



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 235145/2017 - ASJTC/SAJ/PGR

Incidente de Deslocamento de Competência 10

Relator: Ministro **Reynaldo Soares da Fonseca**

Suscitante: Procurador-Geral da República

Suscitada: Polícia Civil do Estado da Bahia

INCIDENTE DE DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA. CHACINA DO CABULA. OPERAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DA BAHIA. DOZE MORTOS E SEIS FERIDOS. ENQUADRAMENTO DO CASO COMO RESPOSTA A INJUSTA AGRESSÃO. ELEMENTOS QUE CONTRADIZEM A CONCLUSÃO, EM CONTEXTO QUE DEMANDARIA APROFUNDAMENTO INVESTIGATÓRIO. INDÍCIOS DE EXCESSO NA ATUAÇÃO POLICIAL. EVIDÊNCIAS DE APURAÇÃO COMPLACENTE. JULGAMENTO DE ABSOLVIÇÃO SUMÁRIA. INSTRUÇÃO DEFICITÁRIA. RESPONSABILIZAÇÃO DAS VÍTIMAS. GRAVE VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS, VERIFICADA NO CONTEXTO DE VIOLÊNCIA POLICIAL E NA AUSÊNCIA DE ISENÇÃO NECESSÁRIA À BUSCA DA VERDADE REAL DOS FATOS. ELEVADO RISCO DE RESPONSABILIZAÇÃO INTERNACIONAL. PRECEDENTES DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS.

O **Procurador-Geral da República** suscitou incidente de deslocamento de competência objetivando transferir para a Justiça Federal o julgamento dos crimes relacionados ao episódio que ficou conhecido como “Chacina do Cabula”, em que 12 (doze) pessoas foram mortas e 6 (seis) ficaram gravemente feridas, resultado de ação da Polícia Militar do Estado da Bahia no dia 5 de fevereiro de 2015, no bairro do Cabula, em Salvador/BA.

A inicial narra contexto de inaptidão dos órgãos estaduais para a apuração e o julgamento dos crimes, vislumbrada no modo como

conduzida a investigação respectiva, nas declarações de autoridades sobre o caso e no conteúdo da sentença de absolvição sumária, desenhando-se prematuramente conclusão pela legitimidade da atuação policial, que seria reação à conduta das vítimas.

Sem antecipar juízo definitivo sobre o ocorrido, como afirmado, o pedido de deslocamento de competência registra possíveis incongruências em testemunhos e fatos surgidos no curso da investigação, que, consideradas em conjunto com as provas técnicas produzidas, indicariam a necessidade de aprofundamento do trabalho apuratório, tudo a garantir a busca, imparcial, da verdade real dos fatos.

Cita o embate entre a Polícia Civil e o Ministério Público do Estado da Bahia, que tem “inviabilizado a convivência institucional e a atuação adequada e coordenada entre as instituições”, e dá notícia de ameaças ao promotor de justiça designado para atuar no feito, como também a representantes de grupos de defesa de direitos humanos, em especial aos integrantes do denominado movimento “Reaja ou Será Morta, Reaja ou Será Morto”.

Aliada aos indícios de falta de capacidade das autoridades estaduais em oferecer resposta efetiva ao caso, concorreria grave violação de direitos humanos, pelo desrespeito e banalização do direito à vida, a gerar a possibilidade de responsabilização internacional do Brasil, signatário dos principais atos internacionais de proteção na matéria, completando o rol de requisitos legitimadores do deslocamento de competência.

O pedido é de transferência da investigação, do processamento e do julgamento dos crimes de que tratam os autos, bem como de eventuais feitos conexos, para a Justiça Federal.

O feito foi distribuído ao eminente Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, que, em decisão de 22 de agosto de 2016, entendeu preenchidos, ao menos em tese, os requisitos para o recebimento do incidente. No mesmo ato, determinou fossem oficiados o relator da ação penal, em curso no Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (0314066-69.2015.8.05.0001), o 1º Juízo da 2ª Vara do Tribunal do Júri da Comarca de Salvador/BA e o Secretário de Segurança Pública, para informações, e o suscitante, para juntada da documentação que relacionou¹.

O relator do processo criminal, Desembargador Eserval Rocha, apresentou as informações de fls. 673-676, noticiando que foram apresentadas contrarrazões às apelações do Ministério Público e da Defensoria Pública estaduais, além de parecer do MP na condição de *custos legis*, estando pendentes de julgamento os aludidos recursos.

A Juíza de Direito Titular do 2º Juízo da 2ª Vara do Tribunal do Júri, Andrea Teixeira Lima Sarmiento Netto, respondendo pelo 1º Juízo “em virtude de declaração de suspeição do magistrado titular do 1º Juízo da 2ª Vara do Tribunal do Júri”, afirmou não ter havido pronunciamento daquele juízo relativamente ao feito (fl. 1014).

O Secretário de Segurança Pública do Estado da Bahia, por sua vez, aduziu: (i) que foi instaurado inquérito para a apuração dos fatos, ao qual foram acostados 59 (cinquenta e nove) laudos perici-

¹ Petição da Procuradoria-Geral da República, com as informações solicitadas, juntada à fl. 1310.

ais, incluindo a reprodução simulada dos fatos, autorizada judicialmente e com duração de 9 (nove) horas; (ii) que a investigação policial foi acompanhada desde o início pelo MPBA, e que, embora formalmente convidado para participar da reprodução simulada (Ofício de 26.5.2015, à fl 1031), o órgão ministerial não compareceu ao ato; (iii) que o MPBA iniciou investigação paralela, desrespeitando a instrução realizada pela Polícia Civil, e apresentou denúncia precipitadamente, antes da realização da reprodução simulada e da conclusão do inquérito, com prazo regularmente prorrogado pelo Poder Judiciário. (fls. 1023-1028)

Sobre as eventuais ameaças recebidas por integrante do grupo “Reaja ou Será Morta, Reaja ou Será Morto”, diz que “ao ser instado a comparecer na sede do Departamento de Homicídios e Proteção a Pessoa – DHPP para formalizar a notícia, ele assim não o fez”.

Indaga, ainda, a razão de haver o Procurador-Geral da República deixado de buscar a responsabilização dos promotores que atuaram no caso e que teriam sido omissos na fiscalização do inquérito, se entende que houve trama para seguir-se uma única linha de investigação.

Aponta, por fim, equívoco nos dados informados na inicial quanto ao número de mortes registradas como auto de resistência e procedimentos investigatórios respectivos, afirmando que todas as mortes ocorridas por intervenção policial naquele estado são e foram objeto de inquérito.

Foram ouvidos, também, o Procurador-Geral de Justiça do Estado da Bahia, a ONG Justiça Global e os representantes da

Campanha “Reaja ou Será Morta, Reaja ou Será Morto” (despacho de fl. 11976).

A ONG Justiça Global afirmou não dispor de novas informações além daquelas compartilhadas com a Procuradoria-Geral da República e já constantes dos autos (fl. 11986).

Às fls. 11994-11998, consta manifestação do Ministério Público do Estado da Bahia sobre as providências adotadas para proteção do Promotor de Justiça Davi Gallo Barouh, em razão das ameaças relatadas durante as investigações.

Manifestação de representante do grupo “Reaja ou Será Morta, Reaja ou Será Morto” acostada às fls. 12019-12021. Cita o clima de ameaça que se instalou após manifestações e protestos do grupo, referentes à Chacina do Cabula, e enumera diversos outros casos de violência brutal praticada por alguns dos policiais militares denunciados. Sobre a ameaça recebida por Hamilton Borges, afirma:

“O último informe que encaminhamos à ONU questiona a ação do governo da Bahia, por permitir que um policial federal, alocado na Corregedoria Geral do Estado, por tentativa de constrangimento a um dos coordenadores da Reaja, Hamilton Borges. O referido servidor foi até a residência de Borges e tentou, a todo custo e sem qualquer documento que oficializasse o pedido, ouvi-lo sobre suposta denúncia remetida pela Secretaria de Direitos Humanos/Presidência da República em torno de uma ameaça de morte. Ruy Gomes, que se apresentou como Policial Federal e supostamente a serviço dessa instituição (e não da Corregedoria do Estado da Bahia, onde está alocado) recusou-se a apresentar um ofício, algo que comprovasse o que afirmava. Ele insistiu que era uma 'investigação informal'.

A esposa de Hamilton e também coordenadora da Reaja, Andreia Beatriz dos Santos, aconselhou-o a falar com a Justiça Global, parceira do movimento. Novamente em contato informal e por telefone, o policial federal, agora se apresentan-

do como agente da Corregedoria da Secretaria de Segurança Pública, solicitou a intermediação para que a entidade convocasse Hamilton Borges da necessidade de prestar depoimento. Foi requerido um ofício do policial, que disse que não enviaria, por se tratar de 'investigação informal'. A Justiça Global, através da pesquisadora Maria Elena Azevedo, questionou o agente sobre um procedimento fora do padrão e informou que só responderia ao pedido se fosse formalizado pela Corregedoria, considerando inclusive os riscos de expor um defensor de direitos humanos ameaçado de morte a esse tipo de situação. Posteriormente, a Justiça Global ao questionar a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República descobriu que a SDH não enviou qualquer denúncia ao governo estadual, o que deixa explícita uma tentativa do policial federal, a mando da Secretaria de Segurança Pública, de tentar constranger o defensor de direitos humanos. Esperamos ter colaborado com informações e novamente nos colocamos à disposição para quaisquer outros esclarecimentos que a PGR considerar necessário” (fls. 1026-12027)

Os réus na ação penal em curso na Justiça baiana manifestaram-se às fls. 11967-11968 e, após formalmente intimados para tanto, às fls. 12058-12077.

Apoiando-se na subjetividade do conceito de 'grave violação de direitos humanos', afirmam não haver elementos nos autos para concluir-se pela sua ocorrência, sendo a situação apresentada “atuação policial em seu estado legítimo”, “em sua missão constitucional em atuar frente a criminalidade que está entranhada em nosso país”, o que impossibilitaria futura responsabilização internacional.

Sustentam a necessidade de se analisar o fato “sob o olhar do princípio da presunção de inocência, que neste contexto também é incluído no rol de Direitos Humanos”. Dizem que os policiais também gozam do direito à vida, e estão revestidos de legitimidade para atuação quando em confronto com grupo fortemente armado, como no caso.

Discorrem sobre a legítima defesa, que entendem caracterizada e comprovada no caso, aduzindo: “não há provas nos autos [de] que os acusados [tenham] agido pelo seu livre convencimento e nem mesmo a existência de prova irrefutável [de] que tenham agido com *animus necandi*. A prova colhida traz a baila o entendimento já explorado na sentença da M.M Juíza de primeiro grau, a certeza da existência de uma exclusão de ilicitude”. Complementam com o argumento de que a conclusão pela absolvição sumária é dever do magistrado, quando se deparar com tal excludente de ilicitude, afastando a possibilidade de julgamento pelo Tribunal do Júri, sob pena de violação aos princípios do devido processo legal e da dignidade da pessoa humana.

Ainda sobre as provas, dizem ser robustas e comprobatórias da ausência de execução, e que não há divergência entre aquelas examinadas, não estando obrigado o órgão julgador “a deferir novas perícias ou novas provas, se não julgá-las necessárias, mormente se inexistir argumento capaz de pôr em dúvida a prestabilidade das provas periciais e técnicas já realizadas”.

Defendem a atuação da Polícia Civil, da Polícia Militar e da Juíza da 2ª Vara do Tribunal do Júri, entendendo-a legal e imparcial, harmônica com os preceitos constitucionais e do Código de Processo Penal, aduzindo, ainda, que o deslocamento de competência importaria admitir a existência de subordinação entre as Justiças federal e estadual.

Pugnam, assim, pelo indeferimento do pedido.

Em seguida, vieram os autos com vista à Procuradoria-Geral da República, para manifestação como *custos legis*.

O pedido deve ser julgado procedente.

Está claro, na visão deste órgão ministerial, o preenchimento dos requisitos indispensáveis ao deslocamento de competência buscado: a grave violação de direitos humanos, a possibilidade de responsabilização internacional do Brasil pelo descumprimento de obrigações assumidas perante a comunidade internacional, no campo dos direitos humanos, e a ineficiência atual das autoridades estaduais em dar resposta efetiva ao ocorrido.

A inicial da ação faz narrativa extensa do caso. A operação policial que vitimou 18 (dezoito) pessoas no bairro do Cabula foi conduzida por 9 (nove) policiais militares, divididos em três guarnições. A versão defendida logo no início das investigações, e confirmada ao final do inquérito policial, é a de que a ação foi resposta à injusta agressão das vítimas, supostamente usuárias/traficantes de drogas e fortemente armadas no momento dos fatos. O encontro com as vítimas teria ocorrido em um terreno baldio, conhecido na região como “campinho de futebol”, após incursão dos policiais militares, já sem as viaturas, em becos que a ele dão acesso, onde teriam sido recepcionados a tiros por cerca de 30 (trinta) indivíduos.

Há uma série de fatores, apontados na inicial, que possibilitam contraditar tal conclusão e que demandariam, entretanto, no mínimo, o aprofundamento das investigações, para a busca do real contexto em que realizada a operação, confirmando-se ou negando-se a versão oficial.

São muitos os depoimentos de sobreviventes e testemunhas, indicados na inicial, que apontam a possibilidade de execução, de excesso, de abuso, com relato de tiros enquanto as vítimas corriam

e depois de feridas, já no chão. O laudo pericial produzido no curso do inquérito confirma que o local dos fatos não foi minimamente preservado; os projéteis que seriam provenientes de disparos de armas das vítimas não foram recuperados, nem periciados. Há contradições e houve mudanças nos depoimentos dos policiais sobre a versão inicialmente narrada. Funcionários de condomínio vizinho, com acesso ao terreno baldio citado, relataram a presença naquele condomínio de policiais militares no dia dos crimes, o que viabilizaria acesso ao local dos fatos por rota distinta, abrindo espaço para a possibilidade de as vítimas terem sido encurraladas, em ação premeditada da polícia militar.

Há toda uma outra versão possível, como se viu. As investigações do órgão policial parecem haver caminhado, entretanto, para confirmar o confronto, sem preocupação real em seguir outra linha apuratória, em ambiente, como registrado na inicial, que propiciou e se dirigiu, desde o início, à conclusão desfavorável às vítimas. Demonstração disso são as declarações de autoridades estaduais que saíram em defesa dos policiais militares pouquíssimos dias após o ocorrido, assim como os atos conduzidos pelo delegado encarregado do inquérito, valendo-se de termos que demonstram prejulgamento do ocorrido, como no pedido de autorização para destruição de material apreendido “quando policiais da Rondesp foram recepcionados a tiros por dezenas de meliantes” ou em pedido de prisão de um dos sobreviventes, registrando a instauração de inquérito “a fim de investigar os homicídios na forma tentada contra os policiais militares [...] e os crimes de resistência qualificada em desfavor do Estado”.

Sem nenhum pudor, o ponto de chegada estava determinado desde os atos de abertura da investigação.

Foi o que provocou a investigação conduzida pelo Ministério Público estadual e o oferecimento de denúncia em desfavor dos policiais militares envolvidos.

A preocupação surgida no curso do inquérito e intensificada com declarações de autoridades estaduais, vislumbrada no receio de não se alcançar resultado justo e efetivo, revigorou-se quando da prolação da sentença. A versão de confronto foi, então, abonada também pelo Judiciário, prematuramente, porque sem garantia de contraditório, em instrução. A debilidade da fase investigatória não foi dissolvida em juízo, que, ao invés de perseguir a apuração dos graves fatos narrados na denúncia, contentou-se com percepções de ordem subjetiva dos próprios réus, como se fossem as únicas autoridades do Estado responsáveis por medir o uso da força policial. Em suma, bastou envolver a ação policial, de que resultou mais de uma dezena de mortos, numa excludente qualquer, porque, dali em diante, frente a aparência de observância do direito objetivo, nenhum arbítrio mais caberia discutir.

A sentença foi proferida menos de um mês após o recebimento da denúncia, durante o afastamento do titular do Tribunal do Júri. Sem nem sequer aguardar a apresentação de resposta dos acusados, policiais militares, à acusação, o juízo os absolveu sumariamente. Antes do início da instrução processual, mesmo diante do quadro de incertezas descrito e do envolvimento de agentes do Estado.

À feição de tudo o que lhe precedera, a título de apuração do Estado, quanto à ação policial de extrema violência, os termos da sentença demonstram ser ela resultado não apenas da falta de vontade política em buscar responsabilidades, na medida adequada – porque ninguém há de negar a facilidade que é apontar a legitimidade da atuação policial em operação destinada, formalmente, a desbaratar quadrilha e evitar furtos -, mas, antes, das **concepções subjetivas** de seu prolator. Apressou-se a magistrada em censurar a ação e o modo de vida das vítimas, assentando liminarmente a tese de legítima defesa, que, a seu juízo, não teria nenhuma chance de ser contraditada. São palavras suas:

“Ressalte-se que o prosseguimento do processo em uma instrução para dar uma satisfação a sociedade a qualquer custo, havendo já provas cabalmente e suficientes conjunto probatório, para uma decisão antecipada, se constitui em causa de injustiça ou impunidade. **Somente traria aos acusados um ônus exagerado, diante da ausência da necessidade e condições da ação penal.** E mais ainda, no momento de proferir a Sentença, o Juiz penal deve examinar vários pontos antes de concluir a condenação do acusado e, portanto, quebrar seu estado de inocência, dentre estes pontos releva examinar, se existem circunstância que excluam o crime ou isentem o réu da pena, ou mesmo se houver fundadas dúvidas sobre a sua existência. Se estiver previsto em Lei conduta típica imputada, deve examinar se aquela pessoa imputada é responsável pelo fato, se é o autor, participe ou corréu do crime, para que verificada a autoria e materialidade da infração possa o julgador examinar se alguma causa que exclua o crime ou isente o acusado da pena, pois muitas são as causas penais que podem tornar a conduta do agente lícita, arts. 22, 23 e 25 do Código Penal. **Caso contrário, deverá ser mantido o estado de inocência do imputado** e, de acordo com uma subsunção a cada hipótese do art. 386 do CPP, decretar-se a sua absolvição.

[...]

Assim, não há obstáculo ao julgamento antecipado da lide e consequente absolvição sumária dos acusados, **por se mostrar irrelevantes, impertinentes e protelatórias as provas de inquirição de testemunhas em juízo.**

[...]

Vê-se, portanto, neste caso, a possibilidade de absolvição sumária dos acusados, art. 397, incisos I e II, do CPP, por estar suficientemente provada a existência de causa que exclui a ilicitude e a culpabilidade dos agentes. **Não há possibilidade de haver prova em contrário**, reportando-as elementos na fase de investigação. **A prova colhida na investigação policial não deixa a menor dúvida quanto à presença da excludente da legítima defesa**, art. 415 do CPP, hipótese de absolvição sumária, contida no citado artigo no procedimento do Tribunal do Júri”.

A solução arquitetada pela sentença entrega-se ao mecanismo falacioso de que, naquelas circunstâncias de local e de tempo, as interessadas declarações dos réus são, por si só, absolutamente irrefutáveis. Seria como dizer que, naquele ambiente conflitado pelo tráfico, mortes violentas em meio a ação policial não podem ter outra explicação, senão a de legítima defesa, em resposta a ilegítima agressão. A pretensão punitiva nasce morta. Nem sequer prova defere-se ao órgão ministerial, porque a absolvição se impõe.

Ao contrário do alegado pelos réus, os elementos colhidos até então não permitem dizer que há “aparato probatório seguro, incontroverso e claro”, a confirmar a tese de legítima defesa, naquele estágio processual. Há, nos autos, elementos que a refutam, levantando séria dúvida sobre o contexto da ação policial. Como afirmado na peça inicial, os laudos cadavéricos demonstram 88 tiros certos, de 143 deflagrados, com ferimentos característicos de execução, como de projéteis com entrada pelas costas das vítimas. É imprudente desconsiderar, além disso, que os policiais militares acusa-

dos são profissionais integrantes da Rondesp – Rondas Especiais da PM/BA, treinados para responder a ações de alto risco.

O contexto de legítima defesa, em ação policial, deve ser examinado com as cautelas devidas; basta ver vexatório abuso do “auto de resistência”. Fala-se em tal excludente nas situações em que o autor repele injusta agressão, “usando moderadamente dos meios necessários”, sob pena de incorrer em *excesso*, pelo qual responde criminalmente. O exame da proporcionalidade da conduta de defesa é essencial para caracterizá-la como tal, somente devendo ser reconhecida liminarmente se comprovada **inequivocamente**. Caso contrário, é imprescindível que o processo siga o seu curso até que se chegue – ou não – a tal certeza.

Paralelamente, não se pode confundir os planos do direito material, relativamente à punibilidade, com o curso da ação penal, determinado pelo direito processual. Ao contrário do argumentado, não está, sob o âmbito de proteção da presunção de inocência, o suposto direito a julgamento antecipado da ação. O fato material de, virtualmente, terem agido em legítima defesa não confere aos réus um hipotético direito subjetivo a que o Estado lhes garanta a absolvição sumária. O convencimento racional e justificado do julgador é que poderia conduzir a tal desfecho processual, o que, frente à carga argumentativa que se espera de decisões dessa natureza, não está verificado.

O princípio da presunção da inocência não se aplica ao caso dos autos, na medida a que os réus aludem. Tal ideia foi aqui distorcida para encobrir a deficiente proteção jurídica das 18 (dezoito) vítimas, 12 (doze) das quais deixadas sem vida. A elas, o Estado negou o direito de defesa básico, que é o de lhes ter garantido o direi-

to à integridade física, sob a velada razão de que cidadãos moradores de comunidades pobres estão rendidos à criminalidade, e, por tal razão, em nenhuma circunstância, poderão ser objeto de abuso por parte das forças de segurança pública. A absolvição sumária é confessadamente resultado dessa lógica intolerante.

Jamais, no contexto descrito, caberia a imediata absolvição dos acusados, sem dar força à suspeita séria de parcialidade dos órgãos públicos.

Os contextos investigativo e do julgamento, examinado conjuntamente com a reação e as declarações de representantes de órgãos estaduais sobre os fatos, em defesa dos seus agentes e com estigmatização das vítimas, antes de qualquer apuração concreta sobre o ocorrido, abonam, sem dúvida, o risco de os crimes ficarem sem resposta, patente a predisposição ao resultado que os isente de culpa. Predisposição, aliás, que se mostra nas manifestações estaduais constantes nas informações prestadas ao Superior Tribunal de Justiça.

Sobre o acompanhamento da investigação policial pelo Ministério Público do Estado da Bahia, é preciso dizer que, integrando parte de um conjunto, não basta, em si mesmo, para garantir isenção dos órgãos envolvidos, embora seja elemento importante a ser considerado.

Ademais, a falta de harmonia entre os órgãos, em contexto de busca por resposta adequada e justa à sociedade sobre os fatos em questão, é também causa de preocupação, porque prejudica o trabalho apuratório e, por vezes, inviabiliza um resultado efetivo. Esse mesmo receio foi externado pelo Superior Tribunal de Justiça no

juízo do IDC 5 – e pelo Procurador-Geral da República na inicial do incidente -, referente ao deslocamento da apuração do crime que vitimou o promotor de justiça da Comarca de Itaíba/PE Thiago Faria. O conflito institucional verificado naquele caso, entre os órgãos envolvidos com a investigação e a persecução penal dos autores do crime, é utilizado como fundamento complementar para o deferimento do pedido de deslocamento. Disse o eminente Relator:

“Nesse contexto de transferência de responsabilidades, entendendo que, considerando que já se passaram mais de nove meses desde o relatado homicídio e que a falta de entendimento operacional entre a Polícia Civil e o Ministério Público estadual tem ensejado um conjunto de falhas na investigação criminal que pode acabar comprometendo o resultado da persecução penal – com riscos, inclusive, de gerar a impunidade dos mandantes e dos executores do noticiado crime de homicídio -, as autoridades estaduais não estão dando sinais de que, em tempo hábil, haverá resposta eficiente e adequada à violação e à apuração dos fatos sob investigação”.

Embora, no presente caso, a questão temporal não tenha o mesmo peso, a falta de entendimento entre as instituições também se faz presente, o que contamina o ambiente necessário ao esclarecimento dos fatos, no âmbito estadual.

O exame da grave violação de direitos humanos, por sua vez, para fins de deslocamento de competência, se mistura ao exame da possibilidade de responsabilização internacional do Brasil.

Entende-se que a grave violação de direitos humanos está presente já no contexto do crime em si, praticado por agentes do Estado contra a vida de 12 (doze) jovens e a integridade física de outros 6 (seis), moradores da periferia da cidade, em situação de vulnerabilidade social. Se é certo entender que nem todo homicídio será pas-

sível de enquadramento no conceito de grave violação de direitos humanos para fins de aplicação do art. 109, § 5º, da Constituição, não parece possível negar que, verificadas determinadas condições, haverá interesse federal na apuração do caso, com a finalidade, também, de evitar a responsabilização internacional do país.

Sobre a leitura e alcance do conceito, diz a doutrina especializada:

“É certo que toda ofensa ao direito à vida configura, por si só, um desrespeito 'ao mais importante de todos os direitos do ser humano', mas nem por isso se cogita da transferência integral da competência estadual para a federal.

O que se deve buscar é o elemento diferencial, o ponto de inflexão que demande a excepcional necessidade de alteração da competência.

É bem por isso, aliás, que o texto constitucional requer a 'grave violação' de direitos humanos, a transmitir a noção de que o fato há de ser dotado de características adicionais, capazes de atrair o interesse federal.

Tais elementos podem derivar da conjugação de várias situações (objetivas ou subjetivas), como o contexto em que atuava a vítima em defesa dos direitos humanos, a vinculação da ofensa a uma reiterada atuação estatal ilícita ou, mesmo, a uma tentativa de intimidação de minorias étnicas, prática de racismo ou como mecanismo de manutenção do poder.

Todos esses exemplos, que não exaurem o tema, apenas servem para demonstrar que a grave violação de direitos humanos somente será apta a viabilizar o IDC se o fato mostrar-se cercado de especiais condições, **capazes de demonstrar a necessidade de um diferenciado modo de atuar em sua repressão**².

O caso descrito conta, certamente, com tal elemento diferencial. Não em razão, por si só, da condição social das vítimas, mas também e especialmente da qualidade dos agressores e da gravidade

² CAZETTA, Ubiratan. Direitos Humanos e Federalismo: o Incidente de Deslocamento de Competência, 1ª ed., São Paulo, 2009, p. 151-152.

do resultado de sua conduta. O agressor é o Estado, responsável pela segurança pública, treinado para assegurá-la sem ceifar vidas desnecessariamente. Objetivamente, está em posição de superioridade, e deve agir sem o excesso que tal posição lhe permite. A vantagem técnica e de armamento demanda que atue com precisa proporcionalidade. O padrão de uso excessivo da força letal pela polícia, quando configurado, tem elevado impacto quando submetido a exame o grau de violação de direitos humanos.

Aqui, a brutalidade da intervenção, agravada pela condição de vítimas e agressores, caracteriza grave violação de direitos humanos.

Mas não é só.

Pesa, aqui – e este parece ser o ponto essencial do debate –, **a incerteza quanto à apuração isenta de responsabilidades**, como antes exposto, o que configura **nova violação** de direitos humanos, a atrair a atuação federal, seja pelo interesse, próprio e genuíno, de garantir a plena efetivação dos direitos humanos em território nacional, seja pelo risco de responsabilização perante a comunidade internacional.

A distinção entre a violação de direitos humanos vislumbrada no resultado do crime em si, e aquela originada da falta de apuração adequada respectiva, que pode implicar situação de impunidade, fica clara quando examinadas algumas das decisões da Corte Interamericana. Na sentença referente aos crimes ocorridos por ocasião de incursões policiais na Favela Nova Brasília, proferida em fevereiro de 2017, é possível verificá-la já no fundamento utilizado para refutar, parcialmente, a alegação de incompetência *ratione temporis* da Corte a

respeito de fatos anteriores à data de reconhecimento de sua jurisdição contenciosa. Disse o órgão:

“O Brasil reconheceu a competência contenciosa da Corte Interamericana em 10 de dezembro de 1998, e em sua declaração salientou que o Tribunal teria competência a respeito de “fatos posteriores” a esse reconhecimento. Com base nisso e no princípio de irretroatividade, a Corte não pode exercer sua competência contenciosa para aplicar a Convenção e declarar uma violação de suas normas quando os fatos alegados ou a conduta do Estado que pudessem implicar sua responsabilidade internacional sejam anteriores a esse reconhecimento da competência. Por esse motivo, ficam fora da competência do Tribunal os fatos ocorridos antes que o Brasil reconhecesse a competência contenciosa da Corte.

Por outro lado, o Tribunal pode examinar as demais violações alegadas que ocorreram a partir de 10 de dezembro de 1998, e sobre elas se pronunciar. Pelo exposto, a Corte tem competência para analisar os supostos fatos e omissões do Estado que tiveram lugar nas investigações e processos a respeito das incursões policiais de 1994 e 1995, ocorridos posteriormente ao reconhecimento por parte do Brasil da competência contenciosa do Tribunal. A análise da Corte a respeito de alegadas violações da Convenção Americana, da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura e da Convenção de Belém do Pará também se realizará a respeito de fatos ocorridos após 10 de dezembro de 1998”³.

Assentar a competência da Corte para examinar a atuação investigativa e julgadora do Estado a respeito dos crimes descritos, praticados em período em que ainda não reconhecida pelo país a competência contenciosa do órgão, significou reconhecer a possibilidade de configuração de ofensa aos direitos humanos desvinculada do crime em si, potencialmente verificada no curso da apuração e do julgamento do caso.

³ Fls. 18 e 19.

É dizer, então, que a responsabilidade internacional pode decorrer de variadas fontes, estejam elas ligadas ao ato material inicial (como é o caso da atuação policial tida por excessiva) ou ao exercício de dever de investigar de forma eficaz os fatos, configurando-se como hipóteses autônomas de sanção internacional.

Sob tal aspecto, é inegável o elevado risco de responsabilização internacional do Brasil pelos crimes cometidos no episódio conhecido como “Chacina do Cabula”.

Como descrito na inicial da ação, mantém-se cultura de violência policial no país, recorrentemente festejada por parte da sociedade, que não cabe nos valores defendidos pelo Estado perante a comunidade internacional e, reconheça-se, também não encontra guarida no ordenamento constitucional interno. Os compromissos assumidos pela República Federativa do Brasil demandam nova visão e abordagem das autoridades públicas responsáveis pela fiscalização da ação policial de força, diferentes das atuais.

O momento delicado por que passa a cidade de Salvador, sob o aspecto da segurança, mencionado pelos réus, não pode servir de carta branca à atuação dos agentes responsáveis pela segurança pública, nem validará aquela praticada com excesso. Atuação forte não pode ser confundida com atuação desmedida, ilícita.

O papel exercido pela Polícia Militar, de garantia de segurança da sociedade, em muitos momentos com risco próprio, é, de fato, comumente subestimado. Há sistemática generalização do perfil dos integrantes da instituição, tomados muitas vezes pelo daqueles sem vocação ou preparo para exercer tão nobre função, o que ressalta o risco de simplificações e generalizações em tema tão complexo,

quanto vital, para a sociedade brasileira. O enfrentamento da violência urbana e o papel do Estado não pode ser reduzido a uma análise maniqueísta ou polarizada, especialmente se tal leitura implicar em retirar do Estado o ônus que decorre do fato de ser detentor do uso da força lícita.

O fato não nos pode impedir, então, de enxergar e combater os desvios, sempre que se verificarem presentes. No caso dos autos, há potencial desvio, que precisa ser melhor investigado.

A forma como vem sendo conduzido o caso pelas autoridades estaduais tem se mostrado temerária, como visto. O desenrolar tendencioso das apurações levadas a efeito pela autoridade policial e o atropelamento com que proferida a sentença absolutória, com o atropelo de fases relevantes, sem preocupação séria em buscar-se conclusão próxima da verdade dos fatos, dão mostra da ainda persistente falta de habilidade do Estado em lidar com tal espécie de ocorrência, passível de censura pelo tribunal de defesa de direitos humanos.

Caso bastante semelhante ao presente é aquele, antes mencionado, aqui e na inicial do incidente, submetido à apreciação da Corte Interamericana, para exame do eventual descumprimento de normas de proteção de direitos humanos no precedente Favela Nova Brasília, quando, por ação policial nos anos de 1994 e 1995, 26 (vinte e seis) pessoas foram mortas e 3 (três) mulheres sofreram violência sexual. O Estado brasileiro foi responsabilizado, à unanimidade, em sentença de fevereiro de 2017, pela violação do direito às garantias judiciais de independência e imparcialidade na investigação, devida diligência e prazo razoável, do direito à proteção judicial e às garantias judiciais e do direito à integridade pessoal.

Após a apresentação de dados que confirmam o problema e a cultura da violência policial no país, no caso então em exame especificamente no Estado do Rio de Janeiro, o enfoque da decisão passa para a dificuldade na investigação e na resolução de crimes dessa natureza.

A Corte mencionou, dentre as circunstâncias obstaculizadoras, o impacto que têm sobre o trabalho apuratório do crime os denominados “autos de resistência”, que carimbam e contextualizam as mortes, no início das investigações, como resposta da polícia à injusta agressão praticada pelas vítimas, legitimando, de saída, o crime.

Apontou, ainda, também como fator prejudicial ao esclarecimento real dos fatos, a recorrente tentativa de responsabilizar as vítimas pela ação truculenta, evidenciando-se, no curso da investigação, seus antecedentes criminais ou suspeitas que sobre elas recaíam à época do crime. São trechos da sentença:

“192. A Corte recorda que as investigações dos fatos de ambas as incursões policiais, de outubro de 1994 e maio de 1995, na Favela Nova Brasília, começaram com o levantamento de “autos de resistência à prisão” para registrar as mortes das pessoas que haviam perdido a vida durante a incursão (par. 120 e 131 *supra*). Embora esses fatos se encontrem fora da competência temporal da Corte, o efeito dos “autos de resistência à prisão” impactou toda a investigação, com consequências que perduraram ao longo do tempo, e que foram determinantes para a falta de devida diligência nas investigações.

A esse respeito, várias peritagens e declarações testemunhais anexadas ao presente caso, bem como a Defensoria Pública do Estado de São Paulo destacou em seu escrito de *amicus curiae*, mostraram que no Brasil tornou-se uma prática habitual em que os relatórios sobre mortes ocasionadas pela polícia se registrem como “resistência seguida de morte”, e que no Rio de Janeiro se use a expressão “auto de resistência” para referir-se ao mesmo fato. De acordo com a Defensoria Pública, esse é o cenário ideal para os

agentes que pretendem dar aspecto de legalidade às execuções sumárias que praticam. (citação omitida)

Do mesmo modo, o perito Caetano Lagrasta salientou que os “autos de resistência” são classificados desde o primeiro momento como a ocorrência de um confronto que teve como resultado a morte de uma pessoa, ou seja, parte-se do pressuposto de que o policial respondeu proporcionalmente a uma ameaça ou agressão por parte da vítima que morreu. Quando uma morte é classificada com esses “autos de resistência”, raramente é investigada com diligência; pelo contrário, as investigações costumam criminalizar a vítima e, pois muitas vezes são conduzidas com o propósito de determinar o crime que supostamente a pessoa que morreu havia cometido. Embora possa haver indícios de execuções sumárias, costumam ser ignorados pelas autoridades. Diversos especialistas brasileiros e internacionais, organizações de direitos humanos e organismos internacionais de proteção de direitos humanos se referiram a esse fenômeno, o que a Corte destacou nos parágrafos 104 a 112 *supra*.

A Corte observa que, no presente caso, as investigações pelas mortes ocorridas em ambas as incursões começaram com a presunção de que os agentes de polícia agiam no cumprimento da lei, e que as mortes haviam sido resultado dos confrontos que teriam ocorrido durante as incursões. Além disso, as linhas de investigação tinham estado voltadas para determinar a responsabilidade das pessoas que haviam sido executadas, focando-se em determinar se tinham antecedentes criminais ou se seriam responsáveis por agredir os agentes de polícia ou atentar contra sua vida, o que coincide com o contexto em que ocorreram os fatos (par. 102 a 110 *supra*) e a impunidade nesse tipo de caso.

Essa tendência nas investigações trouxe como consequência a consideração de que as pessoas executadas teriam praticado atividades criminosas, que colocaram os agentes de polícia na necessidade de defender-se e, nesse caso, disparar contra elas. Essa noção regeu a dinâmica das investigações até o final, fazendo com que existisse uma revitimização das pessoas executadas e de seus familiares, e que as circunstâncias das mortes não fossem esclarecidas.

O registro das execuções como “resistência à prisão” tinha um claro efeito nas investigações, na gravidade com que se assumiam os fatos e na importância que se atribuía à identificação e punição dos responsáveis”. (fls. 60-61)

Sobre a necessidade de apuração isenta, em especial quando praticado o crime por agentes do Estado, assentou o órgão julgador:

“174. A Corte expressou de maneira reiterada que os Estados Partes são obrigados a oferecer recursos judiciais efetivos às vítimas de violações de direitos humanos (artigo 25), recursos cuja tramitação observará as regras do devido processo legal (artigo 8.1), tudo isso em conformidade com a obrigação geral, a cargo dos próprios Estados, de garantir o livre e pleno exercício dos direitos reconhecidos pela Convenção a toda pessoa que se encontre sob sua jurisdição (artigo 1.1). (citação omitida)

175. Esse dever de “garantir” os direitos implica a obrigação positiva de adoção, por parte do Estado, de uma série de condutas, dependendo do direito substantivo específico de que se trate. (citação original omitida)

176. Essa obrigação geral se vê especialmente acentuada em casos de uso da força letal por parte de agentes estatais. Uma vez que se tenha conhecimento de que os agentes de segurança fizeram uso de armas de fogo com consequências letais, o Estado também está obrigado a determinar se a privação da vida foi arbitrária ou não. Essa obrigação constitui um elemento fundamental e condicionante para a proteção do direito à vida que se vê anulado nessas situações. (citação original omitida)

177. Em casos em que se alega que ocorreram execuções extrajudiciais é fundamental que os Estados realizem uma investigação efetiva da privação arbitrária do direito à vida reconhecido no artigo 4 da Convenção, destinada à determinação da verdade e à busca, captura, julgamento e eventual punição dos autores dos fatos. Esse dever se torna mais intenso quando nele estão ou podem estar implicados agentes estatais que detêm o monopólio do uso da força. Além disso, caso os fatos violatórios dos direitos humanos não sejam investigados com seriedade, seriam, de certo modo, favorecidos pelo poder público, o que compromete a responsabilidade internacional do Estado. (citação original omitida)

178. O dever de investigar é uma obrigação de meios e não de resultado, que deve ser assumida pelo Estado como dever jurídico próprio e não como simples formalidade condenada de antemão a ser infrutífera, ou como mera gestão de interesses particulares, que dependa da iniciativa processual das

vítimas, de seus familiares ou da contribuição privada de elementos probatórios. (citação original omitida)”

O caso presente, a par da questão temporal, tem semelhança inegável com aquele. Está presente, como suficientemente demonstrado na inicial do incidente, o contexto de violência policial e de parcialidade na apuração e no julgamento do caso, com chance de ser inserido na vala comum de crime praticado como resposta à injusta agressão. Há, como ali, violação atual aos 1º, 4º, 5º, 8º, 11 e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos, da qual o Brasil é signatário, que estabelecem:

“Artigo 1º Obrigação de respeitar os direitos

1. Os Estados-Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e as liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma, por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.
2. Para efeitos desta Convenção, pessoa é todo ser humano.

Artigo 4º Direito à vida

1. Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua vida. Esse direito deve ser protegido pela lei e, em geral, desde o momento da concepção. Ninguém pode ser privado da vida arbitrariamente.

Artigo 5º Direito à integridade pessoalmente

1. Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua integridade física, psíquica e moral.
2. Ninguém deve ser submetido a torturas, nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. Toda pessoa privada da liberdade deve ser tratada com o respeito devido à dignidade inerente ao ser humano.

Artigo 8º Garantias judiciais

1. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido an-

teriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

(...)

Artigo 11. Proteção da honra e da dignidade

1. Toda pessoa tem direito ao respeito de sua honra e ao reconhecimento de sua dignidade.
2. Ninguém pode ser objeto de ingerências arbitrárias ou abusivas em sua vida privada, na de sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra ou reputação.
3. Toda pessoa tem direito à proteção da lei contra tais ingerências ou tais ofensas.

Artigo 25. Proteção judicial

1. Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais.
2. Os Estados-Partes comprometem-se:
 - a) a assegurar que a autoridade competente prevista pelo sistema legal do Estado decida sobre os direitos de toda pessoa que interpuser tal recurso;
 - b) a desenvolver as possibilidades de recurso judicial; e
 - c) a assegurar o cumprimento, pelas autoridades competentes, de toda decisão em que se tenha considerado procedente o recurso”.

Sobre o momento em que suscitado o incidente, parece importante fazer menção a seu propósito preventivo. O objetivo do instituto não deve ser, ou não será sempre, buscar alterar situação de demandas internacionais **já instaladas** ou de descumprimento já configurado, mas evitar, em caso como o que se apresenta, o percurso inefetivo, com as dificuldades que advirão do decurso do tempo. Como assente na doutrina, “é antes estabelecer um mecanismo preventivo, para evitar a própria configuração da responsabilidade

internacional ou, em outros termos, garantir que a efetivação dos direitos humanos seja plena em território nacional, afastando a crítica internacional”⁴.

Uma atuação preventiva, no campo dos direitos humanos – no que ainda é possível prevenir –, será sempre melhor opção que a repressiva, quando já mais amplos e intensos os danos advindos do descumprimento do pacto internacional.

Sobre o alegado equívoco na estatística relacionada ao número de inquéritos instaurados para a apuração de mortes por policiais, vê-se que os números apontados na inicial do incidente amparam-se em documentação encaminhada à Procuradoria-Geral da República pela Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia. De todo modo, a informação há de ser examinada como é: complementar. São dados que, em conjunto com os demais, vem reforçar a ideia de condução estatal tendenciosa ou complacente de casos como o dos autos, com enquadramento precipitado e talvez equivocado como hipótese de *resistência a injusta agressão*.

Dão força às evidências de contexto de falta de habilidade institucional os relatos de ameaça sofrida por representantes de grupo atuante em defesa dos vitimados, bem como aquela dirigida a membro do Ministério Público, ainda que não vinculados diretamente ao objeto do presente incidente.

É descabido, de outro lado, o questionamento acerca da suposta omissão do Procurador-Geral da República na busca pela responsabilização dos promotores que, alegadamente, deixaram de fiscalizar o andamento do inquérito. O PGR tem papel constitucional relevante no combate à violação de direitos humanos, em que se in-

⁴ Obra citada, p. 155

sere a suscitação de incidente de deslocamento de competência, e nesse sentido vem agindo. Eventual responsabilização de membros do Ministério Público, quando configurada a falta, tem espaço em esfera distinta, não havendo motivo para ser debatido em sede de incidente de deslocamento de competência, servindo o argumento como mera estratégia diversionista.

Em conclusão, no que interessa ao presente, tem-se quadro que, na visão da Procuradoria-Geral da República, aqui na qualidade de *custos legis*, permite antever risco de responsabilização internacional, verificado no contexto de violência policial e na ausência de isenção necessária à busca da verdade real dos fatos, caracterizadores da grave violação de direitos humanos repelida pelo Estado e pela comunidade internacional. É o caso de imediato deslocamento de competência para o âmbito federal, como uma demonstração efetiva do exercício pelo Tribunal da Cidadania do seu papel de garante da implementação dos direitos humanos no ambiente institucional brasileiro, sem qualquer viés corporativo.

Brasília, 13 de setembro de 2017.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros
Procurador-Geral da República

STA/UC