (AMB) coletou respostas de mais de 3.851 juízes de direito, entre ativos e inativos, de todas as instâncias e de todo o país, para traçar um perfil da magistratura brasileira. Na relação de doutrinadores mais citados pelos juízes no momento da fundamentação de suas decisões, nenhum jurista dedicado exclusivamente para o direito constitucional. Pensando nessa ausência, escolhi o constitucionalista Pedro Lenza como doutrina para este trabalho por aparecer entre os votos dos ministros do STJ quando do julgamento do IDC n. 3. O estudo está disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/pesquisa-completa-amb.pdf>>

<sup>107</sup> Assim define o artigo 610, do CPP: “Art. 427. Se o interesse da ordem pública o reclamar ou houver dúvida sobre a imparcialidade do júri ou a segurança pessoal do acusado, o Tribunal, a requerimento do Ministério Público, do assistente, do querelante ou do acusado ou mediante representação do juiz competente, poderá determinar o desaforamento do julgamento para outra comarca da mesma região, onde não existam aqueles motivos, preferindo-se as mais próximas”

<sup>108</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Voto do Ministro Hélio Quaglia Barbosa. Incidente de deslocamento nº 1. 8.6.2005.



Com relação a competência, a justiça federal foi escolhida pelo legislador como a jurisdição para dar prosseguimento as investigações em razão de ao menos três hipóteses: uma primeira que baseia-se no argumento de que instância federal estaria afastada de interesses locais, uma segunda de que é a justiça federal aquela na qual a União responde pelas violações aos tratados internacionais de direitos humanos nos termos do artigo 21, inciso I, da Constituição Federal<sup>109</sup> e uma terceira, sugerida pela doutrina jurídica, de que a opção legislativa pela justiça federal foi importante para garantir a estabilização da jurisprudência. Conforme argumenta o jurista Francisco Rezek, a justiça federal tem atribuições funcionais mais estáveis para a tramitação do projeto deslocado, como uma jurisprudência mais “uniforme”.

Em geral, nas federações os crimes dessa natureza, os crimes previstos por qualquer motivo em textos internacionais, são crimes federais e da competência do sistema federal de Justiça. Isso tem várias vantagens, como uma jurisprudência uniforme, uma jurisprudência unida, a não tomada de caminhos diversos segundo a unidade da federação em que se processe o crime. É vantajoso e é praticado em outras federações. (DINO apud REZEK, p. 21)

O legislador escolheu o Superior Tribunal de Justiça<sup>110</sup> como o Tribunal com a competência funcional para julgar os pedidos de deslocamento de competência. Do ponto de organização judiciária, no entanto, a Resolução<sup>111</sup>, nº 6 de 12 de fevereiro de 2005, instituída pelo Presidente do STJ, definiu a 3ª Seção da corte como dedicada a julgar os incidentes de deslocamento de competência. A 3ª Seção é composta pela 5ª e 6ª Turma, ambas dedicadas exclusivamente à matéria de direito penal e processual penal.

Não há previsão para medida liminar ou cautelar em sede de IDC e da decisão de provimento ou desprovimento não há previsão de recurso. Mesmo assim, foram encontrados embargos de declaração, recursos extraordinários e agravos em recursos extraordinário opostos pelas partes vencidas em alguns dos casos já julgados pela 3ª Seção do STJ.

Segundo a constitucionalista Eloisa Machado de Almeida (2011), o IDC apresenta requisitos fundamentais para seu exercício pelo Procurador-Geral da República, entre os quais, a necessária presença de: i. graves violações de direitos humanos; ii. a responsabilidade

<sup>109</sup>O texto constitucional assim define: “art. 21. Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;”

<sup>110</sup>O STJ é órgão criado pela Constituição de 1988 cuja competência é de dar conformidade às normas infralegais. Possui 33 ministros divididos em seis turmas.

<sup>111</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resolução nº 6 de 12 de fevereiro de 2005. Min. Edson Vidigal. Disponível: <[https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/66/Res\\_6\\_2005.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/66/Res_6_2005.pdf)>. Acesso em: 3 de jan. 2019

internacional por violações a direitos humanos e; iii. subsidiariedade nacional e internacional do IDC.

Nos próximos subitens, desenvolvo como estão estruturados esses requisitos e como a 3ª Seção do STJ os tem interpretado. Para melhor compreensão da jurisprudência da Corte, a tabela a seguir traz uma relação entre “Número, “Caso” e um “Breve Resumo” de cada um dos IDC já julgados:

**Quadro 6 - Relação de casos de acordo com seus números de processo e breves resumos**

Número	Caso	Breve resumo
IDC 1	“Dorothy Stang”	Trata-se de pedido de deslocamento de competência suscitado pelo PGR sobre investigação policial aberta para apurar a execução da missionária norte-americana Dorothy Stang ocorrida no 12/2/2005, em Anapu, no estado do Pará. Há indícios de atuação de grupo de extermínio. O STJ decidiu pelo não provimento do pedido.
IDC 2	“Manoel Mattos”	Trata-se de pedido de deslocamento de competência suscitado pelo PGR sobre investigação policial aberta para apurar a execução do vereador Manoel Mattos ocorrido em Pitimbu, no estado do Pará. Há indícios de atuação de grupo de extermínio. O STJ deu parcial provimento ao pedido.
IDC 3	“Grupo de extermínio em Goiás”	Trata-se de pedido de deslocamento de competência de investigação suscitado pelo PGR sobre investigação policial aberta para apurar o desaparecimento de 3 pessoas e a tortura de outra dentro do contexto de crise de segurança pública ocorrida entre 2012 e 2013 em todo o Estado de Goiás. O STJ deu integral provimento ao pedido.
IDC 4	“TCE/PE”	Trata de incidente de deslocamento de competência levado ao STJ por integrante do TCU/PE, alegando que atos administrativos praticados no âmbito do Tribunal ensejaram em sua aposentadoria por invalidez permanente, motivada por laudo que teria constado quadro de "esquizofrenia paranoide" e de "psicopatia". Primeira tentativa de usar IDC para não tratar de violência institucional. STJ não conheceu do pedido em razão da competência exclusiva do PGR.

IDC 5	“Thiago Farias”	Trata-se de incidente de deslocamento de competência suscitado pelo PGR sobre investigação policial aberta para apurar a execução do promotor de justiça Thiago Farias em Itaíba, em Pernambuco. Há indícios de atuação de grupo de extermínio. O STJ deu integral provimento ao pedido.
IDC 9	“Chacina do Parque Bristol”	Trata-se de incidente de deslocamento de competência suscitado pelo PGR sobre investigação policial aberta para apurar a execução de 6 pessoas (com 1 sobrevivente) no contexto dos “Crimes de Maio de 2006” ocorridos na cidade de São Paulo. Há indícios de atuação de grupo de extermínio. O caso ainda não foi julgado.
IDC 10	“Cabula”	Trata-se de pedido de deslocamento de competência suscitado pelo PGR sobre investigação policial aberta para apurar a execução de 17 pessoas mortas na cidade de Salvador, no Estado da Bahia. Há evidências do envolvimento de policiais militares na ação. STJ não acolheu o pedido.
IDC 14	“Greve da PM/ES”	Trata-se de pedido de deslocamento de competência suscitado pela PGR sobre inquérito administrativo aberto para apurar infrações possivelmente cometidos por oficiais da Polícia Militar do Espírito Santo durante a greve policial de 2017
IDC 15	“Grupos de extermínio no Ceará”	De acordo com o portal Conjur, trata-se de pedido de deslocamento de competência suscitado pela PGR sobre investigação policial aberta para apurar a “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 <sup>112</sup> ,” Aguarda julgamento.
IDC 21	“Caso Nova Brasília”	Trata-se de pedido de deslocamento de competência suscitado pela PGR sobre investigação policial aberta para apurar a execuções e estupros possivelmente cometidos por policiais militares durante os anos de 18/10/1994 e

<sup>112</sup> “Federalização exige prova de incapacidade das autoridades locais”. *Conjur*. 15 de mar. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-15/federalizacao-exige-prova-incapacidade-autoridades-locais>

		8/5/1995 no Rio de Janeiro. O caso aguarda julgamento.
IDC 22	“Caso Conflitos Agrários em Roraima”	De acordo com o portal Conjur, trata-se de pedido de deslocamento de competência suscitado pela PGR sobre investigação policial aberta para apurar “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)”. <sup>113</sup> O caso aguarda julgamento.
IDC 24 <sup>114</sup>	“Caso Marielle Franco”	Trata-se de pedido de deslocamento de competência suscitado pela PGR sobre a investigação policial aberta para apurar a execução da vereadora Marielle Franco e o motorista Edson Gomes em 2018, na cidade do Rio de Janeiro. Há indícios de atuação de grupos de extermínio. Julgado. Indeferido.

Quadro 6 – Lista com IDC’s, seus apelidos e breve resumo. Fonte: autoria própria.

#### 4.5.2 O primeiro requisito: as graves violações de direitos humanos.

O primeiro requisito para a suscitação do IDC pelo PGR é a presença das “graves violações de direitos humanos”<sup>115</sup> no caso concreto. O direito internacional consuetudinário tem “*guidelines*” estabelecidas que ajudam a compreender o conteúdo jurídico inserido no conceito. Aqui, vale destacar o entendimento de constitucionalista Eloisa Almeida (2011) segundo o qual o direito consuetudinário definiu, ao longo dos anos, um núcleo duro de direitos a serem observados e respeitados por todos.

Normas consuetudinárias foram a base para os ‘crimes contra a humanidade’ da Carta de Direitos de Nuremberg. Normas consuetudinárias de direitos humanos têm obrigado os Estados que não querem aceitar os tratados internacionais ou que o fizeram com a inclusão de reservas que os enfraqueceram. Em um exemplo festejado, o sistema internacional produziu normas internacionais consuetudinárias declarando ilegal o apartheid e outras formas de discriminações raciais sistemáticas, e inclusive deram à norma consuetudinária caráter obrigatório (jus cogens) (HENKIN apud ALMEIDA, 2011, p.7)

<sup>113</sup> Ibid. idem.

<sup>114</sup> “Caso Marielle: relatora abre prazo para familiares e acusados se manifestarem sobre federalização da investigação” *Notícias STJ*. 23 de dez. de 2019. Disponível em <http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/Caso-Marielle-relatora-abre-prazo-para-familiares-e-acusados-se-manifestarem-sobre-federalizacao-da-investigacao.aspx>

<sup>115</sup> Dentre os 6 (seis) IDC que foram julgados pela 3ª Seção do STJ, 5 (cinco) lidam diretamente com violação de direitos humanos relacionadas à execução sumária e/ou chacina possivelmente perpetrada por grupos de extermínio com ligações com polícias militares, além de possíveis falhas nas investigações.

No mesmo sentido, a Resolução 1.503, elaborada pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas contribui para definição do conceito trabalhando com a ideia de “consistent pattern of gross violations”<sup>116</sup> para caracterizar que as consistentes e sistemáticas violações de direitos humanos contra um grupo podem também caracterizar graves violações de direitos humanos.

No contexto nacional, a 3ª Seção do Superior Tribunal de Justiça já procurou se debruçar sobre “graves violações de direitos humanos” nos julgamentos dos dois primeiros IDCs. No IDC n. 1, o caso “Dorothy Stang”, os ministros apontaram que o não estabelecimento de um rol de crimes taxativo foi uma posição adequada do legislador pois isso garantiu ao julgador a possibilidade de uma interpretação pormenorizada dado o caráter excepcional do instituto.

2. Dada a amplitude e a magnitude da expressão “direitos humanos”, é verossímil que o constituinte derivado tenha optado por não definir o rol dos crimes que passariam para a competência da Justiça Federal, sob pena de restringir os casos de incidência do dispositivo (CF, art. 109, § 5º), afastando-o de sua finalidade precípua, que é assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais firmados pelo Brasil sobre a matéria, examinando-se cada situação de fato, suas circunstâncias e peculiaridades detidamente, motivo pelo qual não há falar em norma de eficácia limitada. Ademais, não é próprio de texto constitucional tais definições<sup>117</sup>

No IDC n.2, o caso “Manoel Mattos”, a expressão moveu-se pela primeira vez para uma delimitação mais interpretativa. Novamente, a particularidade do caso ditou os caminhos pelos quais os ministros discutiram as nuances da expressão ao qualificar o homicídio pelo impacto causado ao “Estado”.

(...) 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<sup>118</sup>

No IDC n. 3, o caso “Grupos de extermínio de Goiás”, no momento em que realiza seu exame de requisitos a luz do caso concreto, relaciona a participação de “agentes estatais no Estado de Goiás” aos crimes comuns, como tortura e homicídio, para definir o que para ele é uma grave violação de direitos humanos.

[...] não há dúvidas de que estamos diante de algumas situações delituosas com características de grave violação a direitos humanos, porquanto, segundo a exordial e

<sup>116</sup>Organizações das Nações Unidas. Relatório. Human Rights Concil. ONU, A/HRC/5/CRP.6

<sup>117</sup>BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, IDC nº 1, min. Relator. Felix Fischer, j. 08.6.2005.

<sup>118</sup>BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, IDC nº 2, min. Relatora Laurita Vaz, j. 27.10.2010

posteriormente apurado, boa parte dos delitos aqui em exame são crimes contra a vida, supostamente levados a efeito por agentes estatais no Estado de Goiás.<sup>119</sup>

No IDC n. 5, o caso “Thiago Faria”, o relator do caso, min. Rogério Schietti, também procura relacionar um único homicídio a “ação de grupos de extermínio” para qualificar o fato como de “extrema gravidade”.

O caso é, deveras, de extrema gravidade, haja vista os indicativos de que a morte do referido membro do Ministério Público estadual resultou da ação de grupos de extermínio que atuam no interior do Estado de Pernambuco<sup>120</sup>.

Uma possível conclusão a ser extraída destes julgados é de que os ministros evitam definir objetivamente o que seriam “graves violações de direitos humanos” preferindo exercitar “uma tarefa interpretativa, porém não subjetiva, diante das inúmeras referências, parâmetros e normas que guardam coerência com o sistema internacional de proteção a direitos humanos e sua evolução histórica.” (ALMEIDA, 2011, p. 9)

#### **4.5.3 Segundo requisito: Possibilidade de responsabilização internacional por violações de direitos humanos**

O segundo requisito para a suscitação do IDC pelo PGR é a possibilidade de a União ser responsabilizada internacionalmente por violações de direitos humanos. A responsabilidade internacional por violação de tratados de direitos humanos pode ocorrer em duas possibilidades, uma sob um crivo mais político, como é o caso do sistema convencional das Nações Unidas e uma outra sob forma de uma sentença judicial internacional, como é o caso do sistema internacional de proteção de direitos humanos, sendo esta última a única capaz de “ensejar a federalização das violações de direitos humanos” (ALMEIDA, 2011, p.9)

No tocante a jurisdição internacional de proteção aos direitos humanos, o Brasil se submete a duas Cortes, ao Tribunal Penal Internacional<sup>121</sup> e a Corte Interamericana de Direitos Humanos<sup>122</sup>. Em ambas, a União pode vir a ser responsabilizada pela violação de direitos humanos. A diferença está no rol de condutas prescritas para isto. No caso da CorIDH, o acervo de direitos está previsto na Convenção Americana de Direitos Humanos (“Pacto San José da Costa Rica”), entre os quais, o direito à vida (art. 4º), a integridade pessoal (art. 5º), a

<sup>119</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. IDC n.3. Min rel. Jorge Mussi. J. 10.12.2014

<sup>120</sup> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, IDCn.5, Min. rel. Rogério Schietti, j. 24.9.2014

<sup>121</sup> Decreto 4.388, de 25 de setembro de 2002.

<sup>122</sup> Decreto 678, de 6 de novembro de 1992.

liberdade pessoal (7º), direito a garantias e proteção judiciais (art. 8º, 9º, 10º e 25), entre outros.

Especificamente sobre os direitos previstos na Convenção Americana, Eloisa Machado de Almeida pontua que “diante do conteúdo aberto dos direitos, que a tarefa de definição de graves violações a direitos, bem como das obrigações oriundas dos tratados internacionais que gerem responsabilidade do Estado brasileiro dependerão, sobretudo, de interpretação” (2011, p. 11).

Por outro lado, o Tribunal Penal Internacional tem um rol menos aberto para punir condutas violadoras de direitos humanos. De acordo com o Estatuto de Roma, documento pelo qual instaura o TPI, são puníveis os por crimes de guerra, crimes contra a humanidade e crimes de agressão (art. 5º, I, do Estatuto)

#### **4.5.4 Terceiro requisito: O caráter subsidiário do instituto.**

O terceiro requisito para a suscitação do IDC é o reconhecimento de seu caráter subsidiário, ou seja, a suscitação do deslocamento deve ser encarada como uma exceção no ordenamento jurídico. Em regra, a competência para apurar infrações penais é atribuída aos Estados-membros da federação pela Constituição e pelo Código de Processo Penal, de modo que a suspensão desta atribuição deve vir somente para casos excepcionais. (VIEIRA; DIAS, 2000). Outra informação valiosa é que a subsidiariedade, diferentemente dos outros dois requisitos, é implícito pois “decorre da interpretação e compreensão dos demais dispositivos constitucionais” (ALMEIDA, 2011, p. 11).

Aqui, o que importa é verificar se “o aparato repressivo estatal está sendo conivente com a situação de violações perpetradas ou, então, que não tem condições de apurar as violações e responsabilizar os culpados” (LIMA & BICUDO, 2005, p. 3) tendo sido exatamente esse o entendimento consignado pela 3ª Seção julgou o IDC n. 1 (“caso Dorothy Stang”).

Na espécie, as autoridades estaduais encontram-se empenhadas na apuração dos fatos que resultaram na morte da missionária norte-americana Dorothy Stang, com o objetivo de punir os responsáveis, refletindo a intenção de o Estado do Pará dar resposta eficiente à violação do maior e mais importante dos direitos humanos, o que afasta a necessidade de deslocamento da competência originária para a Justiça Federal, de forma subsidiária, sob pena, inclusive, de dificultar o andamento do processo criminal e atrasar o seu desfecho, utilizando-se o instrumento criado pela aludida norma em desfavor de seu fim, que é combater a impunidade dos crimes praticados com grave violação de direitos humanos<sup>123</sup>

<sup>123</sup>BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. IDC nº1, min. rel.sr. Felix Fischer.

No IDC n. 2, a 3ª Seção, ao conceder o pedido de deslocamento, também enxergou “o apelo feito pelas próprias autoridades estaduais, no sentido de estarem incapazes de promover a eficiente apuração dos fatos diante da magnitude da infiltração do crime nas instâncias oficiais” (ALMEIDA, 2011, p.13).

#### **4.5.5 Procurador-Geral da República: o único legitimado constitucional.**

O Procurador-Geral da República é o chefe máximo do Ministério Público Federal. Não à toa possui um amplo leque de possibilidades jurídicas para serem utilizadas desde ações de natureza constitucional, até a intervenção federal bem como próprio pedido de incidente de deslocamento de competência. Especificamente com relação ao IDC, o PGR é o único legitimado previsto pela Constituição de 1988 a poder realizar sua propositura, constituindo, portanto, uma atribuição privativa do cargo<sup>124</sup> ..

Ao menos considerando jurisprudência internacional, esse aspecto privativo já teve implicações importantes no processamento de casos perante sistema interamericano de proteção de direitos humanos. Conforme aponta a constitucionalista Eloisa Machado (2011), o precedente “Lazinho Brambilla da Silva vs. Brasil”, foi fundamental para que a hipótese de federalização não fosse reconhecida como recurso interno para efeitos de admissibilidade da petição na Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

[...] no sistema interamericano de direitos humanos, para que um caso seja admitido, é preciso que se comprove que todos os recursos internos foram esgotados, sem que houvesse uma resposta efetiva ou responsabilização dos violadores de direitos humanos<sup>36</sup>. Trata-se, assim, de um sistema de responsabilização subsidiária. (ALMEIDA, 2011, p. 14)

Nesse caso em particular, consta dos autos que o adolescente brasileiro Lazinho Brambilla da Silva foi executado a disparos por arma de fogo por autoridades do Estado dentro de uma casa de acolhimento para adolescentes (“FEBEM”) em 2003. A investigação para apurar o ocorrido foi arquivada<sup>125</sup>. Em 2005, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos acolheu a Petição apresentada pelo Conectas Direitos Humanos para que o Brasil fosse responsabilizado por falhas nas investigações.

<sup>124</sup> No estudo “Estudo sobre a federalização das graves violações de direitos humanos”, os pesquisadores apontam que “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.” (2014, p. 41)

<sup>125</sup> BARBOSA, Bia. Falhas em investigação podem levar Brasil a responder processo na OEA. *Repórter Brasil*. 4.3.2007. Disponível: <https://reporterbrasil.org.br/2007/03/falhas-em-investigacao-podem-levar-brasil-a-responder-processo-na-oea/>



A CIDH não reconheceu o argumento utilizado pelo Estado brasileiro de que a solicitação de deslocamento de competência feita pela Ong perante a PGR constituiria em “recurso interno”. A CIDH declarou, expressamente, que somente constituiria recurso interno a suscitação concreta do deslocamento de competência pela PGR e a aceitação do caso pelo STJ.

Em termos decisórios, a privatividade garante ao PGR relativa discricionariedade em seu exercício cujo efeito pode ser verificado no estudo realizado por Juliana Santiago que dedicou-se a estudar unicamente o IDC concluindo que, ao menos à época de seu trabalho, cerca 22 pedidos de suscitação foram prontamente arquivados pela própria PGR, ou seja, não foram nem mesmo levados a suscitação perante o STJ.<sup>126</sup>

Em suma, apesar da aplicabilidade ainda tímida, é um instituto possui uma trajetória importante no ordenamento jurídico. Os subitens até aqui nos ajudam a entender, portanto, que o incidente de deslocamento de competência possui requisitos explícitos e implícitos a serem preenchidos pelo Procurador-Geral da República: a indicação de indícios graves violações de direitos humanos, possibilidade de violação de tratados internacionais de direitos humanos pelo Brasil e a subsidiariedade – apresentar à Corte os motivos pelos quais as instâncias inferiores não estão atingindo o resultado esperado nas investigações. .

Por conta, talvez, a ausência de uma lei específica verificamos que esses requisitos têm uma construção jurídica bastante relacionada à sua aplicação, ou seja, são os julgadores que estão preenchendo os seus conteúdos. Tanto a inexistência de um rol específico de “graves violações” quanto a necessidade de se comprovar a excepcionalidade do deslocamento, a 3ª Seção tem um papel decisório relevante no momento de definir os limites do instituto.

Em relação a decisão, verificamos também que o Procurador-Geral da República, por ser o único legitimado com atribuição constitucional para suscitar o deslocamento de competência, guarda uma relativa discricionariedade para decidir quais casos serão suscitados perante o Tribunal.

#### **4.5.6 – Balanço de casos julgados: argumentos e reflexões.**

Somente a observação dos requisitos do incidente de deslocamento de competência não parece ser suficiente para compreensão de seus desafios de aplicação. Diante desse problema, o balanço de casos se apresenta como uma ferramenta importante para identificar as diferenças e similaridades entre os argumentos movidos pelos julgadores. Para fazer esse balanço, a fonte de

---

<sup>126</sup>CASTRO, Juliana Santiago. Incidente de deslocamento de competência: A federalização das violações de direitos humanos. Monografia. Universidade de Brasília. 2013. p. 54

informação foram unicamente os acórdãos dos casos já julgados disponíveis através de acesso ao sítio eletrônico do STJ e organizados em uma tabela.

Nesta tabela, foram utilizadas as seguintes colunas “Caso”, “Síntese”, “Entrada no STJ”, “Decisão”, “PGR”, “Posição do MPE/TJ”, “Relator(a) no STJ”, “Presidente do julgamento”, “Admissibilidade”, “Sustentação oral”, “Data do Julgamento”, “Resultado”, “Composição”, “Ausência (s)”, “Definição de Grave Violação de Direitos Humanos”, “Violação a Tratado de Direitos Humanos”, “Incapacidade estatal”, “Informações que podem ser úteis”, “Desfecho”. A tabela consta no anexo da pesquisa.

Em termos quantitativos, há uma predominância temática importante: dos 6 (seis) casos já julgados pela 3ª Seção do STJ, 5 (cinco) lidam diretamente com violação de direitos humanos relacionadas à execução sumária e/ou chacina possivelmente perpetrada por grupos de extermínio com ligações às polícias militares, além de possíveis falhas nas investigações.

Uma possibilidade explicativa para essa predominância temática está no “Estudo sobre a federalização de graves violações de direitos humanos” (2014) em que os autores procuram destacar que a temática da violência institucional nada mais é do que o reflexo da atuação das organizações que militam nesse campo.

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. (p. 41)

Adentrando mais no corpus empírico, o que os acórdãos nos ajudam a refletir sobre as dificuldades de aplicação do incidente de deslocamento de competência podem residir no conflito federativo entre instância federal e instâncias ordinárias (os Estados). De algum modo, uso instrumental do argumento “falhas nas investigações” pelos julgadores revela um “obstáculo” ao equilíbrio da disputa federativa entre a instância federal e as estaduais em torno de respostas institucionais às violações.

Conforme sugerido pela doutrina jurídica, as falhas nas investigações inserem em um contexto de subsidiariedade do uso do incidente de deslocamento de competência. O instituto pode ser manejado conquanto que seja em caráter excepcional e em caso de absoluta incapacidade estatal em garantir o cumprimento de deveres mínimos de persecução penal em toda a sua estrutura (investigação, processamento e execução penal).

Pensar esse argumento frente aos casos já julgados é contrastante. Em síntese, o IDC n.1 trata da execução da missionária norte-americana Dorothy Stang, executada em 12 de fevereiro de 2005, nas imediações da cidade de Anapu, no estado do Pará, uma região marcada por conflitos latifundiários entre posseiros, fazendeiros, grileiros e pistoleiros. A vítima teria tido a execução encomendada por Vitalmiro Souza Bastos, um “grileiro” em posse de um lote de 3.000 hectares na região de Anapu. Outros supostamente envolvidos no crime são Amair Feijoli da Cunha, é acusado de ser intermediário na contratação de pistoleiros, Clodoaldo Carlos Batista, que teria participado da execução da missionária, Raifran das Neves Sales, assim como Clodoaldo, que confessou que executou a missionária e Reginaldo Pereira Galvão, acusado de oferecer recompensa para quem executou a missionária.

No caso concreto, após manifestações contrárias do Ministério Público estadual do Pará, em 8 de junho de 2005, a 3ª Seção do STJ votou pelo indeferimento integral do pedido de deslocamento de competência. Apesar das evidências sugerirem a execução, e da execução pode ser interpretada como uma grave violação de direitos humanos por todo o contexto em que está inserida, prevaleceu a tese de que a instância ordinária estaria “empenhada na apuração dos fatos” para não “tumultuar o andamento do processo criminal e procrastinar a solução da lide”.

Em suma, as autoridades estaduais encontram-se empenhadas na apuração de tais fatos, visando punir os eventuais responsáveis, refletindo a intenção e o dever do Estado do Pará em dar resposta eficiente à violação do maior e mais importante dos direitos humanos, o que afasta a necessidade do deslocamento da competência originária para a Justiça Federal de forma subsidiária, sob pena, inclusive, no caso, de tumultuar o andamento do processo criminal e procrastinar a solução da lide, utilizando-se o instrumento criado pela norma constitucional (art. 109, § 5º) em desfavor da sua própria finalidade, que é combater a impunidade dos crimes praticados com grave violação aos direitos humanos. (STJ, IDC n.1, p. 35)

Nas palavras do ministro Gilson Dipp, *"não basta a ofensa aos direitos humanos, é preciso que essa violação não tenha sido investigada, apurada, não tenha sido objeto da persecução penal e de processamento e julgamento"* [f. 35]. Não houve interposição de recurso de embargos declaratórios ou recurso extraordinário por nenhuma das partes.

Os desdobramentos do caso “Dorothy Stang” são de que Rayfran das Neves Sales, réu confesso, e Clodoaldo Carlos Batista foram condenados a 27 e 17 anos de prisão em dezembro de 2005. Em abril de 2006, Amair Feijoli da Cunha foi condenado a pena de 18 anos de reclusão e, um ano depois, em maio de 2007, o grileiro Vitalmiro Bastos de Moura foi condenado a 30 anos de prisão como mandante da execução de missionária, obteve anulações de duas

condenações em tribunais do Júri, mas foi novamente condenado em 2013. Regivaldo Pereira Galvão também foi condenado a pena de 30 anos, mas recorre em liberdade.

No IDC n. 2, outra vez as falhas nas investigações surgiram como ‘pêndulo’, mas agora para deslocar as investigações da execução de Manoel Mattos. Em 24 de janeiro de 2009, o advogado, vereador e defensor de direitos humanos Manoel Mattos foi executado na Praia de Acaú, no município de Pitimbu, na Paraíba. O vereador já sofria ameaças desde 2002 enquanto procurava denunciar a atuação de grupos de extermínio na região fronteira dos estados da Paraíba e Pernambuco fato que incentivou organizações de direitos humanos a buscarem – e conseguirem – medidas cautelares perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos para que o Brasil protegesse a vida de Manoel Mattos. Os acusados pela execução são “Sérgio da Rua da Palha” e “Zé Parafina” qualificados como autores materiais e Sargento Flávio e Cláudio Borges qualificados como mentores da execução.

Em 27 de outubro de 2020, a 3ª Seção do STJ se reuniu para julgar o caso. O pedido de deslocamento foi parcialmente acolhido (a ação penal nº 022.2009.000.127-8, referente a execução de Manoel Mattos) em um reconhecimento feito também pelas próprias autoridades locais que assumem não estarem em condições de apurar a execução.

É notória a incapacidade das instâncias e autoridades locais em oferecer respostas efetivas, reconhecida a limitação e precariedade dos meios por elas próprias. **Há quase um pronunciamento uníssono em favor do deslocamento da competência para a Justiça Federal**, dentre eles, com especial relevo: o Ministro da Justiça; o Governador do Estado da Paraíba; o Governador de Pernambuco; a Secretaria Executiva de Justiça de Direitos Humanos; a Ordem dos Advogados do Brasil; a Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado da Paraíba (STJ, IDC-2, f. 5). **(Grifos nossos)**

Mesmo com o apelo das autoridades locais, a cautela com o uso do IDC se apresentou no voto da ministra Laurita Vez que pediu *"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"*. [p. 38]

Como desdobramentos do caso Manoel Mattos, uma breve busca feita pelo sistema do Tribunal Regional Federal nº 5 a partir do número da ação penal<sup>127</sup> deslocada nos mostra que o júri do caso foi marcado apenas para novembro de 2013, no Fórum da Justiça Federal da Paraíba, apesar do pedido de deslocamento ter sido provido em 2010. Mesmo assim, a

<sup>127</sup>O processo está registrado sob nº 0044183-26.2013.4.05.0000 na justiça federal. Para consulta: <http://www4.trf5.jus.br/cp/cp.do>

julgamento pelo Tribunal do Júri adiado por duas oportunidades. Na primeira, o adiamento se deu pela ausência de quórum legal de jurados: dos dezoito jurados intimados, sete pediram dispensa, por medo de retaliações<sup>128</sup>. O segundo adiamento se deveu a um pedido de desaforamento apresentado pelo Ministério Público Federal ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Por determinação do TRF5, autos foram remetidos para Seção Judiciária de Recife<sup>129130</sup>. Em 15 de abril de 2015, submetidos ao Tribunal do Júri, o acusado Flávio Inácio Pereira foi condenado a 26 anos de reclusão, e José da Silva Martins a 25 anos de reclusão, ambos em regime fechado<sup>131</sup>.

No IDC n. 3 as falhas nas investigações das instâncias ordinárias também surgiram a partir da distinção semântica entre “ineficiência” e “incapacidade” para avaliar a proporção com que as instâncias ordinárias lidaram com os diferentes processos abertos para apurar as violações do Estado. O contexto que se insere este IDC é a apuração de crimes com indícios de participação de grupos de extermínio formados em batalhões da elite da polícia militar de Goiás tendo como estopim as execuções de 24 pessoas em situação de rua entre agosto de 2012 e março de 2013.

No julgamento realizado em 10 de dezembro de 2014, a 3ª Seção do STJ deu provimento parcial ao pedido de deslocamento. O provimento parcial foi motivado pelo argumento exarado pelo relator do processo, min. Jorge Mussi, no qual procura fazer uma distinção entre “incapacidade” e “ineficiência” sendo a primeira mais grave do que a segunda dado que a incapacidade constituiria fundamento relevante para o deslocamento de competência, enquanto a ineficiência, não.

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

É evidente que a ineficiência dos órgãos encarregados de investigação, persecução e julgamento de crimes contra os direitos humanos é situação grave e deve desencadear

<sup>128</sup>Jurados do caso Manoel Mattos não foram localizados, diz procurador. *Gl.* Disponível: <<http://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2013/11/jurados-do-caso-manoel-mattos-nao-foram-localizados-diz-procurador.html>>

<sup>129</sup>Seis anos depois, morte do advogado Manoel Mattos chega a júri popular. *Gl.* 14 abr. 2015 <<http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2015/04/seis-anos-depois-morte-do-advogado-manoel-mattos-chega-juri-popular.html>>

<sup>130</sup>Júri do caso Manoel Mattos é transferido para Recife *Âmbito Jurídico*. <https://ambito-juridico.jusbrasil.com.br/noticias/118686213/juri-do-caso-manoel-mattos-e-transferido-para-recife>

<sup>131</sup>Justiça condena dois réus pela morte do advogado Manoel Mattos. *Gl.* 15 abri. 2015 <<http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2015/04/justica-condena-dois-reus-pela-morte-do-advogado-manoel-mattos.html>>

no seio dos Conselhos Nacionais e dos órgãos correccionais a tomada de providências aptas à sua resolução. Mas não é a ineficiência, substancialmente, o propulsor da necessidade de deslocamento da competência. Ao contrário, é a ineficácia do Estado, revelada pela total falta de capacidade de mover-se e, assim, de cumprir papel estruturante de sua própria existência organizacional, o fator desencadeante da federalização [STJ, IDC n. 3, f. 21]

A partir desse raciocínio, dos nove pedidos de deslocamento de competência feitos pela PGR, apenas três inquéritos criminais foram deslocados para a justiça federal. Para os demais casos, classificados como parte de uma “ineficiência” da instância ordinária, o relator propôs a expedição de ofício e recomendações para “impulsionar” os demais processos

Não obstante, determina-se seja oficiado ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás para que recomende aos juízes criminais, como também aos eminentes Desembargadores com atuação na esfera penal, que dêem imediato impulso às ações ns. 109796-96.2008.8.09.0137 e 258784-93.2007.8.09.0137, bem como de seus recursos pertinentes, as quais deverão ter tratamento prioritário a partir desta data. Determina-se, ainda, em novo expediente, recomendação ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e ao Ministério Público do Estado de Goiás que também dispensem tratamento diferenciado no que diz respeito à agilidade na conclusão das seguintes ações penais: a) Comarca Cachoeira Alta (37280-14-2007.8.09.0020); b) Comarca de Rio Verde (117866-10.2005.8.06.0137); Comarca de Cromínia (200904689853); c) Comarca de Alvorada do Norte (2011.00652366); d) 8ª Vara dos Crimes Punidos com Reclusão na Comarca de Goiânia (2009.01019350). [STJ, IDC n. 3, f. 50]

Após a promulgação do resultado do julgamento, em 11 de março de 2015, a Procuradoria do Estado de Goiás opôs recurso de embargos de declaração alegando que o acórdão negou vigência “princípios constitucionais do devido processo legal, do juiz natural e federativo da organização do Poder Judiciário.” [IDC n. 3, f. 2]

Os embargos de declaração foram admitidos, mas rejeitados. A Procuradoria do Estado de Goiás também interpôs Recurso Extraordinário<sup>132</sup> alegando violação do artigo 5.º, e os incisos XXXV, XXXVII, XXXVIII, XXXIX, LIII, LIV, LV, LXXVIII e o artigo 92, todos da Constituição” que foram admitidos pela min. Laurita Vaz. Até o encerramento desta pesquisa, não houve notícia do julgamento do recurso extraordinário relativo ao IDC n. 3.

Os desdobramentos do caso apontam para o prosseguimento das investigações agora pela Polícia Federal<sup>133</sup>, que identificou o grupo de policiais militares envolvido nas execuções sumárias. De acordo com a Polícia Federal, ao menos 100 (cem) pessoas teriam sido vítimas

<sup>132</sup>Não obtive êxito em localizar o recurso extraordinário em questão no site do STF. Utilizei os seguintes números processuais, todos disponíveis no STJ, nas opções de busca “por origem” e por “número único”: 0138069-04.2013.3.00.0000, 01380690420133000000, 100000005676201367, 1380690420133000000.

<sup>133</sup>Não obtive êxito em identificar informações relevantes sobre o caso por tramitar em segredo de justiça na justiça federal.

em Goiás, a maioria não tinha antecedentes criminais. Em 2019, os policiais acusados foram absolvidos pelo Tribunal do Júri<sup>134, 135</sup>

No IDC n. 5, o argumento das falhas nas investigações também dialoga com a excepcionalidade do incidente. O contexto desse IDC se assemelha bastante ao IDC n. 2 (“caso Manoel Mattos”): trata-se de uma única vítima, no caso, Thiago Faria Soares, executado a tiros em 14 de outubro de 2013, enquanto viajava pela Rodovia PE-300, em direção à cidade de Itaíba, no interior de Pernambuco. A hipótese de que Thiago teria sido vítima de um grupo de extermínio com atuação no agreste pernambucano conhecido como “Triângulo da Pistolagem” foi determinante para o provimento do pedido de deslocamento.<sup>136</sup>

Nesse caso em particular, de acordo com o relator do caso na 3ª Seção do STJ, próprio Ministério Público do Estado do Pernambuco remeteu os autos da investigação criminal para a Procuradoria Geral da República objetivando a federalização do caso.

Na representação, o Ministério Público Estadual salientou, ainda, que, em pouco mais de 4 meses de investigação, “não foi possível sequer identificar o veículo usado no crime, não foram juntados alguns dos laudos periciais, resolução das várias contradições de depoimentos, não foram realizadas quebras de sigilos telemáticos e bancários, entre outras diligências imprescindíveis para solução adequada desse crime” (fl. 1.087). Assim, segundo o Ministério Público do Estado de Pernambuco, “há necessidade de se proceder o deslocamento da competência, sendo certo que o Estado de Pernambuco não detém condições para o enfrentamento isolado da situação.

Há interesses, inclusive, políticos, que podem prevalecer em detrimento da paz social” (fl. 1.088). Para ele, “de nada adiantará a elucidação do homicídio do Promotor de Justiça Thiago, se não houver a desarticulação da organização criminosa que o executou” (fl. 1.089 – grifei). Por tais razões, o próprio Ministério Público de Pernambuco determinou a remessa dos autos do inquérito policial para a Procuradoria Geral da República, com o objetivo de subsidiar o ajuizamento deste incidente. Juntamente com o pedido, o órgão ministerial apresentou diversos elementos relacionados às especificidades da realidade do Município de Itaíba/PE que estariam, em tese, obstando o regular prosseguimento da investigação criminal (IDC n 5, f. 13)

Novamente, o excerto do acórdão confirma que as dificuldades de aplicação do instituto residem no pacto federativo. Mesmo assim, o que o IDC n. 5 nos sugere é que talvez haja uma

<sup>134</sup>Grupo de extermínio matou ao menos 100, a maioria sem ficha criminal. *Correio Braziliense*. 11 de nov. de 2016.<[https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2016/11/11/interna\\_cidadesdf,556847/grupo-de-extermínio-matou-ao-menos-100-a-maioria-sem-ficha-criminal.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2016/11/11/interna_cidadesdf,556847/grupo-de-extermínio-matou-ao-menos-100-a-maioria-sem-ficha-criminal.shtml)>

<sup>135</sup> PMs investigados durante a Operação Sexto Mandamento são absolvidos por um júri popular 11 de jun. 2019 <https://www.rotajuridica.com.br/pms-investigados-durante-a-operacao-sexto-mandamento-sao-absolvidos-por-um-juri-popular/>

<sup>136</sup>STJ federaliza caso de promotor morto e aponta conflito entre MPPE e polícia. Gl. 14 de ago. de 2014 Disponível em: <http://g1.globo.com/pe/caruaru-regiao/noticia/2014/08/stj-federaliza-caso-de-promotor-morto-e-aponta-conflito-entre-mppe-e-policia.html>

possibilidade de cooperação entre as esferas dado que neste caso foi a instância ordinária que procurou às autoridades federais objetivando um determinado resultado.

Nesse sentido, o requisito da “incapacidade estatal” surge até mesmo como espécie de “guarda-chuva” abarcando vários outros conceitos indeterminados como “inércia, omissão, ineficácia, negligência, falta de vontade política, de condições pessoais e/ou materiais etc. – de o Estado-membro” constituindo como “um conjunto de falhas na investigação criminal”. Ao final, o pedido de deslocamento foi provido. A Procurador-Geral da República opôs embargos declaratórios alegando “omissão” no acórdão do IDC n.5 no sentido que a o Relator não especificou para qual seção judiciária os autos seriam remetidos, e foram admitidos e acolhidos. [EDcl no IDC n. 5]

Os desdobramentos do caso apontam para a condenação dos acusados José Maria Pedro Rosendo Barbosa, José Maria Domingos Cavalcante, Adeildo Ferreira dos Santos e José Marisvaldo Vitor da Silva pelo Tribunal do Júri Federal, em Pernambuco<sup>137</sup>. Um quinto acusado Antônio Cavalcante Filho está foragido.

Por fim, no último julgado (ao menos, até a conclusão deste trabalho) foi IDC n. 10, chamado de caso “Chacina do Cabula”, ocorrido em Salvador no dia 6 de fevereiro de 2015, cuja responsabilidade atribuiu-se a uma ação da Polícia Militar estadual<sup>138</sup> cuja motivação pode ter sido “vingança”. As vítimas tinham entre 16 e 27 anos de idade. O MP denunciou 9 policiais pela autoria das execuções. Os acusados foram inocentados, mas decisão foi anulada pela Primeira Turma da Primeira Câmara Criminal do Tribunal de Justiça da Bahia (TJ-BA), após recurso do Ministério Público. O processo todo está em segredo de justiça.

Em meio a isso, a Procuradora Geral da República suscitou o deslocamento de competência. No julgamento do pedido, a 3ª Seção do STJ negou provimento sustentando não ter havido “falhas nas investigações”, mas o ponto mais importante do acórdão talvez esteja no uso de uma decisão da justiça estadual da Bahia para sustentar a tese na qual as instâncias ordinárias estariam em condições

<sup>137</sup>TRF5 mantém condenações, mas reduz penas de envolvidos no Caso Thiago Faria. Folha PE. 20 de dez. de 2017. <https://www.folhape.com.br/noticias/noticias/cotidiano/2017/12/19/NWS,52815,70,449,NOTICIAS,2190-TRF5-MANTEM-CONDENACOES-MAS-REDUZ-PENAS-ENVOLVIDOS-CASO-THIAGO-FARIA.aspx>

<sup>138</sup>ALVES, Alan Tiago. Chacina do Cabula: Ação da PM que deixou 12 mortos na BA segue sem solução após 4 anos. *Gl.* Disponível em: <<https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2019/02/06/chacina-do-cabula-acao-da-pm-que-deixou-12-mortos-na-ba-se-gue-sem-solucao-apos-4-anos.ghtml>>. Acessado em: 9.9.2019.



De outro lado, mesmo que pudesse parecer questionável, num primeiro momento, a rapidez com a qual a justiça de 1º grau absolveu sumariamente os denunciados, chegou ao conhecimento deste Relator que as Apelações Criminais interpostas pela Defensoria Pública (como assistente da acusação) e pelo Ministério Público estadual na ação penal n. 0314066-69.2015.8.05.0001 foram providas pelo Tribunal de Justiça da Bahia, anulando a sentença absolutória. Tal provimento, por si só, demonstra que não há nem deficiência de funcionamento tampouco comprometimento ideológico ou subjetivo do Judiciário estadual que dificulte a análise isenta dos fatos, deixando claro que eventual erro de julgamento poderá, na forma regular do processo, ser corrigido, seja no tribunal de justiça, seja nas instâncias extraordinárias. (IDC n. 10, f. 26)

O PGR apresentou Recurso Extraordinário, que não foram admitidos pela min. Maria Thereza de Assis Moura. Também foi apresentado Agravo em Recurso Extraordinário, e os autos do IDC n. 10 foram remetidos para o Supremo Tribunal Federal.<sup>139</sup>

Em suma, quando olhamos para os casos já julgados, conseguimos enxergar que há, de fato, uma dificuldade de aplicação do incidente de deslocamento de competência por conta da disputa federativa. Essa dificuldade pode ser vislumbrada, por exemplo, no uso do argumento relacionado às “falhas nas investigações”, que é lido pelos julgadores como um requisito implícito ao uso do instituto.

Como um pêndulo, enquanto uma parte das instâncias ordinárias rechaçam o deslocamento da competência por declararem ter condições de lidar com as investigações abertas para apurar as possíveis violações de direitos humanos – , uma outra parte dessas instâncias ordinárias, ao assumiram suas incapacidades em lidar com as investigações, acabam por viabilizar o acolhimento os pedidos de deslocamento de competência

Por outro lado, uma vez aplicado pelo Superior Tribunal de Justiça, ao menos olhando para os casos já julgados até o momento, também podemos verificar que a estrutura da justiça federal criminal parece apresentar resultados importantes na busca de respostas às violações. No próximo capítulo, nos dedicamos a enxergar o instituto de deslocamento número 9 para compreender seu contexto, suas especificidades e seus sentidos para o ordenamento jurídico.

---

<sup>139</sup>Não obtive êxito em localizar o recurso extraordinário mencionado no site do STF. Foram utilizados os seguintes números processuais constantes no levantamento processual do IDC n. 10 no STJ: 0177605-17.2016.3.00.0000

## **5 - A SOLUÇÃO NA PRÁTICA: COMO O IDC-9 NOS AJUDA A ENTENDER O INSTITUTO?**

Neste capítulo, desenvolvo propriamente o estudo de caso sobre a chacina do Parque Bristol, que foi objeto do IDC-9, estruturando-o a partir dos elementos constantes nos autos desse procedimento, que tramita perante o Superior Tribunal de Justiça. Os autos do IDC, acessível para qualquer um no sítio eletrônico do tribunal, traz consigo a cópia do processo criminal e do inquérito policial.

Este capítulo possui 6 subitens sendo o primeiro dedicado a contextualizar o caso. Para isso, uma linha do tempo foi construída utilizando informações disponíveis do acervo digital da do jornal “Folha de São Paulo” e “O Estado de São Paulo” considerando os intervalos de pesquisa entre os dias 1 de maio de 2006 até 31 de maio 2006.

Construí a narrativa a partir da ocorrência da chacina em 14 de maio de 2006 alternando entre informações presentes dentro do processo e informações produzidas por outras fontes. Descrevo também o procedimento criminal, que compreende o inquérito policial e o trâmite de arquivamento no Ministério Público do Estado de São Paulo. Seguindo o desdobramento cronológico do caso, passo a tratar do incidente de deslocamento de competência, até seu andamento atual (já que não foi concluído). Por fim, analiso ainda a ação civil pública 1062551-10.2018.8.26.0053 proposta pelo Promotoria de Direitos Humanos do Ministério Público de São Paulo que visa. Uma das contribuições dessa narrativa é buscar compreender essa ação como um dos efeitos indiretos do IDC-9.

### **5.1 Maio de 2006: pane na segurança pública paulista e o princípio do caos.**

No dia 11 de maio de 2006, dois delegados do departamento de polícia civil de São Paulo prestaram depoimento em uma Comissão Parlamentar de Inquérito, em Brasília, destinada a investigar o tráfico de armas no país<sup>140</sup>. Apesar de secreta, a reunião foi gravada e seu conteúdo vazado. O conteúdo da gravação mudaria toda a forma sobre como o tema da segurança pública e enfrentamento à violência era enxergado pela sociedade, além de ter arrastado mais cinco centenas de vítimas diretas (ADORNO, SALLA; 2007).

Na reunião, os delegados de polícia civil informaram à Comissão os planos do governo do Estado de São Paulo para aquele início de maio: transferir os líderes do grupo criminoso

---

<sup>140</sup>REIS, Thiago. Folha de São Paulo. “Polícia pretendia isolar o PCC” 13.5.2006. Disponível em “<https://acervo.folha.com.br/compartilhar.do?numero=16805&anchor=5285660&pd=9567c025a2821e47f5a8baa9c31bb681>”

Primeiro Comando da Capital para um presídio de segurança máxima no município de Presidente Venceslau, extremo oeste do Estado. O objetivo da medida era isolá-los para que assim fosse evitada uma possível megarrebelião nos presídios paulistas. A ordem do Governador foi cumprida e, no dia 12 de maio de 2006, 765 presos foram encaminhados para lá.

No dia seguinte, oito das principais lideranças, entre os eles, o maior dos líderes, Marcos Willians Herbas Camacho (“Marcola”), após terem sido interrogados na sede do DEIC no município de São Paulo, foram encaminhados para outro presídio, de Presidente Bernardes. Marcola e os demais líderes foram submetidos a um tratamento mais rigoroso. Foram colocados no RDD, regime diferenciado de cumprimento de pena, considerado o maior grau de isolamento previsto na legislação penal brasileira.

Segundo notícias, a gravação da CPI, outrora vazada para advogados do PCC, chegou aos ouvidos de Marcola e o teria irritado<sup>141</sup>. Na mesma noite das transferências dos presos, uma série de ataques passou a acontecer em várias localidades do Estado de São Paulo. O saldo final foram, como bem sabido, mais de cinco centenas de assassinatos - essa parte será explicada com rigor de detalhes mais à frente.

Em 2008, em entrevista concedida ao CEBRAP, Nagashi Furukawa, secretário da Secretaria de Assuntos Penitenciários à época dos fatos, faz uma dupla atribuição de culpa para justificar o que pode ter acontecido em maio de 2006. Dois momentos merecem atenção das falas de Furukawa, em um primeiro momento o ex-Secretário diz que foram as “transferências dos líderes dessa organização criminosa para presídios mais rigorosos” e em um segundo momento diz que “justificativa político-eleitoral” motivaram o que ele chama de “grande crise de maio de 2006”.

Acredito que a origem da megarrebelião de 18 de fevereiro de 2001, como também dessa grande crise de maio de 2006, está ligada ao pcc. **Não há dúvida alguma com relação a isso. Em 2001, a rebelião aconteceu logo depois da transferência dos líderes dessa organização criminosa para presídios mais rigorosos; em 2006 foi a mesma coisa.** É claro que por trás disso existem problemas com os servidores públicos coniventes, que procuraram dar regalias para determinadas lideranças em troca de uma paz aparente (MIRAGLIA; SALLA, 2008, p.24) **(Grifos nossos)**

<sup>141</sup> Apesar de sigilosa, a reunião foi gravada e a fita da gravação foi vazada aos advogados do PCC. O conteúdo teria irritado “Marcola”. Disponível: <http://noticias.terra.com.br/brasil/guerraurbana/interna/0,,OI1009449-EI7061,00-Tecnico+vendeu+fita+de+CPI+para+PCC+por+R.html>. Acessado em 13 jan. 2019

É interessante ampliar um pouco a lente para enxergar os motivos pelos quais “Maio de 2006” ocorreu para ter uma visão mais panorâmica de seus principais momentos. Um primeiro a ser considerado é a formação do PCC e como sua origem relaciona-se com o quadro penitenciário à época dos fatos, e que perdura até os dias atuais.

Conforme explica Camilla Dias (2011), a precarização do ambiente carcerário, a violência institucional, a corrupção e o contato entre diferentes grupos podem ter servido de combustível para o florescimento do grupo. Originariamente, o grupo nasceu do presídio de Taubaté com o discurso de criar laços entre os presos e enfrentar a opressão do Estado. Para atingir esse objetivo, Dias sustenta que o grupo adotou como estratégia o uso de rebeliões para pressionar a administração penitenciária a transferir presos de uma unidade prisional para outra com o fito de “conquistar territórios para a organização, seja por meio da disseminação de suas ideias, que de fato atraíam muita gente, seja por meio da eliminação física daqueles que não aceitavam a pretensão de ingerência do PCC sobre a dinâmica prisional” (2011, p. 144).

O plano funcionou e o grupo se expandiu para vários presídios de São Paulo alcançando uma posição de hegemonia das relações produção de crime dentro e fora dos presídios. Dias também esclarece que essa consolidação do grupo como força hegemônica teve dois momentos de inflexão: as megarrebeliões de 2001<sup>142</sup> e de 2006. É nessa direção que se encontra o segundo momento de atribuição de culpa feita por Furukawa, a possibilidade do exercício da rebelião para fins políticos-eleitorais.

Então, por que as rebeliões começaram a acontecer? Começaram porque o PCC, por alguma razão, decidiu isso. E as informações que nos chegavam à Secretaria, vinham desta forma: ‘vai haver eleição no ano que vem’. Muitos acham que estou tentando dar alguma justificativa político-eleitoral, mas são dados rigorosamente objetivos. Como eu disse, o tratamento dos presos não mudou em 2005, os funcionários eram os mesmos etc. Muito bem, então, naquele ano de 2005, especialmente de julho em diante, nós começamos a receber informações deste teor: ‘o PCC determinou a realização de uma rebelião em tal penitenciária e que era para quebrar tudo o que tinha lá’. Qual era a reivindicação? Não tinha reivindicação — ‘vão quebrar, porque vão quebrar’ (SALLA, 2008, p. 34)

Das falas de Furukawa saem as explicações oficiais do governo. A “crise” teria decorrido da irritação dos líderes com as ordens de transferência visando o isolamento, além do impacto que poderia ter gerado no resultado eleitoral ao término daquele ano. Outras explicações pululam para tentar dar conta do que pode ter acontecido. Uma delas está disponível no relatório

<sup>142</sup>BUOSI, Milena. Ex-corregedor afirma que alertou secretário sobre megarrebelião. *Folha de São Paulo*. São Paulo. 13.9.2001. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u36988.shtml>> Acesso em: 14 jan. 2019.

“São Paulo Sob Achaque” realizado por entidades de movimentos sociais e a Faculdade de Direito da Universidade de Harvard.

Nessa contra narrativa, o relatório menciona a reportagem feita por Marcelo Godoy ao jornal “O Estado de São Paulo”, publicada em 5 de maio de 2008. Nela, a informação advinda de uma escuta telefônica realizada pelo Grupo de Atuação Especial e Repressão ao Crime Organizado (Gaeco), do Ministério Público de São Paulo, revela um novo elemento explicativo para o fato ocorrido: os “achques” pela polícia.

A revolta da cúpula do Primeiro Comando da Capital (PCC) com os achques e sequestros praticados por policiais civis de São Paulo foi uma das causas que levaram a facção criminosa a praticar as ondas de atentados que começaram em maio de 2006 e paralisaram o Estado. O esquema que mais enfureceu os bandidos foi aquele que seria comandado por Augusto Peña<sup>143</sup>

Os “achques” consistiram no grampeamento telefônico de integrantes das famílias de membros do PCC. O objetivo era extorqui-los. Na ocasião da matéria do “Estado”, Peña, investigador de polícia, teria exigido de “Gegê”, um dos líderes do PCC, a quantia de R\$ 150 mil para que sua família não fosse acusada de tráfico de drogas. “Marcola” também teria sido vítima de um “achque”, em uma situação na qual seu cunhado teria sido sequestrado por Peña e outros policiais.

Ainda que haja disputa sobre suas causas, a megarrebelião de 2006 começou em 12 de maio de 2006 compreendendo três estabelecimentos de segurança máxima (Taubaté, Avaré e Presidente Bernardes), 50 das 74 unidades penitenciárias do Estado e 21 dos 33 centros de detenção provisória (p. 47/48). Do interior do Estado em direção à capital, os estabelecimentos prisionais foram aglutinando-se em motins um após o outro. O fim da megarrebelião ocorreu em 15 de maio de 2006. Discutiu-se à época a existência de um “acordo” feito entre o governo do Estado de São Paulo e os líderes do PCC com objetivo de pôr fim aos motins.

Sobre isso, em 16 de maio de 2006, o jornal “Folha de São Paulo”<sup>144</sup> trouxe a notícia de que acordo teria sido pactuado no dia 14 de maio de 2006 no presídio de Presidente Bernardes

<sup>143</sup>GODOY, Marcelo. Escuta indica que achques provocaram ataques do PCC. *Folha de São Paulo*. São Paulo. 5.5.2008. Disponível em <<https://www.estadao.com.br/noticias/geral,escuta-indica-que-achques-provocaram-ataques-do-pcc,167411>> Acesso em: 14 jan. 2019.

<sup>144</sup> CARAMANTE, André. “Cúpula do PCC ordena fim dos ataques”. *Folha de São Paulo*. 16.5.2006. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/compartilhar.do?numero=16808&anchor=5285600&pd=89191acaff3c9c9f22c8b9978d4a059>

entre a Iracema Vasciaveo, associada à Associação dos Reeducandos Nova Ordem, o policial militar Ailton Araújo Brandão, comandante da região de Presidente Prudente, o corregedor Antônio Ruiz Lopes, representante da Secretaria Estadual de Administração Penitenciária (SAP), o delegado da Polícia Civil José Luiz Cavalcante e o Marcos Willians Herba Camacho, o “Marcola”. Apesar do governo ter negado, o próprio comandante-geral da Polícia Militar do Estado reconheceu a existência de uma conversa com Marcola<sup>145</sup>.

A escalada de violência começou com ataques a postos da Polícia Militar e delegacias de polícia.<sup>146</sup> Em brevíssimo tempo, os ataques foram direcionados aos serviços de transporte público, prédios públicos e a rede de agências bancárias<sup>147</sup>. Trabalhadores e estudantes foram dispensados mais cedo e nos dias seguintes muitas empresas, escolas e universidades simplesmente não abriram. Houve até mesmo um boato sobre um “toque de recolher”, nunca confirmado, mas as ruas estavam vazias à noite.<sup>148</sup>

Com relação a vitimização, de acordo com o estudo “Violência de Estado no Brasil: Uma análise dos Crimes de Maio de 2006” (2019), elaborado pelo Centro de Antropologia e Arqueologia Forense da Universidade Federal de São Paulo, durante os dias 12 a 14 de maio, houve dezenas de ataques contra agentes públicos com a consequente morte de 43 pessoas. A responsabilidade foi atribuída ao PCC.

Os documentos e narrativas da época permitem afirmar – continua o relatório – com bastante certeza que durante os primeiros três dias (de 12 a 14 de maio) o pcc realizou dezenas de ataques contra os agentes públicos, e como consequência foram mortas 43 pessoas em ações ligadas ao pcc. Nos mesmos dias, também houve ações que tiveram como resultado a morte de agentes públicos em enfrentamento com a organização criminosa. No entanto, a partir do dia 14 e até o dia 20 de maio, as evidências indicam que houve uma decisão oficial de iniciar uma ação repressiva de resposta aos ataques. (p. 42)

De fato, o que se sabe, objetivamente, é que o período entre os dias 12 e 21 de maio de 2006 contou com 564 mortes de civis por armas de fogo de acordo com o Laboratório de

<sup>145</sup>PERSIA, Mayra. “Comandante-geral da PM nega acordo com PCC, mas admite “conversa” 16.5.2006 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u121602.shtml>

<sup>146</sup>DECLERCQ, Mari. Bodas de zinco: os crimes de Maio de 2006. *Vice*. 12 mai 2016. Disponível em: [https://www.vice.com/pt\\_br/article/jm3yed/bodas-de-zinco-os-atentados-organizados-do-pcc-e-os-crimes-de-mai-o-de-2006](https://www.vice.com/pt_br/article/jm3yed/bodas-de-zinco-os-atentados-organizados-do-pcc-e-os-crimes-de-mai-o-de-2006)

<sup>147</sup>Pcc ataca ônibus e fóruns, promove megarrebelião e amplia medo no estado - 74 mortes, 150 ataques, 80 rebeliões. *Folha de São Paulo*. 15 mai 05 de 2006. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1505200601.htm>

<sup>148</sup>Medo de ataques pára são paulo - Atentados na madrugada e onda de boatos fazem lojas, escolas e repartições públicas fecharem as portas. Uma onda de pânico fez parar ontem a maior e mais rica cidade do país e espalhou choque e medo pelo Estado de São Paulo. *Folha de São Paulo*. 16 de mai. de 2006. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1605200601.htm>

Análise da Violência (LAV) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) no qual levou-se em consideração boletins de ocorrência e laudos necroscópicos. Dispostos em uma tabela, os números ficam assim:

**Tabela 1 - Número de vítimas por tiro e dano**

	Mortos	Feridos	Total
Agentes públicos	59	13	72
Números de civis	505	97	602
Total	564	110	674

Fonte: Análise dos impactos dos ataques do Pcc em São Paulo em maio de 2006. 2008

A tabela ajuda avançar duas conclusões preliminares dentre várias possíveis: há uma forte predominância entre vítimas civis (755% maior em relação ao número de vítimas classificadas como agentes públicos) e uma forte predominância no número de mortes em relação ao número de feridos entre os civis (455% maior em relação aos agentes públicos). Segundo esse mesmo estudo do LEV-UERJ, o perfil das vítimas civis atende a um padrão quase monolítico: são homens (96%), jovens entre 16 a 25 anos (50,66%), solteiros (78%), contando apenas com a escolaridade primária (70%) e na maioria ampla sem antecedentes criminais (apenas 6% tinha algum registro).

Entendendo que, por si só, esses números não ajudam a compreender a totalidade da violência à época dos fatos, o estudo do LAV-UFRJ foi mais a fundo e construiu uma tipologia para classificar e agrupar os crimes e vítimas a partir dos boletins de ocorrência, laudos cadavéricos elaborados por médicos legistas de 23 Institutos Médico-Legais do Estado de São Paulo e outros laudos periciais. Os tipos criados foram: (a) confronto com a polícia; (b) execução sumária individual; (c) execução sumária: grupo encapuzado; (d) execução sumária: grupo não encapuzado; (e) execução sumária: policiais; (f) ataques contra delegacias; (g) conflito interindividual<sup>149</sup>; (h) acidente ou bala perdida; (i) outros; (j) desconhecido.

<sup>149</sup>O relatório define “conflito inter-individual” como “decorrente de brigas ou outros problemas entre pessoas, não relacionados a uma atividade criminosa organizada” (2008, p.12)

Tabela 2 - Tipologia dos fatos e número de vítimas de acordo com tipo e tipologia

	Agentes públicos mortos	Agentes públicos feridos	Civis mortos	Civis feridos
Confronto com a polícia	16	7	118	4
Execução sumária individual	3	0	50	7
Execução sumária: grupo encapuzado	16	2	35	27
Execução sumária: grupo não encapuzado	1	0	53	31
Execução sumária: policiais.	1	0	4	0
Ataques contra delegacias	9	1	10	3
Conflito interindividual	0	0	6	0
Acidente ou bala perdida	1	0	2	0
Outros	1	0	21	19
Desconhecido	11	3	206	5
TOTAL	59	13	505	97

Fonte: Análise dos impactos dos ataques do Pcc em São Paulo em maio de 2006, 2008.

Ao realizar essa tipologia, o estudo garante mais clareza quanto às primeiras inferências que podem ser feitas tanto sobre a proporcionalidade dos crimes praticados, quanto à distribuição entre as vítimas de acordo com seu perfil. Um esclarecimento deve ser feito sobre a diferença entre confronto com a polícia e execução sumária. Para o estudo do LAV-UFRJ, o tipo “confronto com a polícia” trata exclusivamente das situações nas quais o policial está “em serviço” ou quando “encara o crime durante a folga” (Análise, 2008, p. 12), ao passo que execução trata exclusivamente das situações nas quais há premeditação em matar sem chance de defesa da vítima (idem, p. 12). A diferenciação fica mais clara a partir das correlações feita entre disparos de arma de fogo e regiões do corpo das vítimas analisadas pelo CREMESP.

Pode-se inferir que houve uma grande predominância entre vítimas civis independentemente do subtipo do crime praticado, mas especialmente alarmante nos casos de execução sumária (independentemente do subtipo) e confronto com a polícia. Essa disparidade indica que houve uma situação de abuso durante os dias de maio de 2006 particularmente sobre vítimas civis de uma determinada condição e endereço. Com esses dados em mãos, pretendo adentrar no período mais agudo dessa crise de segurança, a “Semana Sangrenta”.



## 5.2 O que foi a Semana Sangrenta?

Publicado no jornal “Folha de São Paulo” em 1 de junho de 2006, um artigo<sup>150</sup> escrito pelo colunista Hélio Schwartsman pode ter sido o primeiro documento a ter utilizado a expressão “Semana Sangrenta” para definir o que foi período mais agudo em termos de letalidade policial durante os “Crimes de Maio” de 2006. Ao longo do período compreendido entre os dias 14 ao dia 21 de maio, ao menos 373 pessoas foram mortas por ações cometidas por agentes de segurança pública.

Para entender essa escalada de violência, o relatório “São Paulo Sob Achaque”, discutido acima evidencia a existência de duas narrativas em disputa no contexto de maio de 2006.

A primeira manifesta-se a partir de falas e ações empreendidas pela cúpula de segurança pública do Estado. Segundo este estudo, que trouxe trechos do livro “Crimes de Maio”, elaborado pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CONDEPE), o então secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo Saulo de Castro Abreu Filho justificou o uso da força policial a partir da hipótese de ter havido confrontos com “bandidos armados”:

Houve dois tipos de situações. Pessoas de carro ou moto que passavam por uma delegacia ou viatura e atiravam. Os policiais contra-atacavam e se defendiam. Se você fosse policial e estivesse lá teria feito o mesmo. Outros que preparavam ataques foram denunciados pela população, através do 190 ou do 181. Policiais confirmavam a informação e tentavam render os criminosos. É ingênuo imaginar que todos os bandidos se rendem diante da voz de prisão, principalmente se estiverem armados. Eles atiram para matar, ao contrário da polícia, que atira em defesa da lei. (CONDEPE, 2006, p. 139/40).

De fato, em uma busca aos acervos digitais dos jornais, os relatos dos policiais que estiveram na ativa durante aquele período indicam uma concordância com essa tese. Um ex-integrante da corporação, em entrevista à “Folha” declarou que “foi uma defesa [a matança]. Se a gente ficar esperando, vamos receber. Tínhamos que virar caçadores.”<sup>151</sup> À época dos fatos, comentários pedindo mais uso da força para lidar com os ataques supostamente vindos de

<sup>150</sup>SCHWARTSMAN, Hélio “Guerra às drogas”. Caderno Cotidiano 01.06.2006. Disponível: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/pensata/helioschwartsman/ult510u356175.shtml>

<sup>151</sup>RODRIGUES, Artur et al. “As feridas de Maio”. Caderno Cotidiano. 10.5.2016 Disponível: <http://arte.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/04/20/as-feridas-de-maio/>

membros do PCC eram comuns como os feitos em grupos específicos de policiais na internet pedindo a “volta de Esquadrões da Morte”,<sup>152</sup>

Apesar dessa versão dos fatos, segundo a qual houve um confronto mútuo entre forças de segurança pública e os integrantes do grupo PCC ter sido a mais notoriamente conhecida, o estudo sugere uma outra narrativa, mais latente, e construída a partir de diversos elementos que parecem constituir as violências característica de “Maio de 2006” e da própria “Semana Sangrenta”.

São considerados, portanto, além das falas de autoridades e da “sensação de confronto”, os dados objetivos colhidos por instituições públicas e privadas à época dos fatos, as perícias feitas nos corpos das vítimas, os relatos de testemunhas sobre a ocorrência de execuções sumárias e além de indícios substanciais a respeito da presença invisível grupos de extermínio como os principais atores. Estes elementos são basilares para lançar um olhar mais robusto sobre a violência desse período.

Quanto às falas de autoridades públicas, uma em particular merece atenção. O relatório “São Paulo sob Achaque” aponta que o secretário de Segurança Pública Saulo de Castro Abreu Filho teria dito a frase “distribua os armamentos de grosso calibre e vamos partir para cima” em uma reunião com o então secretário de administração penitenciária Nagashi Furukawa. (São Paulo Sob Achaque, 2011, p 58). Essa fala demonstraria, por exemplo, uma postura bélica das autoridades do Estado para lidar com a crise na segurança pública, por meio do uso desmedido de força policial.

Em relação aos números, os dados entabulados pelo estudo “Análise dos impactos dos ataques do PCC em São Paulo em maio de 2006” realizado pelo Conselho Regional de Medicina de São Paulo, sugerem que não houve uma situação de confronto e, sim, de predominância de ações vindas possivelmente do aparato repressivo do Estado na condução dos homicídios. Através da tabela, pode-se enxergar a distribuição da vitimização durante os dias notando-se uma virada a partir do dia 14/5/2006:

**Tabela 3 - Tipologia dos fatos e número de vítimas de acordo com os dias**

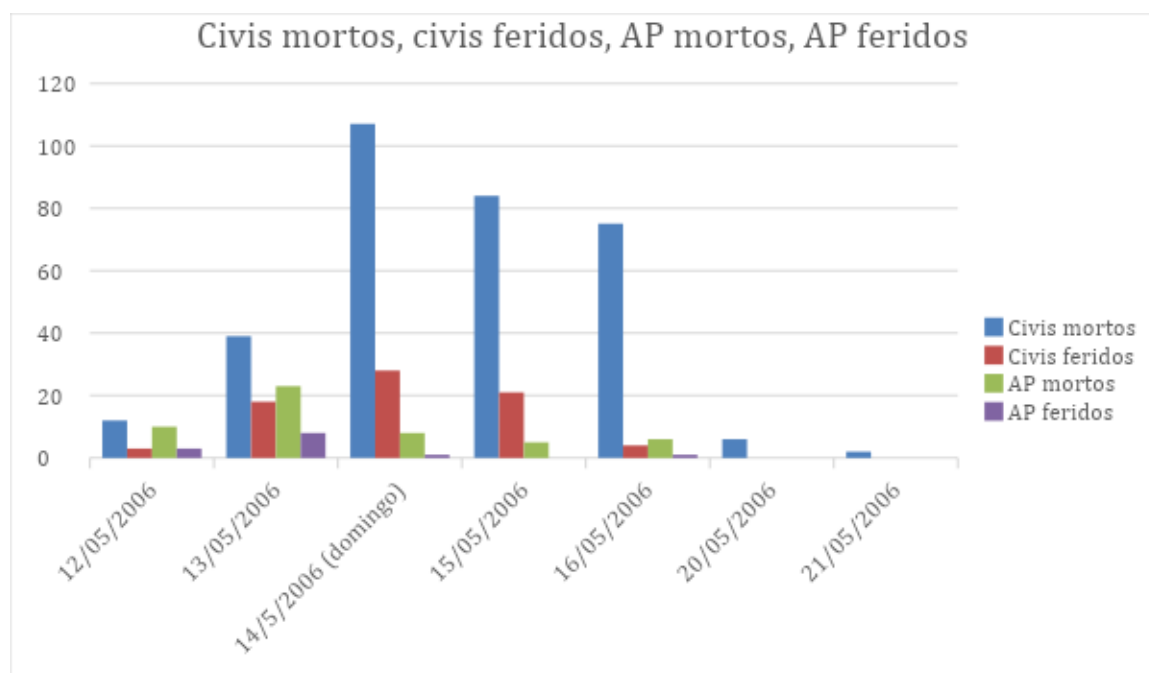
Civis Mortos	Civis Feridos	Agentes policiais mortos	Agentes policiais feridos
--------------	---------------	--------------------------	---------------------------

<sup>152</sup>BRASIL. Folha de São Paulo. Caderno Cotidiano. 14.5.2006. Disponível: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=16806&anchor=5516022&origem=busca&pd=5d4958c63a43ce7a0414bccea5ff2d78>

12/5/2006	12	3	10	3
13/5/2006	39	18	23	8
14/5/2006 (domingo)	107	28	8	1
15/6/2006	84	21	5	0
16/5/2006	75	4	6	1
20/5/2006	6	0	0	0
21/5/2006	2	0	0	0

Fonte: Análise dos impactos dos ataques do pcc em São Paulo em maio de 2006, 2008: 11

Esses dados também sugerem que o pico de mortes de civis na “Semana Sangrenta” ocorreu entre o período compreendido entre os dias 14/5 a 17/5 de 2006. Em um gráfico de colunas, a tabela construída a partir dos dados coletados pelo estudo “Análise...” fica dimensionada da seguinte forma.



**Figura 1 - Civis mortos, civis feridos, AP mortos, AP feridos**

Fonte: autoria própria. 2020

Nota-se que a partir do dia 14/5/2006 (domingo), o início da “Semana Sangrenta”, houve um expressivo incremento no número de civis mortos, enquanto o número de mortos entre os agentes de segurança pública chegou até mesmo a se reduzir.

De igual modo, o Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo (Cremesp) em um outro estudo feito a partir dos relatórios técnicos elaborados pelas diferentes unidades do Instituto Médico Legal de São Paulo, indicou um aumento expressivo dos óbitos por arma de fogo a partir do dia 14 de maio de 2006 com predominância dos disparos em regiões corporais de alta letalidade (Condepe, 2006, p. 36).

Ainda nessa perspectiva mais técnico-pericial, o trabalho elaborado pelo perito criminal Ricardo Figueiredo Molina denominado “Relatório preliminar: casos apresentados como resistência seguida de morte”, e apensado ao livro “Crimes de Maio” aponta que três características estão presentes na maioria das mortes de civis por ele analisadas durante o período compreendido entre 12 até 20 de maio de 2006: (i) disparos em regiões corporais de alta letalidade; (ii) disparos com pouca distância entre agressores; (iii) um significativo número de disparos de “cima para baixo” (CONDEPE; 2006, p. 89). Sua conclusão indica que “a combinação destes fatores aponta para situação mais compatível com aquela típica de execução e não de confronto com troca de tiros, movimentação de atiradores etc.” (2006, p. 89).

Duas questões preliminares decorrem dessa constatação: (i) o que pode ter acontecido para que a investigação em particular tenha conseguido “sobreviver” a ponto de se tornar um IDC? e; (ii) o que pode ter acontecido neste IDC-9 que ajuda a pensar as outras investigações ocorridas no mesmo período, mas que foram arquivadas?

Para tentar responder parte dessas perguntas, procuro descrever o caso a partir dos elementos disponíveis nos autos do processo de investigação – e que estão, integralmente, inseridos dentro do IDC n.9

### **5.3 O trajeto de uma investigação criminal: atores e cenários.**

Antes de adentrarmos no caso propriamente, convém esclarecer em espaços e por quais mãos uma investigação criminal como é o caso da “Chacina do Parque Bristol” pode se movimentar dentro do ordenamento jurídico brasileiro visando uma contextualização antes de adentrarmos no caso propriamente.

Do ponto de vista jurídico, a Constituição brasileira de 1988 e o Código de Processo Penal são as principais fontes nacionais de direito que estabelecem as regras sobre a produção de justiça e garantia de seu acesso no Brasil. São essas normas que criam e descrevem procedimentos sobre a organização, processamento, sentenciamento e execução dos processos

de natureza penal são previamente estabelecidas por lei federal e sua modificação somente pode ocorrer por outra lei federal (PACELLI, 2005)

De acordo com as regras postas, a investigação de um crime classificado como decorrente de uma ação policial (“letalidade policial”) é realizada por três instituições, se o agente é policial militar: a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Ministério Público. As duas primeiras estão submetidas ao gabinete dos Governadores do Estados e a última possui autonomia administrativa, financeira e funcional garantida pela Constituição brasileira de 1988. A mesma Constituição atribui às Polícias Cíveis, em seu artigo 144, §4º, da Constituição, “as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.”.

Em termos de São Paulo, a Polícia Civil ainda está submetida a duas normativas centrais a sua atuação, a Resolução 57/2015, da Secretaria de Segurança Pública do estado de São Paulo, que dispõe sobre o atendimento e o registro de ocorrências e dá outras providências e a Portaria nº 21/2015, do Delegado Geral de Polícia, judiciária nas ocorrências de homicídio consumado de policiais civis, militares e outros agentes públicos de segurança e nas ocorrências de morte decorrente de intervenção policial. Ambos ainda não existiam à época dos Crimes de Maio de 2006.

As diferenças não se resumem às atribuições previstas na Constituição. Pela sua origem histórica, a Polícia Militar se distancia da Polícia Civil pela sua estrutura administrativa baseada em uma hierarquia bastante rígida e semelhante a do Exército Brasileiro no qual cada Estado da federação define os detalhes em legislação local. No caso do Estado de São Paulo, o decreto 55.742, de 27 de abril de 2010, divide a Polícia Militar em Batalhões da Polícia Militar (BPM) responsáveis cada qual por um perímetro previamente definido pela legislação local. Cada Batalhão da Polícia Militar é comandado por um Tenente-Coronel e subcomandado por um Major e cada Batalhão é subdividido em Companhias comandadas por Capitães.

Do ponto de vista legal, um delito somente passa a existir para a Administração da Justiça a partir do seu registro junto a Distrito Policial em um documento público chamado “boletim de ocorrência”<sup>153</sup> assinado por um operador formado em direito e concursado, o Delegado de Polícia, que apesar de submetido ao Delegado-Geral da Polícia Civil e ao gabinete do Secretário de Segurança Pública, goza de relativa discricionariedade e autonomia. Seu procedimento de atuação de um Delegado de Polícia pode ser resumido da seguinte forma:

---

<sup>153</sup>Para crimes de menor potencial ofensivo, documento chama-se “termo de circunstanciado”

Ao tomar conhecimento de um crime, ou quando receber queixa-crime, o delegado de polícia deve seguir o seguinte procedimento: a) Constatar a existência de fato do delito. b) Verificar meios e modos pelos quais foi cometido. c) Descobrir a autoria. d) Levantar as provas existentes. e) Transmitir ao Judiciário as informações obtidas. f) Havendo ordem judicial ou flagrante prender o acusado (MINGARDI, 1992, p. 14).

Em um Distrito Policial, cada Delegado de Polícia é responsável por uma equipe composta por um escrivão e um ou alguns investigadores de polícia, todos profissionais concursados. Cotidianamente, no entanto, a praxe garantiu ao escrivão de polícia o importante papel de assentamento dos boletins de ocorrência. Virá das mãos deste profissional a primeira versão dos fatos com possibilidade de impacto real no curso da investigação policial e até mesmo do processo criminal, caso assim se torne.

[...] é o funcionário que transforma as queixas em boletins de ocorrência, transcreve depoimentos e transporta para o inquérito os elementos levantados, embora a decisão de quem ouvir e o que juntar ao inquérito seja, em última instância, do delegado. Das três carreiras, a de investigador é a mais prescindível. Segundo alguns delegados, pode-se tocar uma delegacia sem investigador, mas não sem escrivão. O trabalho do investigador é o de esclarecer circunstância e detalhes de fatos criminosos, com a preocupação de identificar pessoas com eles relacionadas [...] O escrivão, ao contrário do investigador, tem bastante autonomia, praticamente toma conta do plantão no lugar do delegado. É ele quem redige os bos, expede intimações, ouve as testemunhas etc. A maior parte dos delegados se restringe a assinar o que o escrivão põe na sua frente (MINGARDI, 1992, p. 16)

Uma vez convertido o boletim de ocorrência em inquérito policial por meio de um instrumento jurídico chamado “portaria”, os autos precisam ser encaminhados para o fórum correspondente à comarca do distrito policial. No fórum, o processo será distribuído tanto para um juiz de direito como para um promotor de justiça, receberá um número processual de acordo com um padrão estabelecido pelo Conselho Nacional de Justiça e retornará para o distrito policial caso sejam necessárias novas diligências.

Portanto, cabe a Polícia Civil a função de apurar o fato, identificar o autor e indiciá-lo como suspeito, se for o caso munido dos indícios de autoria e a prova da materialidade. A peça jurídica destinada a este fim chama-se inquérito policial. Uma vez concluída a investigação criminal, o Delegado de Polícia remete o inquérito ao Ministério Público que poderá exercer três decisões: (a) requerer a promoção de arquivamento do inquérito policial ao Promotor de Justiça; (b) oferecer a denúncia e viabilizar a possibilidade de instauração de Tribunal do Júri para processamento e possível condenação do réu; (d) devolver o processo ao Distrito Policial para mais diligências.

Apesar de não ter recebido a atribuição de polícia judiciária, a Polícia Militar também possui normas sobre as quais viabilizam processos internos de responsabilização quando seus integrantes se envolvem em ações violentas com resultado morte. Nesses casos, a Corregedoria da Polícia Militar pode abrir procedimento administrativo para apurar se houve violação aos valores, deveres e disciplinas conforme expressamente prevê o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar (Lei Complementar nº 893, de 09 de março de 2001).

Por fim, cabe ao Ministério Público a função de controle externo da atividade policial. A previsão desta atribuição está no art. 129, VII da Constituição federal. O Estado de São Paulo também regulamentou essa atribuição em âmbito estadual com o art. 103, XIII, da Lei complementar nº 734, de 26 de novembro de 1993 (“Lei Orgânica do Ministério Público do estado de São Paulo”). Especificamente sobre ação policial com resultado morte, o Conselho Nacional do Ministério Público editou Resolução 129, em 2015, para estabelecer regras mínimas de atuação do Ministério Público no controle externo das investigações desta natureza.

#### **5.4 Investigação da Chacina Parque Bristol: o que foi e o que restou?**

Dentre tantos casos de violência acontecidos na Semana Sangrenta, uma em particular destacou-se tanto pela presença dos elementos constitutivos das execuções sumárias perpetradas possivelmente por “grupos de extermínio”, como pela possibilidade tangível de ter havido falhas graves nas investigações destinadas a apurá-la, o caso da “chacina do Parque Bristol”.

Por “chacina”, aliás, entende-se a prática de “matança de gado”<sup>154</sup>. Empregada em termos políticos, a chacina, nas palavras de Ângela Mendes de Almeida, seriam “homicídios legalizados” em que um grupo “dois, ou de quatro, disfarçados com “toucas ninja”, alguns vestidos com trajes civis, outros semifardados, às vezes com auxílio de civis, entram em uma favela ou comunidade e executam sumariamente algumas pessoas.” (2007, p. 9). A professora ainda esclarece que no “modus operandi” típico das chacinas, os agentes “muito pouco tempo depois, às vezes sem que haja solicitação, a polícia fardada comparece, recolhe as cápsulas deflagra e “desarranja” a cena do crime” (ibidem, p. 10)

De fato, o significado de Almeida (2007) sobre o que seriam as chacinas parece coincidir não somente com os elementos coletados sobre os Crimes de Maio de 2006, como, principalmente com o que ocorreu no Parque Bristol nos idos daquele mês.

<sup>154</sup>MICHAELIS. Dicionário. Online. Verbete procurado “chacina”. Disponível em <<http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=chacina>> Acessado em 10.7.2019.

Dez anos após o acontecimento que ficou conhecido como “Chacina do Parque Bristol”, o jornal “Folha de São Paulo”, em um das matérias especiais dedicadas aos “Crimes de Maio de 2006” descreveu o “Parque Bristol” como um bairro localizado no “extremo sul da capital paulista, nas franjas de Diadema e de São Bernardo do Campo, o Parque Bristol é uma típica favela da periferia, com casas sem pintura, vielas apertadas (...)”<sup>155</sup>

Foi neste local que, por volta das quatro horas da manhã do dia 14 de maio de 2006, dois policiais militares comunicaram à 83º Distrito Policial a ocorrência de um crime na rua Jorge Morais, número 50. Naquela noite, os amigos Fabrício de Lima Andrade, Edivaldo Soares Andrade, Israel Alves de Souza, E.B.A.<sup>156</sup> e Fernando Elza estavam conversando na rua quando abordados e atacados por dois homens que estavam em um veículo Vectra de cor escura. Apenas 2 últimos sobreviveram, sendo que um deles foi também executado meses depois<sup>157</sup>.

O relato das testemunhas aponta para indícios de execução. O primeiro desses depoimentos foi coletado da vítima sobrevivente Fernando Elza no qual declarou à autoridade policial que, ao voltar da casa de sua namorada, deparou-se com o surgimento de um veículo que parou e passou a disparar tiros contra ele e outros de seus amigos não constando informação sobre quaisquer características do veículo ou quantas pessoas estavam lá dentro. Um outro depoimento, da testemunha Ed Carlos Barbosa de Andrade, vizinho e irmão das vítimas E. B. A e Edivaldo Soares de Andrade, é mais esclarecedor sobre a possibilidade de ter havido participação de grupos de extermínio. Em seu relato, Ed Carlos aponta que estava dormindo quando ouviu o barulho de “fogos de artifício”, foi até à rua e soube que seu irmão estava entre as vítimas da chacina. Após esperar por 1 (uma) hora dentro de casa com seus pais, recebeu um telefonema do Hospital onde estava internado seu irmão que teria relatado a ele que os agentes “autores estavam encapuzados.

Com o depoimento de Israel Soares de Andrade, pai de Edivaldo Soares de Andrade, a identificação da participação de grupos de extermínio nesta chacina pode ter ficado mais caracterizada. Da janela de sua casa, Israel declarou ter visto um veículo preto ou verde escuro, vidros filmados, placas não anotadas cujos indivíduos estavam “encapuzados até o pescoço e de casacos”.

---

<sup>155</sup>Ibidem a nota 9

<sup>156</sup>Por se tratar do único sobrevivente, opto por não mencionar seu nome completo em respeito à sua privacidade

<sup>157</sup>Caramante, André. Testemunha de chacina na zona sul de SP é morta a tiros. *Folha de São Paulo*. 10 de dez de 2006. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1012200629.htm>>



Em seu relato, Israel ainda reportou que a precisão dos disparos fez com que acreditasse que os autores pudessem ter sido policiais militares, e, além disso, alega ter escutado comentários em seu bairro que indicariam a participação de policiais militares no chacina, inclusive, que dez minutos após o ocorrido, duas viaturas da Polícia Militar teriam recolhido os cartuchos dos disparos. No tocante aos comentários, o relato de Israel é corroborado, em parte, pelo relato de outra testemunha, Inácio Vasques de Souza, também pai de uma vítima, de Israel Alves de Souza. Em seu depoimento, Inácio atesta de que os comentários no bairro são de que os autores do crime seriam policiais militares.

A hipótese de a chacina ter sido praticada por policiais militares também significou o despertar do medo como consequência imediata da repressão. De acordo com o relatório de investigação elaborado pelos investigadores do DHPP Roberto Navarro e Fabricio Frediani após uma diligência junto ao local do crime, consta que os moradores do bairro “aparentavam estar assustados, devido a voracidade do ocorrido, e temendo represálias nada nos informaram”, e que só depois de muita insistência conseguiram descobrir a característica física do automóvel (“veículo GM preto ou verde escuro”).

Na noite da ocorrência, após terem sido acionados pelo Centro de Comunicação da Polícia Militar (COPOM), os policiais registraram que as vítimas fatais Edivaldo Barbosa de Andrade, Fábio de Lima Andrade, Israel Alves de Souza e as vítimas sobreviventes Fernando Elza e E. B. A haviam sido atacadas por volta das onze horas da noite anterior.

Em paralelo à ocorrência registrada no 83º DP, naquela mesma noite do crime praticado no Parque Bristol, centenas de pessoas foram mortas por arma de fogo por todo o Estado de São Paulo inaugurando o que viria ser uma das semanas mais violentas de toda a história recente do país.

Em linhas gerais, a investigação não chegou a indiciar possíveis suspeitos, e nem mesmo o emprego do termo “chacina” foi utilizado nos documentos encartados no inquérito policial. A investigação, em si, seguiu o padrão de quaisquer outras dividindo-se entre colheita de depoimentos de testemunhas diretas e indiretas e a análise de exames periciais realizados seja no local do crime, seja nos corpos das vítimas fatais e sobreviventes e nas cápsulas de armas de fogo encontradas no local do crime ou nos corpos das vítimas.

Dentro da investigação, seu início ocorreu com a formalização de um pedido de assessoramento feito pelo delegado de polícia responsável pelo caso junto ao Departamento de

Homicídios e de Proteção Humana (DHPP). Do ponto de vista normativo, tais pedidos têm previsão no Decreto Estadual nº 57.337, de 23 de novembro de 2011, que dispõe sobre a estrutura administrativa e funcional do DHPP e, através destes, que esta Divisão da Polícia Civil passa a cuidar inteiramente da investigação criminal.

Após assumir o caso, o delegado Francisco Petrarca Ielo Neto diligenciou até ao 89º DP para a tomada de providências. Neste local, soube do delegado titular que os policiais militares que fizeram a ocorrência “não efetuaram a preservação do mesmo, alegando que se tratava de local de grande periculosidade”, mas procuraram juntar aos autos os principais itens achados neste local como “16 estojos possivelmente referentes a pistola calibre 8 mm e 1 estojo referente a revolver calibre 380”

Durante a investigação, diferentes depoimentos foram colhidos de diversas testemunhas diretas e indiretas do fato. Em um crime ainda sem autoria, os depoimentos podem servir como peças para a montagem de um quebra-cabeças, uma imagem maior sobre o crime a fim de que seja possível a elucidação do caso. No caso do da CPB, cerca de 15 (quinze) pessoas diferentes depuseram perante o delegado responsável pelo caso, desde as duas vítimas sobreviventes, até seus familiares diretos e os vizinhos do local do crime.

Distribuídos para a 17ª Promotoria do Tribunal do Júri da Capital, as investigações, em si, seguiram uma tramitação regular, ainda que os fatos por ela apurados estivessem intrinsecamente relacionados às várias chacinas ocorridas na capital e região metropolitana naqueles dias. Não de outra forma, o delegado responsável continuou a inquirir testemunhas e a coletar provas periciais indiciárias.

O depoimento da outra vítima sobrevivente, E.B.A inclina-se para a tese segundo a qual a atuação da chacina pode ter sido praticada por um grupo de extermínio. Segundo E.B.A, do veículo GM Vectra, cor verde escura, “saíram três homens, dois da parte traseira e o carona e, de imediato, passaram a efetuar disparos de arma de fogo” e que a sua sobrevivência se deveu ao fato de que ele procurou se atirar no chão para evitar os disparos.

Em outra oportunidade, já dez anos depois dessa chacina, em uma entrevista à “Folha” para a matéria “Feridas de Maio”, E.B.A manteve a sua versão dos fatos ao dizer que do “nada, apareceu um Vectra, os homens armados. Acharmos que era uma abordagem, até levantamos as mãos, mas começaram os disparos. Ninguém disse uma palavra”,<sup>158</sup>

---

<sup>158</sup> Vide n. 9

Do ponto de vista técnico, apesar de terem sido realizados aos exames elaborados tanto para periciar o local do crime (“Laudo de Vistoria em Local de Múltiplos Homicídios”) quanto os exames de corpo de delito (vítimas sobreviventes Fernando Elza e E.B.A), a PGR pôs dúvidas sobre a sua suficiência. O primeiro identificou a presença de perfuração na folha metálica do portão da residência de uma das vítimas, além de identificar estojos vazios e espoletas detonadas de revólveres calibre 380 e 9mm. De fato, são calibres tipicamente utilizados por policiais militares. Os exames de corpo de delito das duas vítimas sobreviventes também identificaram a perfuração nos corpos pelos projéteis de arma de fogo.

A suspeita de que o veículo utilizado pelos agressores estaria em uma das unidades do Batalhão da Polícia Militar foi levantada pela investigação, de certo, pelos indícios de participação de membros da corporação na prática desta chacina. Feita por ofício, a comunicação entre DHPP e 3ª Batalhão de Polícia Militar, responsável pela circunscrição da região da Zona Sul da capital paulista, ocorreu oito meses depois do fato (1 de dezembro de 2016). A participação da Polícia Militar na investigação também ocorreu em outro momento, quando o 3º BPM foi instado a manifestar-se sobre quatro de seus membros, os policiais Fabio da Silva Pereira, Claudio Antonio dos Reis, Luiz Moretto e Ricardo Cesar do Nascimento, e se eles estavam a serviço período compreendido entre 22h00 do dia 14/5/2006 e 4h30 do dia 15/5/2006.

Nessas duas oportunidades, o Tenente Coronel da PM Comandante Miguel Afonso Coimbra Neto, responsável pelo 3º Batalhão da Polícia Militar, manifestou-se nos autos da investigação tanto no sentido de que não constava, no pátio do Batalhão, qualquer veículo com as características mencionadas pelo Delegado de Polícia Civil, quanto pelos policiais, uns à serviço, enquanto outros estariam de folga. A investigação não tocou mais nessa linha durante o curso do inquérito todo, mesmo com indícios expressivos de milicianos no fato criminoso.

Aqui, a investigação, em si, ganha um fato novo. De forma inesperada, chegou à investigação, por meio de cópias, notícia da existência de um boletim de ocorrência de autoria desconhecida (nº 1037/2006) aberto para apurar a morte da então testemunha sobrevivente Fernando Elza. Neste documento, o relato registrado foi de que Fernando, na noite do dia 4 de dezembro de 2006, estava trafegando com sua moto pelas redondezas da rua Jorge Morais quando foi surpreendido “por projéteis de arma de fogo disparados por pessoa desconhecida

que ocupava veículo GM/CORSA, azul escuro, placas não identificadas”. Os amigos tentaram socorrê-lo, mas bateram o carro em um poste e foram socorridos.

Nos autos do IDC n.9, constam alguns de seus principais documentos foram encaminhados ao DHPP à época dos fatos sob forma de cópias, tais como o relatório de investigação e diversos exames periciais realizados sobre o local do crime e o corpo Fernando. Assim como a “chacina do Parque Bristol”, a morte de Fernando Elza possui características típicas de uma execução. É o que revela, por exemplo, o “Relatório de Investigação” elaborado pelos investigadores de polícia Gustavo Dantas Chiaradia Junior e Elaine Marques no dia 14 de dezembro de 2006.

Neste documento, os investigadores apontaram que Fernando Elza, após sair de um churrasco teria sido surpreendido por um veículo que estava “estacionado na esquina da rua Jorge de Moraes antes dos fatos, provavelmente com os algozes de Fernando esperando o melhor momento para levar a efeito sua empreitada criminoso” [f. 899]. Apesar da “tocaia” ser uma característica dos crimes dessa natureza, nenhuma das testemunhas intimadas para falar sobre a execução de Fernando alegou saber de algo relacionado a uma execução sumária ou mesmo participação de membros da Polícia Militar. Os demais elementos do inquérito, como exame de corpo de delito, exame de balística e exame perinecroscópico atestaram a materialidade do crime.

Com relação às testemunhas, constam das cópias presentes nos autos do IDC n.9 que depuseram Raimunda Elza, mãe de Fernando e Isis Amancio Neto, desconhecida da vítima, ambas no 8 de dezembro de 2006 – 4 dias depois do ocorrido. A primeira testemunha alegou que seu filho era “bem-quisto no bairro” e que, no dia do ocorrido, sabia que seu filho participaria de um churrasco por volta das 18 horas na rua. No momento da execução, Raimunda Elza estava dormindo e nada sabe sobre quem poderia ter praticado o crime. A segunda testemunha era a vizinha dona do imóvel abalroado pelo veículo utilizado pelos amigos de Fernando Elza para leva-lo ao hospital e nada soube dizer sobre quem poderia ter executado o crime.

Outras 3 testemunhas depuseram na Delegacia de Polícia no dia 22 de dezembro de 2006: Jefferson Guimarães dos Santos, conhecido da vítima; Robson Henrique de Souza Rodrigues, irmão do organizador de churrasco e amigo de Fernando Elza e Regiane de Souza Rodrigues, irmã de Robson Henrique de Souza (que o acompanhou por ele ser menor de idade).

Em síntese, nenhum dos três soube apontar qualquer fato ou evidência que pudesse ajudar a elucidar o caso. Nas cópias presentes no IDC n. 9 não consta exame de balística para confirmar se os projéteis encontrados no corpo de Elza poderiam ter vindo de armas de fogo originalmente utilizadas por policiais.

A morte de Fernando Elza chegou a virar notícia. após o ocorrido<sup>159</sup>. De acordo com o caderno “Metrópole”, do jornal “O Estado de São Paulo”, Fernando estava “recuperado, disse que iria depor contra os atiradores - segundo ele, policiais Por medo, mudou de casa, perdeu o emprego e acabou executado sete meses depois da chacina (...)”<sup>160</sup>. A mesma matéria menciona um amigo da família que por medo, ele pediu para não ter o sobrenome revelado.

Dentro de um cenário de incerteza da punição, as famílias das vítimas passaram a atuar positivamente na investigação. Um primeiro sinal disso foi a apresentação de uma petição juntando procurações dos familiares Francisca Evangelista Alves de Souza, Maria José de Andrade e Helenita Barbosa de Andrade no qual dava poderes aos advogados Humberto Negrão e Eloisa de Almeida. Os familiares assentaram depoimentos como testemunhas reportaram à autoridade policial, em uma brevíssima síntese, que “os comentários dão conta de que os autores deste crime foram policiais que em represália ao ataque do PCC, que acontecia aquela semana, saíram as ruas se vingando” [f. 396].

Um aspecto importante sobre a investigação Fernando Elza, e que, inclusive, veio a se tornar um dos principais argumentos em torno da hipótese de falha nas investigações, foi a ausência da apreensão de projéteis no local de sua execução e seu respectivo periciamento. Conforme relato da escrivã Maria Fernanda Ferrão, em 3 de novembro de 2008, ao “compulsar cópia do inquérito policial 2831/06, verifiquei que não há projéteis apreendidos no local do crime tampouco apreensão posterior, sendo que o único projétil constante naqueles autos foi aquele extraído do corpo da vítima Fernando Elza”. [f. 432]

Apesar de dois anos de vais-e-vens entre fórum e delegacia de polícia, o Relatório Final de investigação assinado pelo Delegado de Polícia, em 5 de novembro de 2008, não indiciou nenhum suspeito da chacina. Portanto, mesmo a investigação tendo elencado um rol significativo de elementos garantindo a materialidade do crime, especialmente ocorrido em uma

---

<sup>159</sup>Vide nota. 143

<sup>160</sup>CARRANCA, Adriana. Vítimas do PCC ainda sem indenização. O Estado de São Paulo 17.3.2017. Disponível:<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20070316-41422-spo-43-cid-c3-not/busca/Fernando+Elza>

noite com alta letalidade policial, a conclusão da polícia civil foi pelo não localização de suspeitos.

A 17ª Promotoria de Justiça do Tribunal do Júri, ao receber o inquérito policial em seu gabinete, então ocupado pelo Promotor de Justiça Carlos Roberto Marangoni Talarico requereu a promoção de arquivamento em 18 de novembro de 2008 - cerca de 13 (treze) dias após o relatório final do Delegado de Polícia -, baseando-se no artigo 28 do Código de Processo Penal pois, segundo ele:

Comentários foram ouvidos de que as agressões teriam sido praticadas por policiais militares que desejavam se vingar da onda de ataques realizadas pela facção criminosa PCC. No entanto, apesar de todas as diligências encetadas não foi apurada a autoria delitiva, inexistindo quaisquer outras diligências a serem efetivadas pela DD. Autoridade Policial (Relatório de fls. 237/242). Pelo exposto, requiero o arquivamento dos autos de inquérito policial, consoante o art. 28, "caput" I a parte do Código de Processo Penal, ressaltando que a qualquer momento, face à existência de novas provas, poderá a investigação policial ser reaberta (art. 18 do CPP). [IDC n. 9, f. 515]

De igual modo, a juíza de direito da 1ª Vara do Tribunal do Júri Juliana Guelfi, em brevíssimo despacho, mesmo com o próprio Promotor de Justiça citando a possibilidade de envolvimento de policiais militares no crime, homologou o pedido do Promotor em 26 de novembro de 2008,- no mesmo dia que recebeu os autos do processo em seu gabinete. Assim, a investigação da “Chacina do Parque Bristol” foi definitivamente arquivada.

Arquivem-se, como postula o Ministério Público, procedendo-se às comunicações e assentamentos de estilo. São Paulo, data supra. [ IDC n.9, f. 516]

Por outro lado, isso não significou o fim do caso. Veremos nos tópicos seguintes que os inquéritos seriam, então, objetos de um pedido de recomendação perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e de um pedido de instauração de incidente de deslocamento de competência perante a Procuradoria Geral da República, órgão máximo do Ministério Público Federal, por atores organizados da sociedade civil.

### **5.5 A investigação na Comissão Interamericana de Direitos Humanos.**

O arquivamento das investigações pela justiça estadual de São Paulo deu ensejo a movimentações de diferentes atores da sociedade civil na busca de soluções para lidar com as violações de direitos humanos cometidas durante os “Crimes de Maio de 2006” e suas consequências. Um exemplo ilustrativo dessas movimentações em torno de respostas institucionais foi o surgimento do grupo denominado “Movimento Mães de Maio” composto por

mães e familiares diretos das vítimas e constituído com a finalidade de garantir a verdade, a memória e a justiça para todas as vítimas da violência estatal durante o período (Mães de Maio: 2011).

Trato do “Mães de Maio” neste subitem em razão de uma ação em particular movida por esse grupo juntamente com o Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Conjuntamente, promoveram uma Denúncia perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)<sup>161</sup> em 2015 com a finalidade de exigir reparação dos danos materiais, morais, reabilitação, garantia de não repetição e o deslocamento de competência dos inquéritos abertos para apurar a chacina de 8 jovens ocorrida em Santos durante maio de 2006. Fizeram também um pedido ao PGR para que suscitasse o deslocamento de competência, que não foi levado adiante. A Denúncia segue sem julgamento apesar da visita in loco realizada pela Comissão ao Brasil em 2018, mas que tratou an passant deste tema.<sup>162</sup>

Assim como o grupo “Mães de Maio”, a organização não governamental Conectas Direitos Humanos também apresentou uma Denúncia perante a CIDH em 12 de maio de 2009, com o objetivo de tratar essencialmente da “chacina do Parque Bristol”. Em contraste com a chacina de Santos, esta Denúncia feita pela Conectas conseguiu percorrer um caminho mais longo na instância internacional, afinal, teve uma audiência realizada pela Comissão em 2018.

A princípio, a Denúncia apresentada juntamente com os familiares das vítimas, Francisca Evangelista Alves de Souza, Helenita Barbosa de Andrade e Maria José de Lima Andrade enfatizou aspectos formais da investigação policial que podem não ter sido efetivamente cumpridos. Em suas palavras, “a investigação não levou em consideração o contexto em que ocorreu a chacina, agindo como se as execuções e tentativas de homicídios fossem um fato isolado. Apenas foram solicitados os laudos obrigatórios e nada foi feito com os seus resultados que pudesse aprofundar as investigações. Também os depoimentos foram

---

<sup>161</sup>Em uma síntese breve, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), é o principal órgão submetido à Organização dos Estados Americanos (OEA). Organiza-se para a apreciar demandas relacionadas aos direitos previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos exercendo o controle de admissibilidade dos pedidos para que possam ser eventualmente submetidos a Corte Interamericana de Direitos Humanos, sem perder de vista a possibilidade de lançar recomendações ao Estado-parte violador. Por ser um país signatário da Convenção Americana de Direitos Humanos, o Brasil pode sofrer sanções pelo descumprimento dos direitos previstos neste documento se as instâncias respectivas assim interpretarem.

<sup>162</sup>San José. “CIDH conclui visita ao Brasil”. Comunicado de Imprensa. 12.11.2018. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2018/238.asp>> Acesso em: 27.1.2020.

tomados como mera coleta de informações, engordando os volumes dos autos de uma investigação pro forma.”

A Conectas ainda realçou que o caso em questão estava imerso a um contexto mais amplo de violência estatal (“Crimes de Maio de 2006”) enfatizando que os números altos da letalidade tanto policial quanto por armas de fogo no país eram bastantes altos. Quanto ao primeiro, a argumentação segue no sentido de que essa letalidade tem relação com o que definem como “impunidade” apontando como causa a alta taxa de arquivamento de investigações sobre crimes dessa natureza.

Em termos de violação de direitos, o documento pontuou que as falhas nas investigações ferem o direito à vida o que estaria largamente protegido pela jurisprudência internacional, além de infringência ao direito à integridade pessoal e à obrigação de respeitar direitos, destacando que também jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos também possui precedentes no sentido de que a família da vítima sofre com impunidade. Ao término, são feitos vários pedidos de recomendação ao Estado brasileiro, que podem ser divididos em um duplo eixo: um direto para as vítimas e o outro direto para o Estado.

Para as vítimas, a ong pede que a Comissão recomende ao Estado brasileiro que as famílias das vítimas sejam indenizadas; que seja reconhecida a responsabilidade do Estado brasileiro na “chacina do Parque Bristol”, bem como a adoção de um Código de Conduta Policial garantidor de direitos, a reabertura das investigações das mortes decorrentes de atuação de grupos encapuzados durante os períodos de 12 a 21 de maio de 2006, o fim de registros policiais com a terminologia “resistência seguida de morte” ou “encontro de cadáver”, a criação de um banco nacional e público que conste, obrigatoriamente, inseridos todos os casos de delitos praticados por membros das forças de segurança, e, por fim, a adoção de efetivas políticas públicas de transparência e controle da atividade de investigação policial.

Após ter sido apresentada, a petição da Conectas seguiu o trâmite interno da CIDH. Foi recebida e distribuída sob o código “Pedido P-570-09”<sup>163</sup> até que, em maio de 2018, 9 (nove) anos após o protocolo, a ong solicitou ao Secretário Executivo da CIDH a designação de audiência durante uma sessão da Comissão para se “debater a omissão do Estado brasileiro no que concerne aos elevados números de letalidade policial no Brasil Essa audiência define-se, de

---

<sup>163</sup>Petição da ONG Conectas Direitos Humanos com pedido de audiência temática. Disponível em: <[https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2018/02/2017\\_12\\_04-pedido-aud-CIDH-letalidade-policial.pdf](https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2018/02/2017_12_04-pedido-aud-CIDH-letalidade-policial.pdf)> Acesso em 27/1/2018



acordo com Regulamento da CIDH como “Audiências perante a Comissão” e, conforme esse texto normativo expressa, seu objetivo é “receber exposições verbais ou escritas das partes sobre fatos novos e informação adicional àquela fornecida ao longo do processo”,<sup>164</sup>

Em razão de assuntos de grande interesse social, as audiências tendem a significar uma oportunidade para inserir temas candentes dentro do radar das instâncias internacionais para debates, além de significar o processamento comum dos casos concretos submetidos ao CIDH.

No caso da Denúncia do Conectas, a solicitação de audiência<sup>165</sup> foi realizada por estes juntamente com a organização não governamental Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares – GAJOP e o Movimento Mães de Maio, e tratava de “fatos novos” relacionados a informações atualizadas referentes ao crescimento do número de homicídios praticados por agentes do estado, em serviço e fora dele”.<sup>166</sup>

No bojo dessa solicitação, os autores trouxeram informações técnicas para consolidar a letalidade policial como um problema crônico do Brasil destacando que “entre 2009 e 2016, quase 22 mil pessoas foram mortas pela polícia no Brasil, número superior ao total vitimado nos últimos 30 anos pela polícia dos EUA”,<sup>167</sup> Isso corresponderia pela a preferência em matar ao invés de prender e processar.

Especialmente sobre os “Crimes de Maio de 2006” e a “Chacina do Parque Bristol”, a solicitação trouxe informações elaboradas pelo relatório “Análise dos impactos dos ataques do PCC em São Paulo em maio de 2006”, - e já discutidas nesta pesquisa -, para contrastar a quantidade de vítimas civis e a quantidade de vítimas policiais durante os dias da crise, além de apontar as falhas nas investigações dos inquéritos do caso do Parque Bristol.

Para corroborar essa tese, ainda trouxe um relatório elaborado pelo Relator Especial sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias da ONU, Philip Alston, no relatório A/HRC/11/2/Add.2, publicado em 29 de agosto de 2008 (portanto, bem depois da promulgação do incidente de deslocamento de competência) no qual conclui que “os policiais sabem que podem operar à margem da lei não só no serviço, com os ‘autos de resistência’, mas também fora dele. (...) O sistema atual é um cheque em branco para as mortes praticadas pelos policiais” [ONU, 2007, p. 20]

<sup>164</sup>Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Disponível: <<http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/u.Regulamento.CIDH.htm>>. Acesso em: 27/1/2018

<sup>165</sup>Vide n. 137

<sup>166</sup>Vide n. 92

<sup>167</sup>Vide n. 93.

No fim, a solicitação acabou reiterando que a letalidade policial contribui para a violação de direitos previstos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos entre os quais o direito à vida (art. 4º) e a honra e a dignidade das vítimas (art. 11) este último ao “ao não apurar devidamente os casos de letalidade policial” (p. 15)

Conforme consta no Comunicado de Imprensa 41/18, essa solicitação de designação de audiência foi acolhida e realizada durante os dias 167º Período de Sessões da Comissão realizado durante os dias 22 de fevereiro a 2 de março de 2018. Nesta audiência, entre vários temas debatidos, a CIDH debruçou-se sobre o pedido feito pela Conectas. Apesar de trechos da audiência constarem no sítio eletrônico “Youtube”, a Comissão não divulgou o conteúdo completo de seu relatório, apenas o “briefing” para imprensa.

As organizações falaram sobre uma prática sistemática de execuções extrajudiciais no Brasil. Com exemplos de casos emblemáticos, como a “Chacina do Parque Bristol” e o “Massacre do Carandiru”, expuseram padrões de impunidade e ação intencional da polícia para dificultar o esclarecimento dos fatos. Salientaram a falta de efetividade dos mecanismos de controle dos crimes cometidos por policiais, seja pela própria polícia, seja pelo Ministério Público ou a nível judicial. Em especial, a organização Mães de Maio salientou a falta de capacitação dos funcionários do Estado para lidar com as mães dos jovens assassinados, o que provoca sua dupla vitimização. O Estado afirmou que foram ministradas atividades de capacitação para profissionais de segurança pública, e que foram investigadas acusações de homicídio pela polícia no Rio de Janeiro. A CIDH manifestou preocupação com as execuções extrajudiciais sistemáticas e seu impacto sobre pessoas jovens afrodescendentes, e pediu ao Estado para investigar e punir, além de reparar as vítimas.<sup>168</sup>

Por fim, uma delegação da CIDH fez uma visita “in loco” ao Brasil entre de 5 a 12 de novembro de 2018 por conta de convite do Estado brasileiro realizado em 29 de novembro de 2017. Esta visita “in loco” não tem relação com a petição feita pela ong Conectas. Foi a segunda visita in loco que uma delegação da CIDH fez ao Brasil sendo que primeira ocorreu em 27 de novembro e 9 de dezembro de 1995. Por ocasião daquela época, o “Relatório” da CIDH havia apontado que o país precisava lidar com seus desafios relacionados a direitos humanos especialmente quanto à

[...] violência urbana e rural, e a falta de segurança dos direitos humanos. pessoas; violência contra ocupantes de terras rurais improdutivas; a situação de servidão forçada dos trabalhadores rurais; a existência de grupos de extermínio; a violência policial e sua impunidade e tortura como método de investigação; a competência dos tribunais militares para julgar crimes comuns cometidos pelas polícias estaduais (“militares”); violência contra mulheres, meninas e adolescentes; discriminação racial; a situação da população indígena; os problemas das crianças em situação de rua; a

<sup>168</sup>San José. Audiências públicas, reuniões de trabalho, atividades promocionais e reuniões bilaterais. 6.4.2018. <<https://www.oas.org/cidh/prensa/notas/2018/041A.asp>> Acesso em: 25.1.2020

situação do sistema penitenciário; e a situação da administração da justiça, incluindo o Ministério Público<sup>169</sup>

De acordo com o “Relatório de Observações Preliminares”, o objetivo desta visita de 2018 foi “observar a situação dos direitos humanos no país”,<sup>170</sup> sem perder de vista que a visita “têm caráter preliminar e não exaustivo” o que significa que as informações dispostas neste relatório “serão complementadas com a análise aprofundada da informação coletada durante a visita e posteriormente a ela, que se apresentará por ocasião da publicação do Relatório final de país nos próximos meses.”

A delegação foi composta pela Presidenta da CIDH Margarette May Macaulay e integrado pelo primeiro vice-presidente, Comissário Esmeralda Arosemena de Troitiño; Comissário Francisco Eguiguren Praeli; Comissário Joel Hernández García; e a Comissária Antonia Urrejola Noguera, Relatora Nacional para o Brasil, a Secretária Executiva Adjunta, María Claudia Pulido; a Chefe do Gabinete da Secretária Executiva, Marisol Blanchard Vera, o Relator Especial para a Liberdade de Expressão, Edison Lanza; a Relatora Especial para os Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DESCA), Soledad García Muñoz; e especialistas da Secretaria Executiva da CIDH.

De acordo com o “Relatório”, a delegação reuniu-se com várias autoridades, entre os quais, pessoas do “Ministério dos Direitos Humanos, Ministério das Relações Exteriores, Conselho Nacional de Direitos Humanos, Procuradora-Geral da República, Procurador Federal dos Direitos dos Cidadãos, Defensoria Pública da União, o Ministério Público Federal, Supremo Tribunal Federal e várias autoridades estaduais; assim como representantes e da sociedade civil, movimentos sociais, moradores de favelas, pessoas defensoras de direitos humanos, autoridades indígenas e de comunidades quilombolas, bem como agências internacionais do sistema das Nações Unidas e representantes do corpo diplomático. Da mesma forma, coletou depoimentos de vítimas de violações de direitos humanos e seus familiares.”<sup>171</sup>

Entre os serviços realizados, a delegação informa que “visitou várias cidades e estados do Brasil, incluindo Brasília, Minas Gerais, Pará, São Paulo, Maranhão, Roraima, Bahia, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro; e visitou várias instituições estatais, incluindo centros de

<sup>169</sup>Observações preliminares in loco da CIDH no Brasil” Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2018/11/CIDH-Observa%C3%A7%C3%B5es-preliminares.pdf>> Acesso em: 26.1.2020

<sup>170</sup>Idem. Ibidem.

<sup>171</sup>Ibid.

detenção; centros de atendimento para pessoas em situação de rua; centros de recepção e assistência a migrantes e refugiados e o centro de acolhimento de migrantes em Pacaraima, Roraima. Também visitou quilombos, territórios de comunidades indígenas e bairros periféricos. Igualmente, teve a oportunidade de assinar acordos de cooperação tanto com o Ministério Público Federal quanto com o Conselho Nacional do Ministério Público”<sup>172</sup>

Especificamente sobre violações de direitos humanos em contextos urbanos, “Relatório” deu atenção aos “Crimes de Maio” e a outros crimes cometidos com as mesmas características.

Durante sua visita in loco, a Comissão observou um padrão de execuções extrajudiciais de adolescentes e jovens afrodescendentes em regiões periféricas ou favelas, como pode ser observado em reuniões com familiares de vítimas dos "crimes de maio" (São Paulo), Chacina do Cabula (Bahia), Chacina da Candelária (Rio de Janeiro), Chacina de Acari (Rio de Janeiro), Chacina de Salgueiro (Rio de Janeiro). Além disso, a CIDH encontrou um padrão de impunidade sistemática em tais casos, especialmente naqueles que envolvem agentes das forças de segurança como autores.” (...)

Finalmente, durante sua visita ao país, a Comissão foi informada sobre a persistência de um contexto de impunidade em relação a graves violações de direitos humanos ocorridas desde a redemocratização, sendo muitos os casos em que os autores intelectuais e materiais dos crimes não foram devidamente identificados, investigados ou responsabilizados. A CIDH solicitou ao Estado brasileiro informações atualizadas sobre o estado das investigações dos seguintes casos: (...) Chacina dos Crimes de Maio (São Paulo)<sup>173</sup>

Ao término, o “Relatório” expede recomendações preliminares sobre diferentes pontos da visita in loco. Especificamente sobre violência policial, as recomendações foram:

Implementar legislação federal com o objetivo de exigir formação adequada de agentes e agências responsáveis pela aplicação da lei a nível local bem como oficiais de justiça (incluindo juízes, procuradores, defensores públicos e outro tribunal, estaduais e federais pessoal) em das obrigações de direitos humanos relacionadas com a não discriminação, combatendo preconceitos implícitos e outros tipos de formação na luta contra a discriminação.

16. Assegurar a reparação adequada, rápida e abrangente para todas as vítimas de violência policial e seus familiares, incluindo apoio financeiro, assistência médica e psicológica, bem como medidas que evitem a sua revitimização.<sup>174</sup>

Até o momento, a CIDH não expediu nenhuma recomendação ou comunicado ao Estado brasileiro por conta do pedido feito pelo Conectas.

---

<sup>172</sup>Ibid.

<sup>173</sup>Ibid.

<sup>174</sup>Ibid.

## 5.6 A investigação como objeto do pedido de instauração do Incidente de Deslocamento de Competência.

Em paralelo ao pedido manobrado em seara internacional, a ong Conectas também ingressou com um pedido administrativo junto a Procuradoria-Geral da República (PGR), órgão máximo do Ministério Público Federal, para que os inquéritos, tanto da “Chacina do Parque Bristol” quanto da execução sumária de Fernando Elza, fossem deslocados de competência.

O pedido de deslocamento de competência, em si, é de exclusividade do Procurador-Geral da República por força do artigo 109, §5º, da Constituição Federal de 1988 e deve ser manejado perante o Superior Tribunal de Justiça, mas nada impede que a pessoa, física ou jurídica, provoque a PGR a se manifestar acerca de um processo judicial.

Os pedidos administrativos, são, por força do Regimento Interno do Gabinete do Procurador-Geral da República,<sup>175</sup> encaminhados à Assessoria Jurídica em Tutela Coletiva, um dos diversos órgãos internos com competência para “instruir Procedimentos Preparatórios relativos a incidentes de deslocamento de competência, nos termos do inciso III do art. 18”<sup>176</sup> e que realiza também uma espécie de triagem<sup>177</sup>.

Após essa triagem, os pedidos administrativos são encaminhados para um dos quatro membros Procuradoria Regional da República em São Paulo para “a prática de atos instrutórios em procedimentos administrativos relacionados a Incidentes de deslocamento de competência” conforme determinam as portarias n. 247, 248, 249 e 270, todas de 2013.

### 5.6.1 Argumentos movidos pela Ong Conectas Direitos Humanos

Em sua petição, apresentada no mesmo dia da petição perante a CIDH, a Conectas basicamente reitera parte dos argumentos apresentados em sua outra petição, outrora movida perante a CIDH. As particularidades desta demanda, contudo, revelam-se nos direitos invocados pela Ong previstos Constituição de 1988, entre os quais, a dignidade da pessoa (art 1º, III), o

<sup>175</sup>A gestão do Procurador-Geral da República Roberto Amaral Gurgel promoveu

<sup>176</sup>BRASIL Regimento interno do Gabinete do Procurador Geral da República. 2014. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/normas-e-legislacao/portarias-pgr/docs\\_portarias/portaria-pgr-no-55-6-2014](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/normas-e-legislacao/portarias-pgr/docs_portarias/portaria-pgr-no-55-6-2014)

<sup>177</sup>Assim determina o art. 18 do RIGPG: “III – instruir, por determinação do Procurador-Geral da República, de ofício, ou a requerimento de indivíduos, órgãos públicos ou entidades, procedimentos que tenham por fim a realização de atividades instrutórias destinadas à avaliação da necessidade de suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, incidente de deslocamento, para a esfera federal, da competência e da atribuição para investigar, processar e julgar casos de grave violação a direitos humanos;”

direito à vida (artigo 5º, caput) e o direito a um julgamento imparcial e justo em um contexto de impunidade sem mencionar dispositivo constitucional.

Em termos de caracterização da violação de direitos humanos, a ong destaca em sua petição que os direitos infringidos dos jovens no Parque Bristol inserem-se em um contexto maior de violências sistemáticas do Estado brasileiro. O Relatório A/HRC/11/2/Add.2 publicado em 29 de agosto de 2008 e elaborado por Philip Alston, relator especial sobre Execuções Sumárias, Arbitrais e Ilegais das Organizações das Nações Unidas é utilizado como fundamento empírico da necessidade de reconhecimento de que país tem um histórico resiliente de execuções e chacinas

Os esquadrões da morte, os grupos de extermínio e os grupos de justiceiros são formados por policiais e outros com a finalidade de matar, principalmente em busca do lucro.<sup>42</sup> Tais grupos às vezes justificam seus atos como uma ferramenta extralegal de “combate ao crime”. Nos casos em que os grupos são contratados por dinheiro, os contratantes às vezes integram outras organizações criminosas, são traficantes ou políticos corruptos que se sentem ameaçados e buscam dominar essa ameaça, obter vantagens sobre outro grupo rival, ou se vingarem. Assassinos também são contratados por aqueles que acreditam que a polícia e a justiça penal não conseguem combater o crime de modo eficaz, e, portanto, é necessário que haja a “justiça dos justiceiros” quando eles ou um parente forem vítimas de algum crime [ONU, 2007, p.22]

[...] Recebi copiosas alegações de que os inquéritos conduzidos pela polícia civil, especialmente aqueles sobre mortes praticadas por policiais, são muitas vezes extremamente inadequados. Fui informado pelos promotores que inúmeras vezes os inquéritos não são corretamente registrados e que, eventualmente, as únicas evidências são uma descrição do local do crime e uma declaração da polícia. [Ibidem, p. 29]

Com relação a ineficácia do Estado-membro na investigação, o argumento central da petição baseia-se na hipótese de que as investigações não podem ser “pro forma”, isto é, precisam ser eficientes, mas sobretudo, eficazes. O respaldo jurídico para este argumento na petição está nos precedentes expedidos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos juntados pela ong, entre os quais, o “Caso Montero-Aranguren vs. Venezuela”, “Caso Massacre Rochela v. Colombia” e “Caso Massacre de Pueblo Belo vs. Colombia”.

Em síntese, os casos citados pela ong tocam, essencialmente, nos problemas de ineficiência na condução das investigações criminais abertas para apurar as violações praticadas por agentes do Estado e pode ser interessante citá-los para entender melhor o fundamento do pedido da ong. O caso “Caso Montero Aranguren vs. Venezuela” se insere em um contexto de massacre cometido pelo aparato de segurança pública contra presos do centro penitenciário “Reten de Catia” no dia 27 de novembro de 1992 no qual 63 presos foram mortos. A

investigação aberta para apurar o massacre não foi exitosa motivo pelo qual a Corte Interamericana de Direitos Humanos expediu sentença baseando-se, entre outros argumentos, em que “qualquer deficiência ou erro na investigação que afere a possibilidade a possibilidade de determinar a causa da morte ou de identificar os verdadeiros autores ou mandantes de um crime constituem uma falha no cumprimento da obrigação de garantir o direito à vida”[IDC n. 9, f. 90]<sup>178</sup>

No mesmo sentido, o “Caso Massacre Rochela v. Colombia” também enfrenta o problema das investigações com falhas graves e a busca por respostas por parte de familiares. O histórico do caso também lida com um massacre perpetrado por um grupo paramilitar à inspetores de justiça em 12 de janeiro de 1989 que investigavam crimes na região de Simacota, na Colombia. Das 15 pessoas atacadas, 12 morreram. Neste caso, a CorIDH declarou que “já indicou que o direito de acesso à justiça deve assegurar o direito de todas as supostas vítimas ou seus familiares, a que sejam adotadas a todas as medidas necessárias para que, em um tempo razoável, seja determinada a verdade dos fatos e os eventuais responsáveis sejam punidos”[IDC. n 9, f. 90]<sup>179</sup>. Também contra o Estado colombiano, a condenação da CorIDH no caso que ficou conhecido como “Pueblo Belo vs. Colombia” igualmente tocou na importância de investigações eficazes.

O caso se refere a fatos ocorridos dia 14 de janeiro de 1990, quando um grupo paramilitar denominado “Los Tangueros”, sob a liderança de Fidel Castaño, chegou à região de Pueblo Bello, no município de Turbo e ali empreendeu saques em residências, prisão, à força tendo desde então desaparecido 37 homens e 6 executadas extrajudicialmente. A CorIDH manifestou-se no sentido de que

[...] em casos de execuções sumárias, desaparecimentos forçados e outras graves violações de direitos humanos, o Estado tem a obrigação de iniciar, ex officio e imediatamente, uma investigação genuína, imparcial e efetiva, que não seja conduzida como uma mera formalidade predestinada a ser ineficaz. Essa investigação deve ser desenvolvida com todos os meios legais disponíveis com objetivo de determinar a verdade, buscar, capturar, processar e punir os mandatos e autores do fato, especialmente quando agentes do Estado estão ou possam estar envolvidos [IDC n. 9, f. 91]<sup>180</sup>

<sup>178</sup> Caso Montero-Aranguren vs. Venezuela. J 5 de jul de 2006. Parágrafo 83. Tradução livre. Disponível em: [https://web.archive.org/web/20170519172811/http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_150\\_esp.pdf](https://web.archive.org/web/20170519172811/http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_150_esp.pdf)

<sup>179</sup>Caso Massacre Rochela v Colombia, j. 11 de março de 2007, parágrafo 146, tradução livre. Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_163\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_163_ing.pdf).

<sup>180</sup>Caso Massacre do Pueblo Bello v Colombia. j. 31 de janeiro de 2006. Parágrafo 143. Tradução livre. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nId\\_Ficha=320](https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=320)

Outro aspecto importante apontado na peça da ong é a possibilidade de condenação internacional por violação de tratados de direitos humanos do qual o Brasil é signatário. A petição fundamenta que o “Chacina do Parque Bristol” pode ter violado o direito à vida, o direito à integridade pessoal, o direito à proteção judicial.

As mortes de Edivaldo Barbosa Andrade, Israel Alves de Souza e Fabio de Lima Andrade, a tentativa de homicídio de E. B. A e Fernando Elza e a ineficácia do Estado em identificar e responsabilizar os responsáveis por tais atos evidenciam o descumprimento de inúmeras obrigações previstas em tratados internacionais incorporados ao ordenamento jurídico pátrio e poderão ocasionar responsabilização internacional. [IDC n. 9, f. 87]

Conforme sugerido por Almeida (2011), o apontamento dos dispositivos convencionais é um requisito necessário para a suscitação do deslocamento de competência, além de ser uma estratégia de atuação para pressionar as instâncias internas do Estado-parte a julgar ou procurar formas de solucionar suas violações de direitos humanos.

#### **5.6.2 O processamento do pedido de instauração no MPF.**

Uma vez apresentada a petição solicitando o deslocamento de competência, o documento é encaminhado para a Assessoria Jurídica de Tutela Coletiva, que realizará o Procedimento Preparatório para Incidente de Deslocamento de Competência, algo como um processo administrativo. Após uma triagem feita pela PGR, os autos são encaminhados a um dos membros da Procuradoria Regional da República em São Paulo previamente designados para instrução<sup>181</sup>.

No caso do IDC n.9, somente após 4 (quatro) anos da determinação dos encaminhamentos pelo gabinete da PGR que a petição da Conectas recebeu a relatoria de um dos membros do MPF, a PRR da 3ª Região Denise Neves Abade<sup>182</sup>, designada para produzir toda a instrução em torno da admissibilidade da petição, assim como “prática de atos instrutórios em procedimentos administrativos relacionados aos incidentes de deslocamento de competência em auxílio ao Gabinete da Procuradoria Geral da República” [f. 608].

Nesta fase administrativa, diversos documentos foram anexados para dar instrução formal ao pedido apresentado pela ong. Entre os documentos, os depoimentos colhidos na sede da PRR da 3ª Região, em São Paulo, em 4 de setembro de 2014, revelam que os familiares das

<sup>181</sup>Nos termos das Portarias do PGR 247, 248, 249 e 270, de maio de 2013.

<sup>182</sup>Sua designação foi feita pela Portaria nº 248, em 3 de maio de 2013.



vítimas, mesmo após anos de suas buscas por respostas, mostram-se resilientes, apesar de descrentes com os rumos do IDC.

Em uma primeira fala, a mãe de uma das vítimas, a sra. Elenita, parece deixar transparecer uma certa “exaustão” com as dificuldades presentes no sistema de justiça criminal. De fato, em termos cronológicos, considerando o ano em que este depoimento foi colhido (2014) foram 8 (oito) anos aguardando e lutando por respostas - que ainda não vieram:

ELENITA: ...eu sei de mais coisa, mas não eu vou falar que não vou comp... que proteção que eu tenho? Eu só tenho a proteção divina. Eu sei que não vai resolver. É muito caso que vocês vê na televisão, menina! É muito caso que você vê e não tem solução! Você vê mãe aí que perde... porque quanto mais a gente, meu Deus do céu! A justiça que vai fazer é a Deus. Eu espero essa daí. Se eles... eu não desejo mal pra quem fez pro meu filho, não desejo mal pra eles, quem vai fazer a justiça é Deus. Eu, por isso que eu nem gosto, nem gosto de, de... não é medo né? Porque se a gente num.. a gente tem Deus, nada vai... Deus não vai permitir que Deus vai acontecer isso porque Deus é grande e poderoso, mas eu só sabe, menina? Eu não gosto nem de mexer porque foi falado tanto, nós andou tanto, é, é... nós, é... como é que tem aquele dizer, a gente foi pro HPP, a gente foi em advogado, é, a gente foi, é, esses direitos humanos aí, a gente foi falou, falou, falou, falou...(Grifos nossos)

Tal como em outros trechos dos depoimentos coletados das testemunhas no decorrer dos inquéritos policiais, neste termo coletado pela PRR também há diversos elementos apontando que a investigação empreendida para apurar a “Chacina” foi insuficiente. Destaco o seguinte trecho, em particular, por entender ser mais o mais claro nesse sentido:

DRA. DENISE: E a polícia foi lá depois quando ela tava fazendo a investigação? Eles (...) além das senhoras serem ouvidas lá no DHPP, vocês...  
FRANCISCA: Nunca apareceu.  
DRA. DENISE: ...eles não foram lá fazer uma investigação...  
FRANCISCA: Nunca apareceu.  
DRA. DENISE: ...na casa de vocês? Vocês sabem se eles foram olhar o local?  
FRANCISCA: Nunca apareceu

No Relatório Final, após uma extensa relação de documentos utilizados para fundamentar seu pedido, a PRR Denise deu parecer pela admissibilidade do pedido da Conectas baseando-se, sobretudo, no binômio “(a) Da existência de grave violação de direitos humanos” e “(b) Da incapacidade das instâncias ordinárias e locais no oferecimento de respostas efetivas”.

Quanto às graves violações de direitos humanos, apesar de reconhecer que o conceito não poder ser interpretado de “maneira excessivamente restritiva, nem de maneira excessivamente abrangente” [f.1129], a Procuradora é enfática ao pontuar “execução sumária de pessoas é intolerável em um Estado democrático de direito” [f. 1131] definindo, perante os

autos, o que ela entende, a partir dos elementos da instrução do processo, o que ela entende por graves violações de direitos humanos:

Assim, o caso presente, considerando os fatos e fortes indícios de que os referidos homicídios (além de vários outros notadamente relacionados) foram praticados por um grupo de extermínio do qual participariam policiais, configura escancarada hipótese de grave violação de direitos humanos no Estado de São Paulo, a exigir pronta e rápida atuação dos poderes constituídos do Estado brasileiro, especialmente no âmbito da União, no sentido de verdadeiramente restaurar o Estado de Direito na região. [IDC n. 9, f. 1133]

Em relação a incapacidade das instâncias ordinárias e locais no oferecimento de repostas efetivas, a Procuradora faz uma “análise das investigações realizadas dos inquéritos e do contexto em que tais inquéritos foram arquivados” [f. 1135] com objetivo de preencher um dos requisitos do incidente de deslocamento de competência, a subsidiariedade. O esforço é identificar, através das informações disponíveis nos inquéritos policiais, quais elementos são importantes para caracterizar a incapacidade do Estado de São Paulo em apurar a execução sumária dos jovens.

Em suas próprias palavras, a Procuradora destaca que “apesar dos reiterados estudos e depoimentos sobre o provável envolvimento dos policiais nos crimes de homicídio, não existe nenhuma investigação nos autos que revele o mínimo de esforço para comprovar essa linha” [f. 1138] e cita exemplos de providências que poderiam ter sido tomadas pelas instâncias ordinárias para atingir um resultado diferente do arquivamento:

[...] por exemplo, quebras de sigilo telefônico, infiltração de agente e outras técnicas utilizadas para enfrentamento de crime organizado composto por policiais. Os fatos e documentos colhidos nos autos concluem a presença de indícios veementes da existência de grupo de extermínio na cidade de São Paulo/SP, que seria responsável pela prática de diversos homicídios na região, inclusive os ora tratados no caso presente. Contudo, no âmbito estadual as investigações não foram direcionadas para verificar a existência desse grupo de extermínio nem se debruçar nos homicídios por ele praticados. Os elementos acima delineados e apontados corroboram a conclusão de que a esfera estadual não teve condições de cumprir sua obrigação em propiciar uma pronta e efetiva investigação em relação aos homicídios já praticados e à existência ou não de um grupo de extermínio relacionado aos fatos, com fortes indícios da participação de agentes públicos policiais estaduais. Não é demais afirmar que a apuração inadequada dos crimes pelas autoridades locais facilmente se infere pela ineficiência na identificação da autoria, e, consequentemente o arquivamento dos respectivos inquéritos policiais. À toda evidência, os homicídios retratados no presente procedimento estão inseridos num contexto muito maior, mais complexo, a merecer ampliação das investigações, comparação de casos e fatos, inclusive com medidas de proteção efetivas às eventuais outras testemunhas, situação completamente desconsiderada no caso presente [IDC n. 9, f. 1138]

O Relatório da PRR foi encaminhado para a Coordenadoria de Assessoria Jurídica de Tutela Coletiva da PGR concluindo pela “existência de elementos suficientes para instauração do incidente”, ao final, no dia 7 de outubro de 2014, a Procuradora sugeriu a propositura do incidente de deslocamento de competência.

### **5.7 A Propositura do Incidente de Deslocamento de Competência.**

Conforme observamos, etapa administrativa do incidente de deslocamento de competência é prévia à sua sugestão de suscitação pela PGR tendo por base uma série de procedimentos e rotinas internas entre MPF e sua Assessoria Jurídica de Tutela Coletiva da PGR. Uma vez encerrada essa etapa, o processo é encaminhado para o gabinete da Procuradoria Geral da República que este membro faça a formalização do pedido (a suscitação) ou promova seu arquivamento definitivo.

A participação do MPF não se encerra nesta etapa. Após a suscitação ser apresentada e admitida pelo ministro Relator, a instituição também prepara um Parecer indicando os principais aspectos em torno da temática em discussão e, ao final, reitera o pedido inicial (no caso, o deslocamento da investigação para a seara federal).

Baseando-se nos elementos coletados pelo MPF, o PGR, em 9 de maio de 2016, apresentou perante o STJ um pedido formal de deslocamento de competência da “Chacina do Parque Bristol”, isto é, dos dois inquéritos policiais (um sobre a chacina e o outro sobre morte da testemunha sobrevivente Fernando Elza) para a justiça federal.

Em termos argumentativos, o PGR sustentou seu pedido em dois eixos: os diversos estudos realizados por instituições e atores da sociedade civil atestando a alta letalidade policial durante os dias de “Maio de 2006” e a hipótese de falhas nas investigações, que qualificou como “investigação meramente protocolar dos órgãos estaduais competentes”. Esse primeiro eixo de argumentação do PGR indicou os dois estudos - “Análise dos Impactos dos Ataques do PCC em São Paulo em maio de 2006”- LAV-UERJ) e o “São Paulo Sob Achaque” (Clínica Internacional de Direitos Humanos) - ambos para caracterizar que houve um contexto amplo de violação de direitos humanos ignorado pelas investigações da “Chacina do Parque Bristol”.

Quanto às falhas nas investigações, o PGR também cita os estudos mencionados para destacar a hipótese crível de participação de grupos de extermínio na chacina dada às

declarações de autoridades públicas em entrevistas e o modus operandi de atuação desses agrupamentos, especialmente pelo uso de armamento policial e encapuzamento.

Ainda sobre a possibilidade de ter havido falhas nas investigações, questiona a “ausência de elementos suficientes de autoria” especialmente pelo que o PGR chama de “ausência de compartilhamento de informações entre a investigação dos homicídios do Parque Bristol e os procedimentos investigatórios referentes aos demais crimes que ocorreram no período”, deixando claro que a investigação parece não ter considerado que a chacina ocorrera em um contexto em que várias outras chacinas ocorreram no mesmo período.

O PGR também indica que houve a ausência de perícia nos veículos com características semelhantes ao utilizado para a chacina o que, segundo o Procurador, constou em um ofício expedido pelo 3º BPM à época das investigações reportando a localização de “4 policiais militares proprietários de veículos com as características” e a adulteração do local do crime, a não preservação do local do crime, a ausência de perícia comparativa entre os projéteis apreendidos tanto pelos primeiros policiais militares quanto pelos moradores, a ausência de perícia local da execução de Fernando Elza, ausência de oitiva de testemunhas que não parentes ou vizinhos e a ausência de depoimentos de policiais militares. Ao término, a PGR pede que o pedido de deslocamento de competência seja conhecido e deferido a fim de que seja deslocado para a justiça federal as investigações envolvendo os homicídios de Edivaldo Barbosa de Andrade, Fabio de Lima Andrade, Israel Alves de Souza, E. B. A. e Fernando Elza.

#### **5.6.1 Argumentos movidos pelos demais atores no bojo do IDC-9**

Distribuída à relatoria do IDC-9 para o ministro Jorge Mussi, este, em despacho, determinou a manifestação dos chefes dos poderes Judiciário, Executivo e do Ministério Público locais. O quadro abaixo informa quais autoridades se manifestaram nos autos do IDC, os vínculos com as instituições, seus nomes e as suas posições.

**QUADRO 5 - Lista com posição atores, seus vínculos e seus nomes**

<b>Ator</b>	<b>Vínculo</b>	<b>Responsável</b>	<b>Posição</b>
Procurador-Geral de Justiça	MPE-SP	Gianpaolo Smanio	Contra
Diretoria do DHPP	SSP	Elisabete Sato	Contra
Juíza da Vara do Júri	Poder Judiciário	Debora Faitrone	Contra
Procurador-Geral da República	MPF	Rodrigo Janot	A favor

Autor: elaboração própria. 2020

Nesta fase, ao menos de acordo com a jurisprudência consolidada do STJ, a regra é que todos estes citados se manifestem nos autos e tanto podem discordar do pedido feito pela PGR e, assim, requerer sua rejeição pelo STJ, quanto podem concordar com o pedido e concordarem seu acolhimento.

O caso de concordância com pedido de deslocamento de competência, inclusive, já até ocorreu na história, no já citado o IDC n. 5 (caso “Thiago”), mas trata-se de uma exceção. O comum, ao menos considerando os casos já julgados, é justamente o oposto: estes atores tendem a apresentar argumentos contrários aos pedidos de deslocamento de competência feitos pelos PGR.

De fato, essa distinção fica mais ou menos evidenciada, por sua própria natureza, um instituto de natureza político-jurídico no qual sua decisão induz consequências no pacto federativo e na interpretação do que o sistema enxerga como violação de direito humano.

### **5.7.2 Informações prestadas pelo Procurador Geral de Justiça.**

Por ser o chefe máximo do Ministério Público Estadual, é o Procurador Geral de Justiça (PGJ) o ator incumbido para manifestar-se acerca de pedidos de deslocamento de competência. No caso do IDC-9, o PGJ de São Paulo Gianpolo Smanio manifestou-se pela inadmissibilidade do pedido baseando-se na impossibilidade de se deslocar inquéritos “há muito já arquivados” (entre o arquivamento e a manifestação havia decorrido 10 anos) e que a regra que fundamenta o instituto deve ser interpretada “restritivamente”.

O PGJ também rejeitou o argumento trazido pela PGR sobre falhas nas investigações em duas frentes. A primeira contra-argumentação do PGJ foi para afastar a tese de que o veículo usado pelos perpetradores da chacina pudesse pertencer a um policial militar. Em suas palavras, não seria possível imaginar que “matadores” usariam “veículos pessoais” para seus “projetos criminosos”

Não parece crível imaginar que uma associação de matadores, em tese composta por agentes públicos dotados de conhecimentos sobre operações policiais e investigações criminais, utilizaria armas e munições da corporação ou próprias, e também veículos pessoais na execução dos seus projetos criminosos. Especificamente no tocante ao automóvel GM Vectra, a Procuradoria Geral da República alega que foram identificados, em outras companhias na cidade de São Paulo, quatro policiais militares proprietários de veículos com características similares. A Polícia Militar de São Paulo conta atualmente com 93.799 integrantes.<sup>8</sup> Uma considerável parcela desse contingente atua na capital. Diante de tão elevado número, seria razoável exigir a identificação precisa de todos os veículos similares registrados em nome de policiais ou dos seus familiares? E mais: uma década após os fatos, seria possível agora encontrar um determinado veículo? As respostas evidentemente são negativas. [IDC n. 9, f. 2420]

Em uma segunda linha argumentativa, o PGJ afasta a tese segundo a qual teria havido adulteração do local do crime sustentando que “de fato, o Instituto de Criminalística elaborou vistoria no local dos crimes, já no dia 15 de maio de 2006, às 05h40, ou seja, poucas horas após os fatos, e deve ser conferida credibilidade às informações contidas no inquérito policial” [f. 2420]. Nesse sentido, sustentou “a atuação correta dos órgãos estatais, que realizaram todas as medidas investigatórias possíveis” [IDC n. 9, f. 2421]

Ao término da manifestação, o PGJ pede a rejeição completa do deslocamento de competência sustentando que o MP estaria aperfeiçoando a maneira pela qual a instituição lida com violações de direitos humanos e abusos policiais. Sustenta que foram instaurados dois inquéritos civis, (2014 e 2015)<sup>183</sup> exclusivamente para tratar dos “Crimes de Maio de 2006” sendo um de natureza compensatória na área dos direitos difusos e coletivos e o outro para “buscar soluções quanto a letalidade policial no Estado de São Paulo” [IDC n. 9, f. 2427]

4 .5. A atuação da Promotoria de Justiça dos Direitos Humanos A Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Capital instaurou dois inquéritos civis destinados a colher informações acerca das mortes verificadas em São Paulo em maio de 2006, os quais encontram-se em regular trâmite, conforme demonstram as cópias encartadas a fls. 455/472 da documentação ora apresentada:

a) Inquérito Civil nº 14.0725.0000382/2015-4, com a finalidade de apurar as causas e buscar soluções, por meio de políticas públicas, para os elevados índices de letalidade policial no Estado de São Paulo, decorrentes da atuação das Polícias Civil e Militar; e b) Inquérito Civil nº 14.0725.0001580/2014-1, com o propósito de proporcionar a adoção de providências no âmbito dos direitos humanos (tutela de direitos transindividuais) em razão do episódio ocorrido no Estado de São Paulo entre os dias 12 a 20 de maio de 2006, caracterizada por extrema onda de violência que culminou em centenas de mortes [IDC n. 9, f. 2427]

Sobre ineficiência, o PGJ encerra mencionado que “muitas vezes decorre da falibilidade do sistema instalado em todo o Brasil, e não apenas no território paulista” [f. 2428] o que sugere um reconhecimento, ainda que tácito, da problemática sem que isso implique em uma responsabilidade do Estado de São Paulo pelos atos cometidos em 2006. Ao final, o PGJ pede o desprovemento do deslocamento de competência unicamente pela “da falta de um dos seus requisitos, qual seja, omissão ou incapacidade das autoridades mantendo-se na Justiça Estadual os inquéritos policiais e qualquer forma de persecução penal envolvendo os homicídios de que

<sup>183</sup>Tanto o inquérito civil aberto para “apurar as causas e buscar soluções, por meio de políticas públicas, para os elevados índices de letalidade policial no Estado de São Paulo, decorrentes da atuação das Polícias Civil e Militar” [f. 25] (14.0725.0000382/2015-4) quanto para o inquérito civil aberto para “proporcionar a adoção de providências no âmbito dos direitos humanos (tutela de direitos transindividuais) em razão do episódio ocorrido no Estado de São Paulo entre os dias 12 a 20 de maio de 2006” (14.0725.0001580/2014-1) estão sob segredo de justiça. Disponível: <https://sismpconsultapublica.mpsp.mp.br/ConsultarProcedimentos/ObterProcedimentos>

foram vítimas Edivaldo Barbosa de Andrade, Fábio de Lima Andrade, Israel Alves de Souza, Eduardo Barbosa de Andrade e Fernando Elza”. (fl. 2429)

### **5.7.3 Informações prestadas pela Secretaria de Segurança Pública de São Paulo**

De forma bastante sintética a diretora do DHPP Elisabete Sato, vinculada à Secretaria de Segurança Pública, prestou informações ao STJ reconstituindo os fatos brevemente para informar que, àquela época, os “múltiplos crimes” [f. 2944] foram desencadeados pelo grupo PCC e que a polícia militar usou o seu efetivo em quase cem por cento para “garantir a ordem pública” [id.] Sustentou que agentes do Estado foram executados, tal como ocorreram confrontos em decorrência de “intervenção policial” [id.], além de “fatos que causaram clamor popular” [id.]

A diretora indica que a chacina do Parque Bristol foi um desses fatos e declarando que, apesar da materialidade do crime ter sido identificada, a autoria não foi. Essencialmente sobre a hipótese de falhas nas investigações, a Diretora rechaçou tendo fundamentado em dois argumentos básicos. Um primeiro argumento foi de que o Ministério Público esteve a par das investigações e não requereu diligências para além daquelas que estavam postas pelo delegado de polícia.

O Ministério Público do Estado de São Paulo acompanhou o caso em testilha, bem como outros consumados naquela ocasião, e não exurgindo outras vertentes de investigação requereu ao Poder Judiciário o arquivamento do inquérito policial, o que foi recepcionado pelo Poder Judiciário [IDC n. 9, f. 2946]

Além disso, a diretora esclareceu que as ações foram para “repelir as injustas agressões” [f. 2946] e que as Corregedorias das polícias não estiveram “despidas de suas atribuições” [id.], o que, na conclusão dela, não significou “ultrapassagem de limites” [id.] e sim uma “ação legítima”. Neste ponto, houve rechaço também qualquer hipótese de excesso de uso da força pelas polícias durante os dias. Note-se que ela chama a Semana Sangrenta de “semana de exceção”:

Naquela semana de exceção, em meio ao elevado número de homicídios, onde várias vítimas eram agentes do estado, as Polícias Civil e Militar agiram de modo a repelir as injustas agressões e, ambas Corregedorias não foram despidas das suas atribuições no período e estavam atentas a eventuais exageros ou ultrapassagem do limite da ação legítima [IDC n.9, f. 2946]

A diretora ainda rechaça a hipótese de parcialidade do sistema de justiça, pois, segundo a diretora, em um outro caso, ocorrido na zona norte da capital, dois policiais teriam sido identificados, processados e condenados como coautores de uma chacina o que, por si só,

significaria o funcionamento adequado das instituições à época dos fatos. De toda sorte, a diretora do DHPP não reconheceu a pertinência do pedido e pediu para que não fosse provido pelo STJ.

#### **5.7.4 Informações prestadas pela Juíza da Primeira Vara do Júri de São Paulo**

Em brevíssima síntese, a juíza da 1ª Vara do Tribunal do Júri de São Paulo Debora Fairtrone prestou informações ao STJ. Em seu texto, a juíza elencou apenas os principais momentos processuais das investigações indicando as folhas respectivas dos autos.

Em nenhum momento dessa manifestação, a juíza procurou rebater os argumentos elaborados pelo PGR em sua petição. Um ponto interessante dessa manifestação é o reconhecimento da possibilidade de ter havido uma chacina em represália às ações do PCC, embora não tenha sido a juíza à época dos fatos.

Consta dos referidos autos, que no, dia 14 de maio 2.006, por volta das 23:00 horas na Rua Jorge Morais, altura do número 50, Parque Bristol, nesta Capital de São Paulo, EDVALDO SOARES DE ANDRÁDE, FABIO DE LIMA ANDRADE, ISRAEL ALVES DE SOUZA foram vítimas de homicídio consumado e FERNANDO ELZA e EDUARDO BARBOSA DE ANDRADE, foram vítimas de homicídio tentado. Foram trazidos aos autos, os laudos de exame pericial necroscópico, (doc. 1); laudo Peri necroscópico(doc.2), laudos de balística (doc. 3, 4, 5 e 6): **Comentários surgiram no sentido de que as vítimas sofreram as (agressões perpetradas- por policiais militares, em retaliação à onda de ataques. realizados pela facção criminosa denominada PCC.** Os autos foram relatados, após completadas, às investigações encaminhados ao Ministério Público. Finalmente, em 18 de 2.008, o Douto Promotor de Justiça, Dr. Carlos Roberto Marangoni. Talarico requereu o arquivamento dos autos posto que, das diligências encetadas, não se conseguiu apurar a autoria. Em 26 de novembro de 2.008 foi determinado arquivamento do inquérito. (doc. 7) [IDC n. 9, f. 2957] (Grifos nossos)

A leitura do excerto nos faz refletir a 1ª Vara do Júri teve como preocupação apenas esclarecer o andamento processual não manifestando-se sobre a possibilidade de ter havido falhas nas investigações ou violações de direitos humanos. Dessa manifestação, também pode ser possível vislumbrar que a possibilidade de ter havido uma chacina perpetrada por policiais militares foi reduzida a meros “comentários”.

#### **5.7.5 O parecer final do Ministério Público Federal.**

Encerrados os prazos de manifestação dos atores implicados no IDC-9, os autos são remetidos para a PGR para “Parecer”. Neste parecer, que se assemelha a uma “réplica”, a PGR costuma construir sua argumentação para questionar e rebater as informações prestadas pelos demais atores.



Em uma primeira leitura, é possível perceber que a preocupação da PGR neste foi rebater os argumentos movidos pela PGJ preponderantemente. A construção da contra-argumentação da PGR pode ser organizada em, ao menos, duas linhas argumentativas. Uma primeira linha utilizada pela PGR segue realçando o caráter subsidiário do IDC frente às cortes internacionais. Neste argumento, é rechaçada a tese da PGJ segundo a qual os fatos ocorreram há muito tempo (cerca de dez anos) e que por isso não haveria plausibilidade jurídica no pedido.

De acordo com a PGR, o fato da investigação da chacina do Parque Bristol ter sido meramente “protocolar” configura uma “violação do dever estatal de adequada e eficiente investigação” na medida em que isso feriria postulados previstos tanto na Carta Americana de Direitos Humanos, quanto na jurisprudência da CortIDH, o que tornaria o país passível de condenação internacional. Na Carta Americana de Direitos Humanos, o PGR cita os artigos 8 e art. 25, relativos às garantias judiciais e à proteção judicial, respectivamente.

Já quanto aos precedentes, a petição cita recomendações já tomadas pela Corte Interamericana quanto à necessidade de se investigar, entre os quais, o caso Velásquez Rodríguez, julgado em 29 de julho de 1988, em que Corte Interamericana de Direitos Humanos proferiu uma decisão no qual impôs aos Estados-partes o dever de investigar determinadas violações de direitos humanos e punir seus possíveis perpetradores. O caso foi submetido à Corte pela Comissão Interamericana contra o Governo de Honduras. Em linhas gerais, Angel Manfredo Velasquez Rodriguez foi preso em 1981, sem qualquer mandado de prisão judicial, por integrantes da Divisão Nacional de Investigação e Forças Armadas. Há evidências também que Velasquez Rodriguez foi vítima de tortura cruel e desaparecimento forçado. Em 1986, ainda não haviam notícias do paradeiro de Velasquez Rodriguez, quando a Comissão Interamericana de Direitos Humanos reconheceu que o Estado hondurenho não havia oferecido provas necessárias para afastar a denúncia recebida e submeteu o caso à Corte, que o condenou. (PIOVESAN, 2018)

Segue excerto da decisão utilizada pelo Parecer:

Em determinadas circunstâncias, a investigação de atos que atentem contra direitos da pessoa pode ser difícil. A investigação, assim como a prevenção, é uma obrigação de meio ou comportamento que não é descumprida meramente pelo fato da investigação não produzir um resultado satisfatório. Ela, entretanto, deve ser empreendida com seriedade e não como uma mera formalidade condenada de antemão a ser infrutífera. Deve ter um sentido e ser assumida pelo Estado como um dever jurídico próprio e não como uma simples gestão de interesses particulares que dependa da iniciativa

processual da vítima ou de seus familiares ou da entrega privada de elementos probatórios, sem que a autoridade pública busque efetivamente a verdade.<sup>184</sup>

O precedente aberto pela Corte Interamericana de Direitos Humanos foi importante para garantir a todos o direito a verdade e o substantivo devido processo legal. A segunda linha argumentativa utilizada pelo PGR leva em consideração os diversos estudos técnicos elaborados por instituições públicas e privadas sobre os fatos. Em uma dicotomia entre o que foi investigado e o que foi estudado, o PGR sustenta que o arquivamento das investigações parece ir de encontro ao que os estudos com “ônus argumentativo próprio” apontaram em suas conclusões.

Ao término, a PGR reitera o pedido de provimento do IDC sustentando que a manutenção do “arquivamento dos inquéritos em evidência nestes autos seria ratificar a atuação institucionalmente violenta dos agentes de segurança pública de São Paulo” (p. 29). Em 14. 4. 2020, ministro relator Jorge Mussi liberou o processo para julgamento, mas segue aguardando a inclusão em pauta pelo Secretaria da Presidência da 3ª Seção.

### **5.8 Desdobramentos - Ação Civil Pública/MP-SP (nº 1062551-10.2018.8.26.0053)**

No dia 14 de dezembro de 2018, cerca de 12 anos após os “Crimes de Maio de 2006”, 9 anos após a entrada do pedido de deslocamento de competência pela ong Conectas junto a PGR e 2 anos da suscitação de deslocamento de competência pelo PGR, a Promotoria de Direitos Humanos do Ministério Público do Estado de São Paulo apresentou uma ação civil pública contra a Fazenda do Estado objetivando a reparação por danos aos direitos transindividuais e coletivos causados pelas consequências dos “Crimes de Maio de 2006”.

Assinada pelos Promotores de Justiça Eduardo Ferreira Valerio e Bruno Orsini Simonetti, a ação foi proposta exclusivamente pelo órgão ministerial de modo que nenhuma vítima ou familiar da vítima ingressou formalmente no processo como litisconsórcio ativo antes de sua distribuição. Na origem, a ação civil pública nasce de uma “Representação”<sup>185</sup> recebida pela Promotoria de Justiça de Direitos Humanos feita pelo Centro de Apoio Operacional Criminal do Ministério Público<sup>186</sup>, em dezembro de 2014.

<sup>184</sup>“Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras”. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 29.7.1988. Disponível <https://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/2ed9f5488d3b613fb7364d2008a0c3a1.pdf>

<sup>185</sup> A “Representação” está em segredo de justiça. Por isso, não obtive acesso.

<sup>186</sup>O CAO é órgãos auxiliares da atividade funcional do Ministério Público integrando o Gabinete do Procurador-Geral de Justiça. (PGJ).

Com “aproximadamente 900 (novecentas) páginas e versava sobre fatos complexos, envolvendo, a princípio, 493 (quatrocentos e noventa e três) mortes e demandava análise minuciosa das provas” [ACP, 2018, f. 22], a Promotoria ainda cita identificou outro procedimento, de nº 349/2006, “que versava sobre irregularidades de laudos necroscópicos, mas que foi arquivado” [f. 22/23] e, com base nesses documentos todos, instaurou o Inquérito Civil.<sup>187</sup> Apenas o Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, pelo Defensores Públicos Davi Quintanilha Failde de Azevedo e Daniela Batalha Trettel apresentou um pedido de assistência litisconsorcial pelo que foi deferido pela juíza da causa

Prevista na legislação civil desde 1985, o instituto da ação civil pública (ACP) é uma espécie de ação coletiva movida para a tutela de direitos difusos, coletivos e individuais-homogêneos objetivando a reparação dos danos ilícitos cometidos contra um grupo de pessoas ou uma totalidade de pessoas. Na petição do MP/SP, essa coletividade refere-se tanto às vítimas e às famílias das vítimas quanto à “dignidade da pessoa humana e a sociedade paulista como um todo”.

Por ser um instrumento tipicamente reparador relacionado aos direitos difusos e coletivos, os pedidos requeridos pelo MP/SP nesta ação foram, por mim, divididos em dois grupos: um em torno do que a Promotoria entende ser “direito à verdade e à memória” no qual pretende-se obter uma dupla condenação do Estado de São Paulo tanto por meio de um pedido de desculpas aos familiares das vítimas, como pela criação de um vídeo institucional em que seriam ouvidos familiares das vítimas; um outro grupo, esse mais de natureza pecuniária e refere-se a valores em dinheiro: cerca de R\$ 136.150,00 em dinheiro, para as famílias das vítimas e a um fundo público específico, a título de indenização por R\$ 153.577.200,00.

É interessante notar que estes pedidos não tocam nas investigações criminais abertas para apurar possíveis chacinas e execuções sumárias durante os dias de maio de 2006<sup>188</sup>. A petição do MP argumenta que a atribuição funcional da Promotoria, destinada apenas aos direitos difusos e coletivos, não comporta um pedido de natureza penal. De fato, há menção na petição tratando, brevemente, dos arquivamentos das investigações em seara penal, mas sem emitir quaisquer juízos de valor acerca deles.

<sup>187</sup>O inquérito civil nº Civil nº 14.0725.0001580/2014-1 está em segredo de justiça. Por isso, não obtive acesso.

<sup>188</sup>A petição toca apenas nas na investigação relacionada a “chacina do Parque Bristol”.

Mesmo assim, no corpo do texto da ACP, o MP/SP procura sempre lembrar da existência e da importância do IDC-9 para tratar da possibilidade de deslocamento dessas investigações para a justiça federal. Ao longo do texto, em várias partes de seus argumentos, os Promotores procuram afastar a hipótese de prescrição do direito em discussão alegando a matéria ser de natureza constitucional (“dignidade da pessoa humana”). Do ponto de vista jurídico, a prescrição significa a perda do direito de ação pela parte em razão do decurso do tempo.

Pensando que essa ACP é fruto de um inquérito civil instaurado pelo MP/SP para proporcionar à adoção de providências no âmbito coletivo por conta dos “Crimes de Maio de 2006”, fato este que foi utilizado pelo próprio Procurador-Geral de Justiça do MP/SP em suas informações prestadas a 3ª Seção do STJ quando da instrução do IDC n.9, sugiro, por hipótese, que o incidente pode ter influenciado, objetivamente, na própria construção da representação que ensejou o inquérito civil e, por conseguinte, a ACP.

Além desse aspecto, outros elementos ajudam a robustecer a hipótese. Por um lado, por exemplo, a petição utiliza diversos documentos técnicos já mencionados no nosso estudo como o relatório elaborado pelo CREMESP, o estudo técnico feito pelo LAV-UERJ, os trabalhos acadêmicos “São Paulo Sob Achaque” elaborado pela ong Justiça Global e o estudo “Crimes de Maio de 2006” elaborado pelo CONDEPE. Munidos destes documentos, os Promotores de Justiça sustentam os tópicos segundo os quais “houve movimento revanchista, no qual policiais e grupos de extermínio revidaram os ataques.” [f. 60], que há “indícios concretos de que houve extermínio, a partir dos estudos de criminalística produzidos sobre o caso” [f. 65], que “indícios de que os grupos de extermínio eram formados por policiais” [f. 80], bem como havia “modus operandi da Polícia Militar e dos Grupos de Extermínio”, em razão “a) toque de recolher; b) escolha das vítimas; c) ataque dos encapuzados; d) chegada da polícia e alteração das provas” [f. 76]

Ante o exposto, ressurgue inquestionável que o Estado de São Paulo teve responsabilidade direta nos “Crimes de Maio”, seja por não ter agido de modo a evitar a morte dos agentes públicos (como lhe cabia), seja porque as mortes dos civis foram provocadas por grupos de extermínio formados por policiais militares. [ACP/MP-SP f. 85]

Por outro lado, agora em um plano mais argumentativo, os Promotores se preocuparam em destacar que, com relação “às investigações criminais [...] as vítimas consideram que não houve

uma resposta adequada por parte do Estado“ [ACP, 2018, f. 47] sustentando que foi “por esse motivo, o Movimento Mães de Maio, em parceria com o grupo Conectas Direitos Humanos, no ano de 2009, solicitou ao Procurador-Geral da República a federalização da “Chacina do Parque Bristol”, que se deu em 14 de maio de 2006” [f. 47]

Os Promotores ainda reproduzem, integralmente, um trecho da petição do PGR. O trecho em questão é de que “as investigações se limitaram a poucas diligências para oitiva de familiares, sem nem ao menos aprofundar investigações a respeito das reiteradas indicações de que havia policiais envolvidos ou investigar os fatos no contexto em que ocorreram.” [F. 48]

Os Promotores esclarecem que a preocupação com os arquivamentos das investigações foi levada em consideração, mas justifica que este ponto, em particular, não foi levado adiante dado o escopo de atuação limitado da Promotoria.

Em relação às investigações criminais, pode-se afirmar que, até a presente data, as vítimas consideram que não houve uma resposta adequada por parte do Estado. Por esse motivo, o Movimento Mães de Maio, em parceria com o grupo Conectas Direitos Humanos, no ano de 2009, solicitou ao Procurador-Geral da República a federalização da “Chacina do Parque Bristol”, que se deu em 14 de maio de 2006. (...) Em 2016, o Procurador-Geral da República conheceu do pedido e apresentou o pedido de federalização perante o Superior Tribunal de Justiça (...) No volume 1, anexo 1, fls.15, do Inquérito Civil que, em peças selecionadas, instrui essa petição inicial, há indicativo de que houve, de fato, arquivamento de boa parte dos casos, sendo que os policiais foram denunciados em poucos casos. Dados publicados pela própria ouvidoria da polícia indicam a grande proporção de arquivamentos nas chacinas. E, de fato, as pesquisas demonstram a inexistência de condenações criminais pelos crimes aqui tratados, cujos motivos escapam desta demanda e, especialmente, das atribuições desta Promotoria de Justiça de Direitos Humanos, cuja atuação cinge-se à tutela coletiva.” [ACP-MP/SP, f. 50] (grifos nossos)

A argumentação segue na linha de fortalecer a narrativa na qual atribui a responsabilidade ao Estado pelo cometimento das chacinas. Há um esforço despendido pelos Promotores para demonstrar, empiricamente, que o Estado teve um papel decisivo no resultado da maioria desses crimes.

Nesse sentido, em um primeiro ponto, o texto da ACP dedica-se a demonstrar como autoridades do Estado “sabiam” dos ataques que seriam cometidos pelo grupo PCC com antecedência e nada fez para evitá-los (ou mesmo comunicar aos policiais militares com antecedência do risco que isso poderia trazer às suas vidas).

Os Promotores também tiveram a preocupação de demonstrar que pessoas integrantes das polícias (tanto a Polícia Civil e Polícia Militar) prepararam-se para uma espécie de

“revanche” aos ataques do PCC afastando a hipótese de “confronto” suscitada por autoridades públicas à época dos fatos, e que perdura até os dias atuais.

VIII. b) houve movimento revanchista, no qual policiais e grupos de extermínio revidaram os ataques. De todo modo, após o início das mortes dos agentes públicos, civis começaram a morrer, a demonstrar que as corporações estavam promovendo vingança. E essa vingança se deu de modo sistemático nas periferias das grandes cidades, como observado no tópico em que se especificou o alcance dos ataques a agentes e ao público, bem como o local das mortes dos civis. Note-se o caráter de vingança ao se observar o perfil das pessoas que morreram. No início, os agentes estatais e civis<sup>63</sup> foram vitimados e só depois houve aumento, significativo, apenas da quantidade de mortos civis [ACP/MP-SP, f. 60]

O fundamento decorre relatório “Violência de Estado no Brasil” elaborado pelo Centro de Antropologia e Arqueologia Forense da Universidade Federal de São Paulo – e que utilizei para robustecer a narrativa do caso. Os Promotores sustentam também que houve a ampla participação de grupos de extermínio durante os dias mais agudos de violência especialmente pela coesão entre o modus operandi desses grupos e a leniência de policiais militares.

VIII. c) há indícios concretos de que houve extermínio, a partir dos estudos de criminalística produzidos sobre o caso. A tese de que houve, na verdade, extermínio de civis em contexto revanchista é ainda confirmada pelos estudos realizados por institutos de criminalística. Esses estudos apontam que houve grande número de disparos contra as vítimas e que esses disparos atingiram principalmente áreas vitais (cabeça, pescoço e tronco), conforme ilustra a imagem infra reproduzida, extraída do Relatório Final Violência de Estado no Brasil: uma análise dos Crimes de Maio de 2006 na perspectiva da antropologia forense e da justiça de transição [ACP/MP-SP, f.63]

Ao contrário do IDC-9, esta ACP já foi processada e já teve uma sentença judicial. Após a Contestação apresentada pelo Procuradoria da Fazenda do Estado, órgão que exerce o papel de advocacia pública, a juíza Ana Luiza Vilella decidiu pela improcedência fundamentando sua decisão no o reconhecimento da prescrição do direito de ação tanto proposta pelo Ministério Público como pelas vítimas:

Em suma, a ação ora proposta observa a regra da prescrição, em respeito ao princípio da segurança jurídica e à minguada de qualquer norma expressa acerca da imprescritibilidade, sendo inviável a interpretação analógica e a extensiva, além de envolver assunto que nem mesmo por analogia se aplica aos casos de tortura invocados pelo autor, considerando, ainda, que envolve pedido condenatório e de natureza indenizatória, fundado em ilícito civil, de modo que é de indubitável aplicação o prazo prescricional de cinco anos previsto no artigo 1º do Decreto nº 20.910/32. Uma vez que os fatos objeto desta ação ocorreram no mês de maio de 2006 e a propositura ocorreu somente no mês de dezembro de 2018, há muito está configurada a prescrição. [ACP/MP-SP, 2018, f. 1744]

O Ministério Público recorreu da sentença por meio do recurso de apelação. Distribuído para a 11ª Câmara de Direito Público<sup>189</sup>, sob relatoria do desembargador Marcel Teodósio, o Ministério Público sustentou que os casos dessa natureza, por atentarem contra o “princípio da dignidade humana”, não sofreriam do ônus da prescrição. O pedido ao Tribunal de Justiça de São Paulo foi pela reforma da sentença.

O processo judicial ainda aguarda julgamento em segundo grau, mas, independentemente do resultado deste, ao menos uma conclusão pode ser extraída, ainda que preliminar: a ACP/MP-SP pode ser uma prova dos efeitos concretos que o IDC n. 9 pode ter irradiado no sistema de justiça. Diante da disputa federativa, a possibilidade de que o incidente pode ter servido tanto como uma garantia à proteção de garantias fundamentais quanto como um mecanismo de institucional de distorção de poder merecem a atenção.

Com relação à disputa federativa, observamos que a 3ª Seção do STJ parece ser bastante resistente e cautelosa à ideia de deslocar a competência de uma investigação, sobretudo, por conta da rigidez do pacto federativo. Não à toa, já no julgamento do IDC n. 1, a Corte assentou entendimento segundo o qual o manejo do instituto exige como requisito – ainda que implícito – a necessidade de comprovação de ineficiência da instância ordinária para investir as violações em um indicativo importante dessa cautela/resistência.

Essa cautela (ou resistência) foi, em parte, verificada também no julgamento IDC n. 2 no qual o constou do acórdão que o pronunciamento uníssono de instâncias e atores (estaduais e federais) em favor do pedido acabou por viabilizar seu integral provimento pela 3ª Seção, ou seja, diferentemente do IDC n. 1, em que as instâncias ordinárias refutaram a ideia de federalização e a Corte não o proveu, no IDC n. 2, as instâncias ordinárias concordaram com o pedido de federalização, o que viabilizou o seu provimento pelo STJ.

Não diferente ocorreu quando do julgamento do IDC n. 3 no qual o esforço argumentativo para diferenciar “ineficiência” (menos grave, relacionada ao tempo de julgamento na instância ordinária) e “incapacidade/ineficácia” (mais grave, relacionada à completa inaptidão da instância ordinária) da instância ordinária foi importante para constituir o resultado final do julgamento: de todas as investigações abertas para apurar os crimes, aquelas que já haviam se tornado ações penais não foram deslocadas por serem categorizadas como resultado da

---

<sup>189</sup>A 11ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo é composta pelos desembargadores Aroldo Mendes Vioti, Ricardo Henry Marques Dip, José Jarbas de Aguiar, Oscild de Lima Júnior, Afonso de Barros Faro, Marcelo Lopes Theodosio

‘ineficiência’ das instâncias ordinárias de julgarem, enquanto que determinados inquéritos policiais foram deslocados por serem categorizados como resultado da “ineficácia/incapacidade” da instância ordinária de julgar.

No IDC n. 5, assim como no IDC n. 2, a cautela da 3ª Seção em aplicar o instituto perdeu espaço para o apelo das instâncias ordinárias que reconheceram estarem não estarem em condições de lidar com as investigações criminais. Em meio a uma miríade de conceitos embaixo do guarda-chuvas da ‘incapacidade estatal’, a Corte acolheu o pedido proposto pelo próprio Ministério Público local em um movimento que ajuda a evidenciar a hipótese do pacto federativo como óbice à implementação do instituto. A óbice voltou a surgir no IDC n.10 quando a 3ª Seção negou provimento ao pedido de deslocamento de competência baseando, particularmente, no fato de que a instância ordinária não seria menos eficaz somente porque seu sistema de justiça havia ordenado a anulação de uma decisão judicial.

Diante de uma jurisprudência resistente à ideia de federalização, o que a ACP/MP nos mostra é que o sistema reagiu a uma possibilidade de condenação pelo STJ Mas, mais do que isso, que a possibilidade de federalização do caso forçou as instituições que compõe às instâncias ordinárias a buscar tutela jurisdicional (de direitos difusos) para reparar o dano causado pelo Estado em maio de 2006. Trata-se, portanto, de um fenômeno jurídico ainda não previsto, mas que pode ser útil para ilustrar como o federalismo pode ser um importante mecanismo para garantir a efetividade de direitos fundamentais previstos na Constituição de 1988.



## 6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, propus um estudo sobre como o Estado brasileiro lida com as suas violações de direitos humanos, por se tratar de uma problemática relevante para a consolidação da democracia e o fortalecimento das instituições erigidas pela Constituição da República de 1988. Escolhi como objeto de análise um instituto jurídico construído justamente para essa finalidade, lidar com as falhas na responsabilização de violações de direitos por agentes estatais: o incidente de deslocamento de competência. Trata-se de um legítimo mecanismo institucional para corrigir as distorções de poder. Elegi como caso a ser estudado o incidente de deslocamento de competência n. 9, a fim de enxergar, mais de perto, as especificidades desse instituto na prática.

O incidente de deslocamento de competência n. 9 refere-se à execução sumária de 3 jovens negros moradores da zona sul da cidade de São Paulo, provavelmente cometida por policiais militares, ocorrida no dia 14 de maio de 2006. O episódio que ficou conhecido como “Chacina do Parque Bristol” insere-se em um contexto de crise na segurança pública de repercussão nacional e internacional cuja vitimização de civis soma mais de 545 pessoas, além de famílias despedaçadas, imóveis depredados, veículos incendiados e um trauma social que ficou conhecido como “Crimes de Maio de 2006”. Apesar das investigações terem sido arquivadas, o inquérito aberto para apurar o crime se tornou objeto de um pedido de deslocamento de competência ocorrido em 2016.

Refletindo sobre o fato de que tanto o instituto de deslocamento de competência n. 9 quanto os demais incidentes de deslocamento de competência outrora suscitados tratam de investigações criminais abertas para apurar a execuções extrajudiciais/chacinas com participação de “grupos de extermínio” incrustados no sistema de justiça criminal/Estado, inscrevi o marco teórico deste estudo no campo da Sociologia da Administração da Justiça por compreender que a temática fundante relaciona-se ao tópico da “letalidade policial”/“violência policial”.

Na revisão bibliográfica sugerida, propus uma leitura sobre o tema a partir de um determinado leque de contribuições publicadas em uma das principais revista dedicadas às ciências sociais. A leitura sobre o tema proposto acabou por se desdobrar em duas percepções possíveis e complementares, uma primeira que leva o tema a uma sentido mais histórico-político e um outra que o encara a partir de um *frame* mais organizacional-institucionalista. Um dos principais autores inseridos nessa primeira percepção é o sociólogo Paulo Sergio Pinheiro cujas

contribuições baseiam-se em uma ideia de controle que elites econômicas teriam sobre determinados segmentos da população por meio do uso aparato de segurança pública. O autor traz elementos para concluir que esse controle teria uma origem autoritária com raízes que se fincaram na Primeira República. O autor sugere ainda que essa origem autoritária (que eu tomo a liberdade de nomear como “memória autoritária”) não somente não foi superada, como se reproduziu nas organizações policiais ao longo da história nacional seja para perseguir adversários políticos dos regimes, seja para reprimir segmentos vulneráveis da sociedade.

Essa hipótese sugerida por Paulo Sergio Pinheiro pode ser sintetizada em um de seus estudos em que procura trazer dados relacionados aos confrontos entre policiais e pessoas tidas como suspeitas para concluir que existe uma atuação mais incisiva da Polícia Militar de São Paulo sobre pessoas percebidas como “marginais” em uma espécie de controle social da criminalidade (cf. Paulo Sergio Pinheiro)

Os efeitos desses processos de marginalização sugeridos por Lucio Kowarick, então, passam a ser observados pelos pesquisadores e pesquisadores das ciências sociais, entre as quais, aquelas dedicadas a entender o fenômeno da violência e da criminalidade, especialmente, a partir do final da década de 1970. (cf. Lucio Kowarick)

No que chamo de “virada institucionalista”, podemos enxergar contribuições que esforçaram para aperfeiçoar os entendimentos sobre a fenômeno da violência da polícia, como o trabalho de Campos Coelho, que busca entender a relação entre “marginalidade” e “criminalidade” cuja faceta confundia “classe social” com “crime”. Segundo o autor, as forças policiais estariam perseguindo seus objetivos através do uso incisivo de papéis sociais, predefinições controversas sobre quem seriam os “marginais” e como se comportariam, daí porque haveria uma probabilidade maior de atuação repressiva sobre segmentos da sociedade.

Essa ideia de papel social surge nos escritos do sociólogo Michel Misse, que procuramos destacar também na proposta de revisão bibliográfica. Em seus estudos, Misse pontua que se observarmos o “além” da norma jurídica posta, – em um diálogo com Michel Foucault –, enxergaremos, por exemplo, diversos procedimentos operados cotidianamente por operadores do sistema de justiça criminal, entre os quais, a sujeição criminal. Juntamente com a criminalização, criminação e a incriminação, a sujeição criminal avoluma-se em um conceito-chave, o processo de acumulação social da violência, cuja consequência possibilitaria

que determinados sujeitos fossem enquadrados em tipos sociais estigmatizados. (cf. Michel Misse)

Um exemplo bastante elucidativo deste processo de acumulação social da violência que foi sugerido por Misse estaria na existência e na atuação de grupos paramilitares organizados para tortura, desaparecimento forçado e execução sumária de sujeitos tidos como “marginais”, os conhecidos “esquadrões da morte”. (cf. Mello Neto). Pudemos verificar, a partir da literatura, que tais grupos foram concebidos dentro do Estado como uma “solução” para um problema de criminalidade urbana crescente servindo como um nefasto instrumento de controle social, e que parecem resistir em se articular sob a égide do Estado de direito estabelecido pela Constituição de 1988. (cf. Alessandra Teixeira)

Se da porta para fora da delegacia de polícia, nas ruas, encontramos um cenário bastante desafiador em termos de construção de democracia e segurança pública, dentro dos gabinetes das delegacias de polícia, a realidade parece não ser diferente. Ao revisitarmos os trabalhos do sociólogo Roberto Kant de Lima, encontramos seus trabalhos dedicados a entender o inquérito policial e que foram úteis para a nossa pesquisa.

Sabendo que o ordenamento jurídico brasileiro adota o inquérito policial como peça fundamental para as investigações criminais, Kant de Lima procurou evidenciar em seus trabalhos que tais investigações criminais também podem estar inseridas em um jogo de interesses e de papéis de seus principais atores, sejam eles escrivães, delegados de polícia ou investigadores. As explicações para isto podem ser várias, segundo o autor, como o sistema jurídico, a cultura jurídica e corporativa local, os interesses e a infraestrutura precária. A consequência apontada por Kant de Lima é que isso tende a abrir frestas nocivas aos processos de estabelecimento da “verdade jurídica” – a que vai prevalecer ao final da investigação criminal, contaminando todo o processo de responsabilização e a confiança nas instituições. (cf. Kant de Lima)

Parte dessas dificuldades também foram verificadas pelos sociólogos Sergio Adorno e Wania Pasinato que, ao destrincharem uma série de processos criminais concluídos em São Paulo, constataram uma dificuldade do sistema jurídico paulista em processar, em um tempo hábil, os crimes categorizados por eles como relacionados a graves violações de direitos humanos (o exemplo utilizado no estudo foi de “linchamentos”). A conclusão de que tais processos demoram mais para um desfecho nos desperta para a hipótese segundo a qual os

operadores do sistema de justiça criminal estariam atuando para selecionar quais processos merecem mais (ou menos) suas atenções. (o trabalho de Sergio Adorno, Wania Pasinato)

Essa hipótese de que o sistema de justiça criminal é menos responsivo em determinados casos, entre os quais, aqueles relacionados a violações de direitos humanos fruto de violência policial, mereceu uma breve atenção quando observamos o caso que ficou conhecido “Massacre do Carandiru”, no qual 111 pessoas em situação de prisão foram executadas pelas forças policiais do Estado de São Paulo, mas seus processos de responsabilização, apesar de terem ingressado no sistema, seguem paralisados sem uma resposta às famílias das vítimas.

Apesar da realidade sempre surpreender, os estudiosos que integram o campo da Sociologia da Administração da Justiça seguiram produzindo trabalhos relevantes para a compreensão do problema, sempre refinando suas conclusões através de métodos sofisticados e perguntas importantes. Na atualidade, constatamos uma grande preocupação dos autores em construir estudos mais quantitativos a partir das dificuldades estatísticas e analíticas que estes autores encontram no momento da pesquisa (cf. os trabalhos de Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, Renato Sergio de Lima, Samira Bueno).

Contemporaneamente, técnicas e métodos mais quantitativos têm alimentando iniciativas importantes e independentes como o Fórum de Segurança Pública, cujos resultados apontam para um cenário bastante desolador em termos de letalidade policial e taxa aprisionamento no país. Os critérios objetivos para formação de índices dialogam com o projeto democratizante estabelecido pela Constituição de 1988 sobre políticas públicas de segurança pública transparentes, abertas e democráticas. Então, os estudos sobre controle interno e externo da atividade policial e do Ministério Público parecem promissores em diagnosticar os principais gargalos observados no dia-a-dia policial, como à inexistência de estatísticas criminais e policiais padronizadas e controladas a nível nacional, as dificuldades de elaboração e implementação de séries históricas de informações criminais e a pouca frequência de estudos sobre vitimização constituiriam fatores limitadores ao desenvolvimento de reflexões mais amplas dos fenômenos criminais. (cf. os trabalhos de Julita Lemgruber, Ignacio Cano e Thais Lemos Duarte).

Com relação ao enfrentamento do problema, os estudos coletados procuram enfatizar a importância do federalismo como mecanismo mais adequado para promover a devida efetividade de direitos fundamentais. Apesar dos aspectos desafiadores relacionados ao federalismo brasileiro, no tocante à segurança pública, as vozes das ciências sociais parecem

compreender que a cooperação entre entes da federação pode aperfeiçoar padrões institucionais e garantir maior responsividade, especialmente, quanto à letalidade policial (cf. os trabalhos de Maria Hermínia, Eduardo Kugelman, Renato Sergio de Lima, Samira Bueno)

Portanto, as ciências brasileiras, por meio de seus pesquisadores e pesquisadores, estão se movimentando para propor explicações e soluções para um problema real enfrentado pela sociedade brasileira. Do mesmo modo, as instituições do Estado democrático de Direito por meio de seus principais atores reconhecem o caráter relevante da violência policial e procuram movimentar-se também em direção de soluções político-jurídicas. Uma dessas soluções é justamente o incidente de deslocamento de competência.

O esforço de fazer uma pesquisa sobre o instituto do incidente de deslocamento de competência nos levou a construir uma “biografia” desse instituto a partir de diversas fontes de informação, como notícias de jornais, notas taquigráficas de audiências realizadas no plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, e de suas comissões internas, notas públicas emitidas por organizações não governamentais, por entidades de classe dos principais atores interessados na ideia de federalização e textos de organismos internacionais.

Nessa biografia, pudemos observar que a ideia de federalização das violações de direitos humanos pode ter ganhado impulso por conta do furor público com um caso real (um “linchamento”) cujo êxito dentro do sistema de justiça criminal foi controverso. Dentro do Congresso Nacional, a federalização veio de uma agenda de direitos humanos da Presidência da República e foi apensada ao projeto de reforma do judiciário. Em meio a disputas de sentido e significados, a redação final do instituto foi promulgada após pressões favoráveis e contrárias. E seguiu como alvo de discussões sobre sua constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal.

Para entender como se operacionaliza esse instrumento, o uso da dogmática jurídica foi importante. Através dela, pudemos verificar que o incidente de deslocamento de competência tem requisitos para seu manejo pelo Procurador-Geral da República: a necessidade de indícios de graves violações de direitos humanos no caso suscitado, a possibilidade de responsabilização por violação de tratado internacional de direitos humanos e a subsidiariedade, isto é, a federalização somente pode ser lida como uma exceção.

Apesar de todos os requisitos terem sido bastante debatidos, é o último requisito, o caráter subsidiário, que se apresenta como o mais complexo dado as dificuldades inerentes ao pacto federativo. Conforme apuramos, a jurisprudência da 3ª Seção do Superior Tribunal de

Justiça, - a Corte escolhida pelo legislador para processar e julgar os IDC -, tem utilizado disto para construir o uso do instituto tendo o feito já no julgamento do primeiro IDC, com entendimento de priorizar a incapacidade da instância local no momento de prover o pedido de deslocamento de competência. Esse entendimento foi de fato mantido pela Seção no julgamento dos outros IDC conforme apuramos em nosso balanço de casos.

Em particular, no IDC n. 9, o caráter subsidiário pode ter tido outro efeito. A princípio, cumpre destacar que a descrição narrativa do caso contemplou sua trajetória pelo sistema de justiça, dos momentos que antecederam à tramitação dos inquéritos policiais abertos para apurar a extensão da “Chacina do Parque Bristol” até os desdobramentos finais cuja culminação é a ação coletiva proposta pelo Ministério Público de São Paulo. Em um primeiro momento, procuramos descrever, à luz de notícias publicadas pela imprensa paulista à época dos fatos, as principais cenas que antecederam e que sucederam os episódios desse acontecimento destacando os problemas penitenciários prévios e as tensões entre pessoas tidas como líderes dos grupos que comandam os presídios e o governo, os números de estopins e as centenas de vítimas deste.

Em um segundo momento, agora vertido integralmente nos autos dos inquéritos policiais, procuramos detalhar os principais elementos da investigação: os depoimentos das testemunhas, os exames, os laudos, as pessoas que operacionalizaram, os relatórios dos investigadores, as decisões de idas e vindas do Promotor de Justiça, seu pedido de promoção de arquivamento e o deferimento pelo juiz de direito vinte e quatro horas depois dos autos serem depositados em seu gabinete. Foram esses elementos que, juntos, serviram de argumento para a caracterização das graves violações de direitos humanos instrumentalizada pela ong Conectas Direitos Humanos, um ano depois do arquivamento dos autos em duas petições, uma direcionada à federalização do caso no Brasil e a outra à responsabilização internacional do Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Os argumentos manejados pela ong em seu pedido administrativo de deslocamento de competência basearam-se, em resumo, na importância convencional e constitucional do direito à vida, nos indícios de envolvimento de agentes do Estado na prática dos crimes, na incapacidade de um julgamento imparcial e isento e no contexto de impunidade das violações. Realizado o pedido administrativo junto a PGR e junto a CIDH, descrevemos as respostas que foram dadas a ong a partir daí. Apesar de ter havido uma reunião temática para tratar de violência policial no

Brasil, e de um pedido de audiência pública ter sido solicitado pela ong perante a CIDH para tratar essencialmente desse tópico, até o momento, não houve nenhuma resposta da Comissão ao Brasil em termos de responsabilização.

Com relação a PGR, a descrição se atentou às fases de instauração do processo de incidente de deslocamento de competência: uma fase administrativa, isto é, interna com instrução de documentos e colheita de depoimentos das partes interessadas na resolução do problema e uma fase judicial, já em mãos do PGR. Na fase administrativa, procuramos destacar que a Procuradora Regional responsável pela instrução do processo esteve atenta aos elementos que para ela constituem graves violações de direitos humanos tendo ela destacado expressamente a inaptidão das instâncias ordinárias em conferir um ritmo diferente às investigações cujo contexto reputava-se críticos. Os argumentos da Procuradoria Regional foram acolhidos pelo PGR da época que apresentou o pedido de suscitação de deslocamento de competência perante o Superior Tribunal de Justiça.

Aqui, cabe observar que o intervalo problemático entre o momento em que o pedido entrou na PGR pela ong Conectas e o momento em que o pedido foi suscitado pelo PGR perante o STJ: cerca de 7 (sete) anos depois evidenciando mais uma dificuldade de implementação do instituto. Comparando com os demais IDC já julgados, o IDC n. 9 demorou mais para ser processado (em média, os demais casos foram processados e julgados em 2 anos)) e ainda nem mesmo teve um julgamento. Até o momento, não há uma data para julgamento do processo, apesar do relator, ministro Jorge Mussi, já ter liberado julgamento.

Dois anos depois do pedido ter sido realizado pelo PGR perante o STJ, o Ministério Público de São Paulo, por meio de sua Promotoria de Direitos Humanos, apresentou uma ação coletiva contra a Fazenda Pública do Estado de São Paulo objetivando obter diversos pedidos distintos entre si, mas todos relacionados aos “Crimes de Maio de 2006”.

A partir de um inquérito civil sigiloso, os promotores de justiça, apesar de assumirem que não tem legitimidade para discutir inquéritos policiais ou quaisquer demandas de natureza penal, procuram destacar que reconhecem o caráter violador dos “Crimes” e, exatamente por isso, buscam reparação civil. Entre os pedidos, estão relacionados ao “direito à verdade e à memória” pretendendo-se obter que o Estado de São Paulo promova um pedido desculpas aos familiares das vítimas e a criação de um vídeo institucional em que seriam ouvidos familiares das vítimas. Além disso, os promotores buscam da justiça paulista a reparação de natureza

pecuniária em valores que se dividem entre as famílias, no montante de R\$ 136.150,00 em dinheiro e a um fundo público específico, no montante de R\$ 153.577.200,00. A justiça paulista extinguiu a ação civil pública por ter havido “prescrição”. Os promotores recorreram e o Tribunal de Justiça ainda julgará o recurso de apelação.

Independentemente do resultado do recurso de apelação, a mera existência de uma ação coletiva dessa natureza nos põe a refletir sobre um possível efeito concreto que o IDC n.9 – ainda que não julgado - pode ter tido sobre a instância local. Frente aos outros IDC já julgados, essa reação pode ser uma importante novidade no ordenamento jurídico brasileiro cuja origem pode ter sido a própria disputa federativa inerente ao instituto de deslocamento de competência.

Conforme sugerimos em nosso balanço de casos, o instituto de deslocamento de competência tem apresentado também dificuldades de implementação, em parte, por conta do pacto federativo. Em uma leitura de todos os acórdãos dos IDC já julgados até o momento, vimos que, no IDC n. 1, o STJ assentou entendimento de que a necessidade de comprovação de incapacidade da instância ordinária para investigar as violações é um requisito tão ou mais importante quanto a constatação das graves violações de direitos humanos, precedente este que impactou na constituição de todos os demais.

Apesar disso, no IDC n. 2, há uma mudança importante: a Corte usou do apelo das instâncias ordinárias no sentido de não conseguirem promover a apuração eficiente das investigações para viabilizar o deferimento do pedido. No mesmo sentido está o IDC n. 5, que dialoga com IDC n. 2 tanto no caso concreto (vítimas únicas) quanto na resposta do STJ, posto que ambos foram também providos, muito porque em ambos os obstáculos à implementação do instituto foram relativizados pelo reconhecimento das instâncias ordinárias de que estariam com dificuldades com as suas investigações criminais.

Diante de uma jurisprudência tão resistente à ideia de federalização, o que o IDC n.9 e a ACP/MP-SP nos convidam a imaginar é que o sistema de justiça paulista pode ter reagido a uma possibilidade de condenação pelo Tribunal Superior. A conjugação dos dois processos nos indica que a hipótese de federalização do caso influenciou às instâncias ordinárias tanto no reconhecimento da chacina quanto na busca de respostas (tutela jurisdicional para reparar os danos causado pelo Estado em maio de 2006).

Portanto, a ACP revela-se uma prova de um efeito concreto do IDC n.9. O fato dela ter sido fruto de um movimento (uma Representação que se tornou Inquérito Civil) para



responsabilizar o Estado pelas suas violações de direitos humanos foi, inclusive, utilizado pelo Procurador-Geral de Justiça do MP/SP como argumento para comprovar que instâncias locais estariam atuando para viabilizar soluções para o problema e que, por isso, não haveria necessidade de se deslocar a competência das investigações para instância federal.

A existência de uma ação civil pública revela um efeito novo e imprevisto, ainda que indireto, do instituto do incidente de deslocamento de competência. Em um cenário em que nada acontece e em que a inação do sistema de justiça é a regra, esse tipo de efeito indireto merece ser observado e mais bem explorado em futuros estudos.

## 7 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ALMEIDA, Eloísa Machado. A Efetividade do Mecanismo de Federalização como Prevenção à Responsabilidade Internacional por Violação de Direitos Humanos. **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos**. IPEA. Code 2011.. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area8/area8-artigo15.pdf>> Acesso em 02.1.2019.

ALMEIDA, Maria Hermínia Brandão Tavares de. Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 51, p. 13-34, 2001.

AMADEO, Javier et al. **Violência de Estado no Brasil: uma análise dos Crimes de Maio de 2006 na perspectiva da antropologia forense e da justiça de transição** - relatório final. Universidade Federal de São Paulo. 2019.

ASTOLFI, Roberta Corradi; LAGATTA, Pedro. Os desafios para caracterizar o conceito de graves violações de direitos humanos a partir da análise dos julgamentos de deslocamento de competência de 2005 a 2014. **EXPEDIENTE 3 APRESENTAÇÃO 5**, p. 5, 2015.

ADORNO, Sérgio. Criminalidade Urbana Violenta no Brasil: um recorte temático. **Bib. Boletim Informativo e Bibliografico de Ciencias Sociais**, n. 35, p. 3-24, 1993.

ADORNO, Sérgio; DIAS, Camila Nunes. Cronologia dos "Ataques de 2006" e a nova configuração de poder nas prisões na última década. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, 2016.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli Sociologia da Administração da Justiça. In DE LIMA, Renato Sérgio; RATTON, José Luiz; DE AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. **Crime, polícia e justiça no Brasil**. Editora Contexto, 2012.

BARBOSA, Bia. Falhas em investigação podem levar Brasil a responder processo na OEA.

**Repórter** **Brasil.** 4.3.2007. Disponível:  
[https://reporterbrasil.org.br/2007/03/falhas-em-investigacao-podem-levar-brasil-a-responder-pro-  
 cesso-na-oea/](https://reporterbrasil.org.br/2007/03/falhas-em-investigacao-podem-levar-brasil-a-responder-processo-na-oea/)

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. O Ofício de Sociólogo: metodologia da pesquisa na sociologia. Vozes, 1999.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. Estudo sobre a federalização de graves violações aos direitos humanos. Relatório de pesquisa.. Gomes (org.). 74p. 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Exposição de motivos do Projeto de Emenda à Constituição 368 de 1996. Autoria: Poder Executivo. Disponível em:  
<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD15JUN1996.pdf#page=71>

BRASIL. Câmara dos Deputados. Exposição de motivos da proposta de Emenda à Constituição 96 de 1992. Disponível em:  
<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01MAI1992.pdf#page=7>. Acessado em 21.12.2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição 96 de 1992. Dep. Hélio Bicudo (PT-SP). Disponível em:  
<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01MAI1992.pdf#page=7>

BRASIL. Câmara dos Deputados. Nota taquigráfica: DCD16/05/1996PAG13837. Sessão plenária: 15.5.1996. Disponível em  
<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD16MAI1996.pdf#page=63>

BRASIL. Câmara dos Deputados. Nota taquigráfica Audiência Pública 27.4.1999. Disponível em: <https://bit.ly/2V7AHh8>

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Emenda Constitucional nº 368 de 1996. Autoria: Presidência da República. Disponível em <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD15JUN1996.pdf#page=71>>

BRASIL. Consultor Jurídico. Conamp repudia federalização do caso Dorothy Stang. 7.3.2005. Disponível em: <[https://www.conjur.com.br/2005-mar-07/conamp\\_repudia\\_federalizacao\\_dorothy\\_stang](https://www.conjur.com.br/2005-mar-07/conamp_repudia_federalizacao_dorothy_stang)>

BRASIL. Presidência da República. Discurso do Presidente da República “Direitos Humanos: o novo nome da liberdade e da democracia”, Ministério da Justiça. 7.9.1995

BRASIL. Entenda a crise no Espírito Santo, chamado de "Estado sem lei. Folha de São Paulo. São Paulo. 24 de mar. de 2003. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u71738.shtml>> Acessado em 19 dez. 2018.

BRASIL. Reale Jr. se demite da Justiça; FHC anuncia novo ministro. Folha de São Paulo. São Paulo 9 de jul. de 2002. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0907200202.htm>>. Acessado em: 19 de dez. de 2018

BRASIL. Direitos Humanos vai à Escola. Folha de São Paulo. Primeiro Caderno. São Paulo. 9 de set. de 1995. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=12906&anchor=550012&origem=busca&pd=36a9e0108dfcc500b1b8aebca5c6108a>>. Acessado em: 19 de dez. de 2018

BRASIL. Leia discurso de FHC sobre o país e a crise. Folha de São Paulo. 24 de ago. de 1998. Disponível: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc24099808.htm>>. Acessado em: 19 de dez. de 2018

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

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

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Emenda à Constituição nº 80 de 2011. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/101757>>

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Emenda à Constituição nº 350 de 2017. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fchadetramitacao?idProposicao=599698>

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, IDC nº 1, Relator Min. Felix Fischer, j. 08.6.2005.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, IDC nº 2, min. relatora Laurita Vaz, j. 27.10.2010

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, IDC nº 3, min. relator. Jorge Mussi, j. 11.3.2015

BRASIL Superior Tribunal de Justiça, IDC nº 5, min. relator. Rogério Schietti Cruz, j. 3.8.2014

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Intervenção Federal nº 114. Min. Rel. Neri da Silveira. J. 13.3.1992. Acórdão publicado. 27.9.1996

BACKER, David. Civil society and transitional justice: Possibilities, patterns and prospects. **Journal of Human Rights**, v. 2, n. 3, p. 297-313, 2003.

BATTIBUGLI, Thaís. A formulação de nova agenda para a segurança pública. As iniciativas federais e sua influência na política pública de segurança paulista. **Revista Estudos de Política**, v. 1, n. 2, 2013.

BUENO, Samira. **Bandido bom é bandido morto: a opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista**. 2014. Tese de Doutorado.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Direitos humanos ou “privilégios de bandidos”. **Novos Estudos Cebrap**, v. 30, n. 1991, p. 162-74, 1991.

CANO, Ignacio; MASSINI, Nelson. **Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro**. Iser. 1997

\_\_\_\_\_; DUARTE, Thais Lemos. **Análise das atividades correicionais no Brasil**. (Relatório de pesquisa). Belo Horizonte: 2011.

CARDIA, Nancy. O medo da polícia e as graves violações dos direitos humanos. **Tempo Social**, v. 9, n. 1, p. 249-265, 1997.

\_\_\_\_\_; ADORNO, Sérgio. Dilemas do controle democrático da violência: execuções sumárias e grupos de extermínio. **Violência em tempo de globalização**, p. 66-90, 1999.

CARVALHO, André Ramos. **Processo internacional de direitos humanos**. Editora Saraiva, 2012. Pg. 103.

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://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/direitos-humanos/federaliz  
 acao-de-violacoes-contra-direitos-humanos-ewvc](http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/direitos-humanos/federalizacao-de-violacoes-contra-direitos-humanos-ewvc)>. Acesso em 20 de dez. de 2018.

CASTRO, Juliana Santiago de. Incidente de deslocamento de competência: a federalização das violações de direitos humanos no Brasil. 2013.

CAVALLARO, James Louis. Questão antiga, vontade reiterada. 29 de ago. de 1999. Folha de São Paulo. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz29089909.htm>>. Acessado em: 29 de dez. de 2018.

DIAS, José Carlos. Reforma da Justiça. **Folha de S. Paulo**, Primeiro Caderno (Tendências e Debates), 15 de set. 1999. P. 3 Disponível em <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=14373&anchor=612899&origem=busca&pd=14764be737c2e1588ba61ffc773eb94c>>

DE SEGURANÇA PÚBLICA, Anuário Brasileiro. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 2018.

DE SEGURANÇA PÚBLICA, Anuário Brasileiro. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 2019.

FERREIRA, Luisa M. A.; MACHADO, Marta R. de A.; MACHADO, Maíra Rocha. Massacre do Carandiru: vinte anos sem responsabilização. **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo , n. 94, p. 05-29, Nov. 2012

FERREIRA, Poliana da Silva. **A responsabilização da polícia que mata: um estudo de caso sobre o tratamento jurídico das abordagens policiais com resultado morte**. 2019. Dissertação de Mestrado.

FREITAS, Silvana de. Relator da ONU não entra no STF, diz Corrêa. **Folha de São Paulo**. São Paulo. 17 de dez. de 2003. Disponível: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1710200317.htm>>. Acessado em:

LEMGRUBER, Julita (coord.); MUSUMECI, Leonarda; RIBEIRO, Ludmila; CORBETT, Luis Felipe. Panorama das ouvidorias estaduais de Segurança Pública e Defesa Social. Nota Técnica – Termo de parceria Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Senasp-Ministério da Justiça. Rio de Janeiro: CESeC, maio de 2013.

GENDIM, Abnor. Pará vira foco de impunidade no campo. Folha de São Paulo. São Paulo. 13 de dez. de 1998. Disponível: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc13049812.htm>>  
Acesso em:

GONZÁLEZ, Yanilda. Citizenship in an Era of Insecurity: Crime, Violence and the Implications for Democracy. In: **Draft Prepared for the Penn Program on Democracy, Citizenship and Constitutionalism Graduate Workshop**. 2012.

JESUS, Maria Gorete Marques de. **'O que está no mundo não está nos autos': a construção da verdade jurídica nos processos criminais de tráfico de drogas**. 2016. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

KAHN, Tulio; VIEIRA, Oscar Viena. Segurança Pública e Violência Policial. In: Machado, M. L. e Marques, J. B. de A. (orgs.), **História de um Massacre**. São Paulo, Ed. Cortez/OAB. 1993.

KINZO, Maria D.'Alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo em perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 3-12, 2001.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo social**, v. 11, n. 2, p. 63-81, 1999.

LEÃO, Ingrid Viana. **Execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais: efetividade das recomendações da ONU no Brasil**. 2011. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

LEMGRUBER, Julita et al. **Quem vigia os vigias?: um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

LESSA, Francesca et al. Overcoming impunity: Pathways to accountability in Latin America. **International Journal of Transitional Justice**, v. 8, n. 1, p. 75-98, 2014.



LIMA, Roberto Kant de. Cultura Jurídica e Práticas Policiais: A Tradição Inquisitória. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 4, nº 10, pp. 66-84. 1989. Disponível em:

\_\_\_\_\_. - Constituição, Direitos Humanos e Processo Penal Inquisitorial: Quem Cala, Consente? - **Dados - Revista de Ciências Sociais**, vol. 33, nº 3, pp. 471-483.1990.

\_\_\_\_\_. - Complementaridade e Inquisitorialidade, Oposição e Acusatorialidade. A Tradição Jurídica da Punição de Conflitos e a Tradição Processual da Resolução de Conflitos no Brasil. **Série Estudos**, nº 91, IUPERJ, p. 67-85. 1995.

\_\_\_\_\_. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais-BIB, da ANPOCS**, n. 50, p. 45-123, 2000., 2000.

LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline; BUENO, Samira. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 30, n. 1, p. 123-144, 2015.

\_\_\_\_\_; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. *Revista Direito GV*, v. 12, n. 1, p. 49-85, 2016.

\_\_\_\_\_; DE SOUZA, Leticia Godinho; SANTOS, Thandara. A participação social no campo da segurança pública. 2012.

\_\_\_\_\_;BICUDO, Tatiana Viggiani. Conflitos agrários e violação aos Direitos Humanos. **Boletim do IBCCRIM**. São Paulo, ano 12, n. 148, p. 3, março. 2005.

LYRA, Daniel Henrique de Sousa. A Federalização dos crimes de graves violações dos direitos Humanos: a razoável duração do processo como Garantia no combate à impunidade ou instrumento retórico? **Lex Humana**, v. 1, n. 2, p. 106-121, Dez. 2010. Disponível em: <<http://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/24>>. Acesso em: 27 Dez. 2018.

RODRIGUEZ et al. Massacre do Carandiru : Inação, Descontinuidade e Resistências. In: MACHADO Maíra Rocha, MACHADO, Marta Rodriguez de Assis (Orgs). Carandiru não é

coisa do passado: um balanço sobre os processos, as instituições e as narrativas 23 anos após o massacre. São Paulo: FGV Direito SP, 2015.

MALATO, Luiz Ernane Ferreira Ribeiro. Federalização da competência nos crimes contra direitos humanos. Dissertação de Mestrado. 2007.

MELLO NETO, David Maciel. “Esquadrão da. Morte”: genealogia de uma categoria da violência urbana no Rio de Janeiro (1957 – 1987). Tese de doutorado. 2014.

MITCHELL, Michael J.; WOOD, Charles H. Ironies of citizenship: skin color, police brutality, and the challenge to democracy in Brazil. **Social Forces**, v. 77, n. 3, p. 1001-1020, 1999.

MISSE, Michel. Há medidas de curto prazo capazes de minorar significativamente a violência?: Não. Profunda e antiga acumulação de violência. **Folha de São Paulo**. São Paulo. 20. de mai. 2006. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2005200610.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

MISSE, Michel; GRILLO, Carolina. **Autos de resistência: uma análise dos homicídios cometidos por policiais na cidade do Rio de Janeiro (2001-2011). Relatório Final de Pesquisa–Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflitos e Violência Urbana. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mimeo, 2011.**

\_\_\_\_\_. Alguns aspectos analíticos nas pesquisas da violência na América Latina. **Estudos Avançados**, v. 33, n. 96, p. 23-38, 2019.

MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JUNIOR, Domicio; DINIZ, Eugênio. Uso de Força e Ostensividade na Ação policial. Conjuntura Política. **Boletim de Análise** nº, v. 6, 1999.

\_\_\_\_\_, Polícia brasileira tem história de repressão social. Com Ciência, **Revista Eletrônica de Jornalismo Científico**, n. 26, 2001.

\_\_\_\_\_, Discrecionariedade policial e a aplicação seletiva da lei na democracia. **Revista Última Ratio**, v. 2, n. 2, p. 97-122, 2008.

\_\_\_\_\_ et al. Os estudos policiais nas ciências sociais: um balanço sobre a produção brasileira a partir dos anos 2000. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais- BIB**, v. 2, p. 148-187, 2018., 2017.

NERY, Marcelo Batista; ADORNO, Sérgio. O Movimento da criminalidade em São Paulo: um recorte temático e bibliográfico. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 76, p. 5-32, 2015.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli. Curso de Processo Penal. Grupo Gen-Atlas. São Paulo. 2018. p. 210

OLIVEIRA JUNIOR, Emmanuel Silva Nunes de. **Letalidade da ação policial e teoria interacional: análise integrada do sistema paulista de segurança pública**. 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

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

PAIXÃO. Antônio Luiz. A organização policial numa área metropolitana. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, 1982. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1fFuqzchuQIPoKxYdNS7Kq8d3Z4A7kBXL/edit>>

PERES, U. D.; BUENO, S. Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil. **Segurança pública: erros e acertos**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

PINC, Tânia Maria. **Treinamento policial: um meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual do policial de rua**. 2011. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Violência do Estado e Classes populares. (Violence de l'Etat et classes populaires). **Dados. Rio de Janeiro**, n. 22, p. 5-24, 1979.

\_\_\_\_\_; IZUMINO, Eduardo A.; FERNANDES, Maria Cristina Jakimiak. Violência fatal: conflitos policiais em São Paulo (81-89). **Revista USP**, n. 9, p. 95-112, 1991.

\_\_\_\_\_; POPPOVIC, Malak El-Chichini; KAHN, Túlio. Pobreza, violência e direitos humanos. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 39, p. 189-208, 1994.

PIRES, Álvaro. A pesquisa qualitativa. Enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008.

REALE JR. Miguel. Tempestade e consciência. **Folha de São Paulo**. Caderno “Tendências e Debates”. São Paulo. 11 de fev. de 1992. Disponível <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=11236&anchor=4071317&origem=busca&pd=21923378806a7d817327b48c11711891>> Acessado em 19 de dez. de 2018.

REGINATO, Andrea Depieri de A. Uma introdução à pesquisa documental. In Machado, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

RIBEIRO, Ludmila. A Emenda Constitucional 45 e a questão do acesso à justiça. **Revista Direito GV**, São Paulo, v.4, n.2. 2008

\_\_\_\_\_; LEMGRUBER, Julita; ALMEIDA SILVA, KLARISSA. Entre a justiça e a solidariedade: a cidadania que se exerce na Polícia Civil brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], n. 42, p. 141, 2012. Acesso em: 29 jan. 2020.

RODRIGUES, F. FHC, reeleição e pudor. **Folha de São Paulo**. Primeiro Caderno. São Paulo. 29 de mar. de. 1996. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/3/29/opinio/5.html>>

ROHT-ARRIAZA, Naomi. The role of international actors in national accountability processes. **The politics of memory: transitional justice in democratizing societies**, p. 40-64, 2001.

SADEK, MT., org. Reforma do judiciário [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010, 69 p.

SCHREIBER, Simone; COSTA, Flávio Dino de Castro e. Federalização da competência para julgamento de crimes contra os direitos humanos. **Revista do Tribunal Federal da 1ª Região**, Brasília, v. 14, n. 10, p. 18-29, out. 2002. Disponível em: <[https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/21436/federalizacao\\_competencia\\_julgamento\\_crimes.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/21436/federalizacao_competencia_julgamento_crimes.pdf)>

SOARES, Flávia Cristina; RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. Rotulação e seletividade policial: óbices à institucionalização da democracia no Brasil. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 63, p. 89 - 108, abr. 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/72172/71531>>. Acesso em: 27 Jan. de 2020.

SILVA, Eliane. MST diversifica temas em Congresso. **Folha de São Paulo**. São Paulo. 8 de março de 2000. Disponível em <<https://acervo.folha.com.br/compartilhar.do?numero=14701&anchor=572147&pd=c1b2d63fc7969fc5c1b463e079f05e66>> Acesso em: 27 de jan de 2020

DA SILVA, Jorge. Representação e ação dos operadores do sistema penal no Rio de Janeiro. **Tempo social**, v. 9, n. 1, p. 95-114, 1997.

TEOBALDO, Lúcia Cireno. Incidente de deslocamento de competência: a federalização da competência na hipótese de grave violação de direitos humanos. **Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco**, n.6, p.257-276, 2013.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Sociedade x Estado - A questão dos direitos humanos. **Revista USP**, n. 9, p. 87-94, 1991.

\_\_\_\_\_ - DIAS, José Carlos, Monopólio da impunidade, **Folha de São Paulo**, 20 de abril de 2000.

\_\_\_\_\_ - A gramática dos direitos humanos. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, ano, v. 1, p. 13-33, 2001.

\_\_\_\_\_ - Inequality and the subversion of the Rule of Law. **Sur: Revista. Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 4, n. 6, p. 28-51, 2007

\_\_\_\_\_ ; BARBOSA, Ana Laura Pereira. Do compromisso maximizador à resiliência constitucional. **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, n. 3, p. 375-393, 2018.

ZALUAR, A. “Condomínio do diabo: as classes populares urbanas e a lógica do ferro e do fumo”. In: PINHEIRO, P. S. (Ed.). Crime, violência e poder. São Paulo: Brasiliense, 1983.

\_\_\_\_\_ - O crime e a não cidadania: os males do Brasil. In: BIRMAN, P.; NOVAES, R.; CRESPO, S. (Orgs.). **O mal à brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Uerj, 1997.

\_\_\_\_\_. Violência e crime. In: MICELI, S. **O que ler na ciência social brasileira**. São Paulo: Sumaré, 1999a.

\_\_\_\_\_. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. **São Paulo em Perspectiva**, v. 13, n. 3, p. 3-17, 1999b

ZAVERUCHA, JORGE; LEITE, R.. A impunidade de agentes estatais por casos julgados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, p. 88-107, 2016.

**ANEXO 1 - TABELA DE INCIDENTES DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA.**



Tabela de incidentes de deslocamento de casos

[illegible]