



**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

**CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS**  
**CASO *COSME ROSA GENOVEVA, EVANDRO DE OLIVEIRA E OUTROS***  
***(FAVELA NOVA BRASÍLIA) VS. BRASIL***  
**CONTESTAÇÃO**  
**NOVEMBRO DE 2015**

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>I - APRESENTAÇÃO .....</b>  | <b>6</b>  |
| <b>II - CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS.....</b>   | <b>8</b>  |
| <b>1 Evolução das políticas de segurança pública no Rio de Janeiro .....</b>   | <b>8</b>  |
| Programa Rio + Social .....  | 10        |
| Programa Renda Melhor .....  | 11        |
| Renda Melhor Jovem .....   | 12        |
| Caminho Melhor Jovem.....  | 12        |
| <b>2 Histórico do caso na Comissão Interamericana de Direitos Humanos .....</b>  | <b>13</b> |
| 2.1 Do processo negociador para a cumprimento da Recomendação nº 2 do Relatório de Mérito nº 141/11 da CIDH referente à reparação pecuniária .....   | 13        |
| <b>III - EXCEÇÕES PRELIMINARES .....</b>   | <b>20</b> |
| <b>1 Inadmissibilidade da submissão do caso à Corte IDH por preclusão lógica: publicação de relatório pela CIDH e violação aos arts. 50 e 51 da Convenção .....</b>  | <b>20</b> |
| <b>2 Incompetência <i>ratione personae</i> quanto às vítimas não identificadas, identificadas sem procuração ou não listadas no Relatório da CIDH.....</b>   | <b>25</b> |
| 2.1 Vítimas identificadas e representadas .....  | 25        |
| 2.2 Casos onde há graves incongruências entre o nome listado no Relatório de Mérito nº 141/11 da CIDH e o nome do representado listado no Escrito de Petições, Argumentos e Provas e Casos onde não foi comprovado vínculo de parentesco entre o representado (familiar) e as supostas vítimas ..... | 27        |
| 2.3 Necessidade de comprovação de representação: análise das exigências formais segundo a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.....  | 29        |
| <b>3 Incompetência <i>ratione temporis</i> quanto aos fatos anteriores à data de reconhecimento da jurisdição da Corte (10 de dezembro de 1998) e em relação à Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará).....</b>           | <b>30</b> |
| 3.1 Aspectos gerais e sua aplicação ao caso.....   | 31        |
| 3.2 Conclusões a partir desta exceção preliminar .....   | 41        |
| <b>4 Incompetência <i>ratione materiae</i> por violação ao princípio da subsidiariedade do SIDH (fórmula da 4ª instância) .....</b>  | <b>42</b> |
| 4.1 Sobre a compreensão do princípio e seus efeitos .....  | 42        |
| 4.2 Sobre a vedação da 4ª instância quanto ao pedido de reparação por danos morais materiais em relação a Mônica Santos de Souza Rodrigues e Evelyn Santos de Souza Rodrigues .....  | 44        |
| <b>5 Incompetência <i>ratione materiae</i> quanto a supostas violações de direitos humanos .....</b>   | <b>46</b> |

|  |           |
|--|-----------|
| 5.1 Da incompetência contenciosa da Corte para analisar os artigos 1º, 6º e 8º da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura .....   | 46        |
| 5.2 Da incompetência contenciosa da Corte para analisar a suposta violação ao artigo 7º da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará).....                                       | 47        |
| <b>6 Não interposição e esgotamento prévios de recursos internos .....</b>   | <b>49</b> |
| 6.1 Noções sobre o instituto .....   | 49        |
| 6.2 Não interposição de recursos internos para a obtenção de reparação por danos morais (à exceção da ação reparatória proposta por Mônica Santos de Souza Rodrigues e Evelyn Santos de Souza Rodrigues) e existência de recursos internos efetivos..... | 53        |
| <b>7 Inobservância de prazo razoável para submissão de petição junto à CIDH para pretensões de investigação criminal.....</b>  | <b>57</b> |
| <b>IV - MÉRITO.....</b>  | <b>64</b> |
| <b>1 Estado não violou o direito de integridade pessoal em desfavor dos familiares das vítimas devido à falta de investigação e punição (art. 5º c/c art. 1.1 da CADH) ....</b>  | <b>64</b> |
| 1.1 A suposta falta de proteção judicial não caracteriza violação ao art. 5º da CADH.....  | 64        |
| 1.2 Os fatos alegados não podem constituir simultaneamente violações ao art. 8º e ao art. 25 da CADH, pois os dispositivos possuem objetos jurídicos diversos.....   | 68        |
| 1.3 Os fatos alegados não podem constituir simultaneamente violações aos art. 8º e art. 25 da CADH, em razão da proibição do <i>bis in idem</i> .....  | 72        |
| <b>2 O direito de integridade pessoal em desfavor de 3 supostas vítimas de abuso sexual (art. 5º c/c art. 1.1 da CADH).....</b>  | <b>73</b> |
| <b>3 Estado não violou direitos de circulação e residência em desfavor de 3 supostas vítimas de abuso sexual (art. 22.1 da CADH) .....</b>   | <b>75</b> |
| <b>V – REPARAÇÕES.....</b>   | <b>77</b> |
| <b>1. Sobre a compreensão geral das reparações autorizadas pela CADH.....</b>  | <b>77</b> |
| <b>2 Sobre as chamadas medidas de não repetição .....</b>  | <b>81</b> |
| <b>3 Fortalecimento das investigações e responsabilização do Estado .....</b>  | <b>88</b> |
| 3.1 Protocolo nacional de diligências em investigações de graves violações de direitos humanos .....   | 88        |
| 3.2 Da Investigação Criminal promovida pelo Ministério Público .....   | 95        |
| 3.3 Controle externo da Atividade Policial exercido pelo Ministério Público e a efetividade das investigações .....  | 98        |
| 3.4 Do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP e a inadequação do pedido de criação de Comissões de Controle Externo nos MPs .....  | 99        |
| 3.5 Transparência e controle das atividades desempenhadas pela Polícia, Ministério Público e Poder Judiciário.....   | 102       |
| 3.6 Inadequação do pedido para criação de varas especializadas na justiça comum para crimes que constituem grave violação de direitos humanos cometidos por policiais civis e militares.....   | 102       |

|   |            |
|---|------------|
| 3.7 Inadequação do pedido para criação de regras objetivas para a substituição de juízes  | 107        |
| 3.8 Criação de mecanismo de apoio psicológico e técnico a policiais submetidos a situações de risco.....  | 110        |
| 3.9 Inadequação do pedido de fortalecimento das ouvidorias e corregedorias externas de polícia.....   | 113        |
| 3.10 Inadequação do pedido de aprimoramento do Programa de Proteção a Testemunhas e Vítimas Ameaçadas - PROVITA .....   | 121        |
| 3.11 Inadequação do pedido de aprimoramento do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos.....   | 127        |
| <b>4 Transparência e controle nas investigações .....</b>   | <b>129</b> |
| 4.1 Inadequação do pedido de criação de sistema contínuo de numeração e acompanhamento de investigações na Polícia, Ministério Público e Poder Judiciário .....   | 130        |
| 4.2 Criação nos Estados de Comissões para Redução de Letalidade em Ações Envolvendo Policiais.....  | 133        |
| 4.3 Divulgação de relatórios anuais com dados sobre ferimentos e mortes de policiais e civis por atos de policiais .....  | 136        |
| <b>5 Mecanismo de atendimento à saúde de vítimas de violência sexual e Capacitação de agentes para assegurar efetividade da Lei nº 2.845/2014.....</b>  | <b>138</b> |
| <b>6 Reformas legislativas.....</b>   | <b>146</b> |
| 6.1 Criação da carreira autônoma de perito nos Estados.....   | 146        |
| 6.2 Fortalecimento do Incidente de Deslocamento de Competência - IDC .....  | 148        |
| 6.3 Inadequação do pedido de adoção de reformas Legislativas a fim de garantir a ampliação do escopo da produção antecipada de provas para incluir as testemunhas de casos de violência perpetrada por agentes do Estado..... | 157        |
| 6.4 Inadequação do pedido de adoção de reformas legislativas a fim de garantir a ampliação da participação da sociedade civil no processo penal .....   | 160        |
| 6.5 Extinção dos “autos de resistência”.....  | 164        |
| <b>7 Reparação simbólica .....</b>  | <b>172</b> |
| <b>8 Ato público de reconhecimento de violações.....</b>  | <b>173</b> |
| <b>9 Fornecimento de tratamento psicológico e psiquiátrico adequado às vítimas diretas e indiretas .....</b>  | <b>173</b> |
| <b>10 Oferecimento de local de moradia para L.R.J.....</b>  | <b>177</b> |
| <b>11 Indenização por dano moral a familiares dos 26 mortos e às 3 supostas vítimas de abuso .....</b>  | <b>178</b> |
| 11.1 Inadequação das medidas de compensação pecuniária. Violação à obrigação de investigar, julgar e sancionar. Suficiência de outras medidas de reparação.....   | 178        |
| 11.2 Da necessidade de comprovação de dano para o terceiro prejudicado.....   | 180        |
| <b>VI - GASTOS E CUSTAS.....</b>  | <b>183</b> |
| <b>VII - PROVAS .....</b>   | <b>184</b> |

**Prova pericial..... 185**  
**VIII - PEDIDOS ..... 185**

## I - APRESENTAÇÃO

1. Em 3 de novembro de 1995 e em 24 de julho de 1996, o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (doravante também “CEJIL”) e a Human Rights Watch/Americas (doravante também “HRW”) apresentaram petições<sup>1</sup> perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante também “Comissão”, “Comissão Interamericana” ou “CIDH”) contra o Estado brasileiro pela prática de execuções extrajudiciais e de abuso sexual por oficiais da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro durante incursões na Favela Nova Brasília, em 18 de outubro de 1994 (caso nº 11.694) e em 8 de maio de 1995 (caso nº 11.566), bem como pela posterior falta de diligência estatal em punir os responsáveis, proceder a uma investigação imparcial e efetiva dos fatos, oferecer recursos de acesso à justiça e reparação às vítimas.

2. Admitidas as petições<sup>2</sup>, os casos foram reunidos perante a Comissão, que elaborou o Relatório de Mérito nº 141, de 31 de outubro de 2011. Nas conclusões deste Relatório, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos relaciona todas as supostas violações de direitos humanos cometidas no caso em análise, a saber:<sup>3</sup>

### VII. CONCLUSÕES

201. Nesse relatório, a Comissão Interamericana concluiu que o Estado brasileiro é internacionalmente responsável pela morte de 26 vítimas como resultado do uso excessivo de força letal pela polícia, bem como pela violação sexual e estupro de L.R.J., C.S.S. e J.F.C., e a resultante impunidade duradoura da que gozam os perpetradores dessas violações. A Comissão Interamericana também conclui que não é necessário examinar a alegada violação do artigo 7 da Convenção Americana, em relação com o caso 11.694. Consequentemente, a CIDH conclui que o Estado é responsável pelas seguintes violações de direitos humanos:

Artigo 4.1 da Convenção Americana, em relação com o artigo 1.1 daquele instrumento em detrimento de Alberto dos Santos Ramos; Fabio Henrique Fernandes; Robson Genuino dos Santos; Adriano Silva Donato; Evandro de Oliveira; Sergio Mendes Oliveira; Ranilson José de Souza; Clemilson dos Santos Moura; Alexander Batista de Souza; Cosme Rosa Genoveva; Anderson Mendes; Eduardo Pinto da Silva; Anderson Abrantes da Silva; Marcio Feliz; Alex Fonseca Costa; Jacques Douglas Melo Rodrigues; Renato Inacio da Silva; Ciro Pereira Dutra; Fabio Ribeiro Castor; e Alex Sandro Alves dos Reis;

<sup>1</sup> Durante a tramitação dos feitos, os peticionários solicitaram à Comissão que o Instituto de Estudos da Religião – ISER fosse incluído como co-peticionário.

<sup>2</sup> Relatórios de admissibilidade (Anexos 2 e 3)

<sup>3</sup> CIDH. *Casos nº 11.566 e 11.694. Cosme Rosa Genoveva, Evandro de Oliveira e Outros (Favela Nova Brasília)*, de 31 de outubro de 2011 (Anexo 1)

Artigos 4.1 e 19 da Convenção Americana, em relação com o artigo 1.1 daquele instrumento em detrimento de André Luiz Neri da Silva, Alex Vianna dos Santos, Alan Kardec Silva de Oliveira, Macmiller Faria Neves, Nilton Ramos de Oliveira Junior e Welington Silva;

Artigos 5.2 e 11 da Convenção Americana, em relação com o artigo 1.1 daquele instrumento, e com os artigos 1, 6 e 8 da CIPPT, em detrimento de L.R.J.;

Artigos 5.2, 11 e 19 da Convenção Americana, em relação com o artigo 1.1 daquele instrumento, e com os artigos 1, 6 e 8 da CIPPT, em detrimento de C.S.S. and J.F.C.;

Artigos 5.1, 8.1 e 25.1 da Convenção Americana, em relação com o artigo 1.1 daquele instrumento em detrimento das vítimas identificadas no parágrafo 191 deste relatório; e

Artigos 5.1, 8.1 e 25.1 da Convenção Americana, em relação com o artigo 1.1 daquele instrumento, e com o artigo 7 da Convenção de Belém do Pará, em detrimento de L.R.J., C.S.S. e J.F.C.

3. Do exposto, nota-se que a CIDH imputou ao Estado brasileiro o descumprimento da obrigação de garantia prevista nos artigos 1.1 (obrigação de respeitar os direitos), 4.1 (direito à vida), 5.1 e 5.2 (direito à integridade pessoal), 8.1 (garantias judiciais), 11 (proteção da honra e da dignidade), 19 (direitos da criança), 25.1 (proteção judicial), artigos 1º, 6º e 8º da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (doravante “CIPPT”) e no artigo 7º da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (doravante “Convenção de Belém do Pará”).

4. Em 9 de setembro de 2015, o Estado brasileiro foi notificado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (doravante também “Corte Interamericana”, “Corte IDH” ou “Corte”) da submissão do caso à sua jurisdição, então proposto pelos representantes do CEJIL e pelo Instituto de Estudos da Religião (doravante também “ISER”).

5. Em termos gerais, os representantes das supostas vítimas alegam que o Estado brasileiro é internacionalmente responsável pela violação dos direitos previstos nos artigos 5º (direito à integridade pessoal), 8º (garantias judiciais), 19 (direitos da criança), 22 (direito de circulação e de residência) e 25 (proteção judicial) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação com o artigo 1.1 (obrigação de respeitar os direitos) e 2º (dever de adotar disposições de direito interno) do mesmo

instrumento, nos artigos 1º, 6º e 8º da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (doravante “CIPPT”) e no artigo 7º da Convenção de Belém do Pará.

6. Com base nas razões que passa a expor, o Estado brasileiro compreende que exceções preliminares impedem que este caso seja apreciado no mérito pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e, se o for, que não deve ser julgado procedente no mérito.

## II - CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

### 1 Evolução das políticas de segurança pública no Rio de Janeiro

7. A partir dos fatos narrados no Relatório de Mérito nº. 141/2011, e no Escrito de Petições, Argumentos e Provas (EPAP), ocorridos segundo um suposto padrão sistêmico de altos índices de violência na cidade do Rio de Janeiro, observa-se que essa dinâmica sofreu uma considerável alteração na última década. Diante dos desafios enfrentados, pesquisadores e gestores de segurança pública passaram a debater alternativas para o problema da violência, sobretudo nos locais marcados pelo histórico de confrontos entre criminosos e a polícia, bem como pela disputa territorial entre as facções comerciantes varejistas de drogas ilícitas.

8. A inflexão no contexto então vigente está assentada em diversas iniciativas, entre as quais cabe destacar a criação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), implantadas no estado do Rio de Janeiro a partir de 2009. O conceito de polícia de proximidade passou a ser adotado como estratégia prioritária da política de segurança pública no estado do Rio de Janeiro.

9. A inspiração da “Política de Pacificação” partiu da experiência piloto no morro Santa Marta, onde o contingente policial era composto por praças recém-formados sob a ótica do policiamento comunitário. Ao invés de incursões periódicas, os policiais permaneciam dentro da favela, no intuito de retomar o controle do território e evitar confrontos armados<sup>4</sup>.

10. Desde então, trinta e oito UPPs foram instaladas, beneficiando cerca de 1,5 milhão de pessoas em 264 territórios. Já se observa uma melhora expressiva nos

---

<sup>4</sup> Fórum Brasileiro de Segurança Pública em cooperação com o Laboratório de Análise da Violência (LAV-UERJ). “Os Donos do Morro: Uma avaliação exploratória do Impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro”.

indicadores de criminalidade violenta na cidade do Rio de Janeiro, especialmente a redução acentuada das taxas de homicídio doloso. Embora elevada, a taxa de homicídios por cem mil habitantes (18) no município do Rio de Janeiro, apurada em 2014, é significativamente inferior àquela observada nos anos de 1994 (73,8) e 1995 (66,8)<sup>5</sup>.

11. O novo paradigma de atuação do Estado nessas áreas gerou, ainda, impactos nas taxas de homicídios decorrentes de intervenção policial em áreas beneficiadas com UPPs, demonstrando uma forte queda no número de vítimas. Em 2007, antes do início da “Política de Pacificação”, o índice (30,3 por cem mil pessoas) era muito superior ao patamar observado no ano de 2014 (3,7 por cem mil pessoas).<sup>6</sup>

12. Inaugurada no dia 18 de abril de 2012, a sede da UPP de Nova Brasília, no Complexo do Alemão, contempla 28 mil habitantes. A retomada do território abriu novas possibilidades para a população local, proporcionou, em grande medida, uma maior liberdade nas interações sociais dentro da favela<sup>7</sup> e permitiu uma integração sem precedentes da favela com a cidade como um todo.

13. No que diz respeito ao cotidiano dos moradores, as relações de poder existentes, antes da pacificação, influenciavam todos os aspectos da vida local. As facções impunham um cenário de “lei do silêncio”, limitavam a livre circulação de pessoas e regras eram criadas à margem do Estado de Direito. Com a retomada da presença do Estado, num esforço de resgatar a credibilidade junto à população, abriram-se novos meios de confiança nos mecanismos de denúncia, tanto para questões envolvendo a conduta de policiais quanto para informar sobre a atuação de criminosos.

14. As externalidades desse processo não se restringem, portanto, às reduções nos índices de violência. O fim das barreiras impostas pelos criminosos permitiu novas possibilidades de atuação da sociedade civil organizada dentro das comunidades. Além disso, com as novas expectativas de otimismo, houve a chegada de investimentos da

---

<sup>5</sup> Dados do Instituto de Segurança Pública, vinculado à Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro.

<sup>6</sup> Balanço de Indicadores da Política de Pacificação (2007-2014). Disponível em: [http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/BalancodeIndicadoresdaPoliciadePacificacao2015.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/BalancodeIndicadoresdaPoliciadePacificacao2015.pdf)

<sup>7</sup> Banco Mundial. Unidade de Desenvolvimento Social. “O retorno do Estado às favelas do Rio de Janeiro: Uma análise da transformação do dia a dia das comunidades após o processo de pacificação das UPPs.” Disponível em: [http://www.upprj.com/upload/estudo\\_publicacao/O\\_retorno\\_do\\_estado\\_%C3%A0s\\_favelas\\_do\\_Rio\\_de\\_Janeiro\\_Banco\\_Mundial.pdf](http://www.upprj.com/upload/estudo_publicacao/O_retorno_do_estado_%C3%A0s_favelas_do_Rio_de_Janeiro_Banco_Mundial.pdf)

iniciativa privada, com destaque para os setores de comércio varejista (bens de consumo duráveis, bem como de primeira necessidade) e serviços bancários.

15. Nesse contexto, foram construídas políticas públicas com vistas a promover a melhoria da qualidade de vida daqueles que residem em territórios pacificados, a cidadania local, o desenvolvimento socioeconômico e a incorporação plena dessas áreas ao conjunto da cidade.

*Programa Rio + Social*

16. Coordenado pelo Instituto Pereira Passos (IPP), órgão da Prefeitura do Rio de Janeiro especialista em políticas públicas de fomento ao desenvolvimento, o projeto foi executado em parceria com o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), por meio de uma equipe multidisciplinar com atuação local. Houve, ainda, o início de um processo de interlocução entre os moradores e lideranças das comunidades para o mapeamento de demandas e prioridades.

17. Em termos de regularização de serviços públicos, os fornecimentos de energia elétrica, telefonia, *internet* banda larga e TV por assinatura foram normalizados. Houve, igualmente, investimentos em saneamento básico, aprimoramento da logística de coleta de lixo, assim como iniciativas de conservação, iluminação pública e prevenção de desastres naturais. O conjunto de obras de requalificação urbana realizadas representou cerca de R\$ 140 milhões, por meio do *Programa Morar Carioca*.

18. No campo da educação, foram investidos mais de R\$ 33 milhões na reforma e construção de escolas, pré-escolas e creches em toda a região do Complexo do Alemão, onde está localizada a Favela Nova Brasília. No plano geral dos territórios com UPPs, essas ações fizeram que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), formulado pelo Ministério da Educação para medir a qualidade do aprendizado, evoluísse significativamente. De acordo com os dados de 2009 e 2013, o crescimento nas notas desta avaliação chegou a 24%.

19. No âmbito da saúde, a Estratégia Saúde da Família promoveu a cobertura de 100% do território, com atenção integral às famílias, com oferta de cuidados primários segundo as necessidades da população de forma contínua e permanente. Uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) foi inaugurada, ainda, em conjunto com uma Clínica da Família, o que representou aproximadamente R\$ 6,5 milhões desembolsados.

20. Com vistas a promover novas oportunidades econômicas, em 2011, por meio da iniciativa “Empresa Bacana”, 231 empreendedores locais formalizaram seus negócios, numa parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e o Sindicato das Empresas de Serviços Contábeis (SESCON). A inauguração do Teleférico do Complexo do Alemão, em julho de 2011, além de integrar as comunidades à rede ferroviária de transporte urbano, tornou-se uma referência turística da cidade do Rio de Janeiro. Transportando mais de nove milhões de pessoas desde então, o modal logístico atrai turistas e contribui para o incremento do comércio local.

21. Diante das ocupações informais do solo urbano, características dos espaços denominados “favela”, foram promovidas ações de regularização fundiária. A atuação do Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ) esteve assentada na atribuição de democratizar o acesso à terra, ordenando os assentamentos urbanos em terras públicas e privadas. As intervenções combinam dimensões jurídica (titulação) e urbanística considerando que o reconhecimento social da moradia não se reduz ao direito da propriedade da terra.

#### *Programa Renda Melhor*

22. Elaborado pela Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH), o *Programa Renda Melhor* é parte integrante do Plano de Erradicação da Pobreza Extrema no Rio de Janeiro e tem como objetivo assistir com benefício financeiro as famílias que já são contempladas pelo programa de transferência de renda intitulado Bolsa Família, gerido pelo Governo Federal. O Governo do Rio de Janeiro visa assim a alinhar-se ao desafio nacional pela superação da pobreza extrema, desde o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, em junho de 2011.

23. Os programas de transferência de renda das esferas federal e estadual são complementados, ainda, pelo Programa Cartão Família Carioca, custeado pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. O público-alvo dessas políticas são famílias com renda per capita mensal abaixo de R\$ 140,70. A gestão do Bolsa Família é descentralizada, ou seja, tanto a União, quanto o estado e o município do Rio de Janeiro têm atribuições em sua execução. Em nível federal, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é o responsável pelo Programa, e a Caixa Econômica Federal é o agente que executa os pagamentos.

24. As famílias devem cumprir algumas condicionalidades, que têm como objetivo reforçar o acesso à educação, à saúde e à assistência social. Esse eixo oferece condições para as futuras gerações quebrarem o ciclo da pobreza, graças a melhores oportunidades de inclusão social. Como exemplo, é exigido que cada criança da família em idade escolar mantenha frequência mínima de 90% nas aulas. Por isso, o poder público, em todos os níveis, também tem um compromisso: assegurar a oferta de tais serviços.

#### *Programa Renda Melhor Jovem*

25. Fruto de uma parceria entre a SEASDH e a Secretaria de Estado de Educação, o *Programa Renda Melhor Jovem* tem como objetivo incentivar o jovem que tenha ingressado ou ingresse no ensino médio com até 18 anos incompletos, integrante de família beneficiária do Programa Renda Melhor, a manter-se no sistema educacional e a concluir o ensino médio com qualidade. Os valores do Prêmio por Aprovação variam de R\$ 700,00 a R\$ 1.200,00 contando com um prêmio de R\$ 500,00 adicionais, ao final do Ensino Médio, caso o jovem se inscreva na prova do ENEM e obtenha um bom desempenho.

26. Em 2012, o *Programa Renda Melhor Jovem* beneficiou cerca de 40 mil jovens nos 51 municípios em que esteve presente, além da cidade do Rio de Janeiro, abrangida pelo programa municipal *Cartão Família Carioca*. O *Programa Renda Melhor Jovem* contava com a previsão do pagamento de cerca de R\$ 40 milhões em prêmios, em 2013, por aprovação dos jovens matriculados no ensino médio regular público, devendo ser depositado em contas-poupança operacionalizadas pelo Banco do Brasil com tipologia específica para o programa.

#### *Caminho Melhor Jovem*

27. Coordenado pela Secretaria de Estado de Esporte, Lazer e Juventude com investimento de US\$ 84,5 milhões, sendo US\$ 60 milhões financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o programa *Caminho Melhor Jovem* promove a inclusão social e produtiva dos jovens de 15 a 29 anos, em situação de vulnerabilidade social, além de moradores de territórios com UPP ou em processo de pacificação.

28. Este programa tem por objetivo fortalecer os jovens como indivíduos, de forma flexível e personalizada, na construção de seu projeto de vida, com a orientação

de profissionais especializados – psicólogos, assistentes sociais e pedagogos – que articulam oportunidades e serviços que possam garantir a concretização desta trajetória.

29. Entre os valores passados por esse programa está a transformação social, pois o jovem, na condição de sujeito em estado de transição para a fase adulta, é um agente importante no processo de transformação do território no qual está inserido e da sociedade como um todo. A construção de redes, por sua vez, está voltada para ampliação das possibilidades e repertórios ao estabelecer parcerias que fortaleçam a missão do programa.

30. Na construção do projeto, a partir de 2003, o Governo do Estado do Rio de Janeiro comprometeu-se com uma meta de atendimento de quarenta mil jovens. Estabeleceu-se como objetivo primordial, integrar as ofertas de serviços, como saúde, esporte, cultura, ciência e tecnologia para os jovens, e assim restituir os seus espaços de direito. Pesquisa realizada à época da formulação apontou que 45% dos jovens, nas sete comunidades estudadas, com idade média de 25 anos, não estudavam e nem trabalhavam. Nesse sentido, a superação dos índices de exclusão social e produtiva desse público é vista como uma prioridade do Governo estadual.

## **2 Histórico do caso na Comissão Interamericana de Direitos Humanos**

### *2.1 Do processo negociador para o cumprimento da Recomendação nº 2 do Relatório de Mérito nº 141/11 da CIDH referente à reparação pecuniária*

31. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) emitiu o Relatório de Mérito nº 141/11, em 31 de outubro de 2011, relativo aos Casos 11.566 e 11.694 (Cosme Rosa Genoveva, Evandro de Oliveira e outros), no qual recomenda ao Estado brasileiro:

Adotar todas as medidas necessárias para garantir uma compensação adequada e plena pelos prejuízos tanto materiais como morais causados pelas violações descritas neste, em favor de L.R.J., C.S.S, J.F.C e das vítimas descritas no parágrafo 9 deste relatório.

32. Com intuito de proceder ao cumprimento desta Recomendação nº 2 da CIDH, o Estado brasileiro apresentou à Comissão Interamericana ofício da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE-RJ), em que se compromete a apresentar posicionamento oficial sobre o disposto na recomendação e realizar reunião com a participação das entidades petionárias e da União no intuito de discutir os

termos de cumprimento da recomendação. Em razão de trâmites internos da burocracia do estado, a PGE-RJ encontrava-se, naquele momento, formalmente mandatada pela Casa Civil do Governo do Estado do Rio de Janeiro para proceder com a análise das reparações, em articulação com a União e com as entidades peticionárias<sup>8</sup>.

33. Oportunamente, o Estado brasileiro apresentou à Comissão Interamericana o histórico de posicionamento da PGE-RJ, que tem sido favorável ao pagamento de reparações pecuniárias referentes a recomendações emitidas por aquele órgão regional. Em seu Parecer nº 1/08, ensejado pelas recomendações da Comissão Interamericana em favor de reparação nos casos Wallace de Almeida (12.440) e Jaílton Nery da Fonseca (11.634), a PGE-RJ não apenas se posicionou favoravelmente ao pagamento de reparações pecuniárias, mas cristalizou o entendimento de que “o Estado do Rio de Janeiro está vinculado às normas da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e, nos limites de suas competências constitucionais, tem o dever de atendê-las”<sup>9</sup>. Vale destacar que o autor do referido parecer, o ex-Procurador do Estado Luís Roberto Barroso, compõe atualmente o Supremo Tribunal Federal.

34. Em 2 de julho de 2013, a Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro emitiu o Parecer nº 05/2013<sup>10</sup>, em que reconheceu a legitimidade e juridicidade do pagamento de indenização às vítimas, em consonância com o já instituído posicionamento do Estado do Rio de Janeiro favorável ao pagamento de reparações pecuniárias referentes a recomendações emitidas pela Comissão Interamericana.

35. O Parecer conclui que, no caso em tela, a Comissão Interamericana entendeu autorizada a deflagração do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e, dessa forma, atendido o requisito da subsidiariedade ao assinalar a violação do acesso à justiça das vítimas sobreviventes e dos familiares das vítimas falecidas, com base na constatação, feita à época, de que as sucessivas falhas e a demora na investigação policial dos fatos teria obstruído a busca pela justiça dos referidos indivíduos.

36. Conclui ainda o Parecer que a pretensão de reparação civil, em face do Estado, dos familiares de 26 (vinte e seis) vítimas falecidas e das 3 (três) vítimas agredidas e violentadas sexualmente encontra-se prescrita, na forma do Decreto nº 20.910/32. Contudo, em que pese a prescrição, reputa-se juridicamente válido ao Estado

---

<sup>8</sup> Anexo 21 – Ofício do Estado do Rio de Janeiro.

<sup>9</sup> Anexo 22 – Parecer nº 1/08 da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro.

<sup>10</sup> Anexo 23 – Parecer nº 05/2013 da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro.

reconhecer a sua responsabilidade civil no caso vertente e, com isso, comprometer-se com o pagamento de indenizações desde que, no exercício de autotutela, a autoridade competente, no âmbito da Polícia Civil ou em esfera hierarquicamente superior, reconheça, pelos elementos coligidos nas investigações da Corregedoria Interna da Polícia Civil, no processo que tramitou perante a CIDH ou com base em outros elementos probatórios, a ilicitude da conduta de agentes públicos envolvidos e do nexo causal entre a mesma e os danos infligidos às vítimas em questão.

37. Ao acolher o entendimento do referido parecer jurídico, o então Governador do Estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, determinou o seguinte: “Aprovo a manifestação do Excelentíssimo Secretário de Estado Chefe da Casa Civil, no sentido de que seja acolhida a recomendação feita ao item 2, do Relatório nº 141/11 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos”. No mesmo despacho, publicado em 2 de outubro de 2013, o Governador decidiu pelo envio do processo administrativo que trata do assunto para a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro, para “ciência e adoção das providências cabíveis”<sup>11</sup>. Coube, portanto, à Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos a tarefa de definir a forma e o montante da reparação a ser feita às vítimas.

38. A Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos informou, em outubro de 2013, que convocou as vítimas sobreviventes e dependentes das vítimas fatais do presente caso, por meio das organizações peticionárias, para que fosse instaurado processo administrativo visando ao pagamento das respectivas indenizações. Tal providência foi adotada para ensejar a abertura de crédito orçamentário para pagamento das indenizações<sup>12</sup>. Cabe ressaltar que o Governo Federal colocou-se à disposição da SEASDH-RJ para apoiá-la na coordenação com os peticionários e com as vítimas, com vistas a conferir celeridade ao processo.

39. A Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, em 8 de maio de 2014, recebeu comunicação dos peticionários no sentido de que “o *quantum* mínimo aceitável para eventual conciliação indenizatória a ser paga para o caso Favela Nova Brasília” seria de noventa mil reais.

40. O então Governo do Estado do Rio de Janeiro acolheu os parâmetros propostos no bojo do Processo Administrativo E-23/0001/1244/2014 e autorizou o

---

<sup>11</sup> Anexo 24 – Despacho do Governador do Estado do Rio de Janeiro.

<sup>12</sup> Anexo 25 – Informação da Secretaria de Estado de Assistência Social do Rio de Janeiro.

pagamento do valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) em favor das vítimas de violência sexual e de cada um dos núcleos familiares de vítimas falecidas em decorrência das ações policiais<sup>13</sup>. Cabe enfatizar que esse valor foi aceito pelos peticionários em reunião realizada em 16 de julho de 2014, entre aqueles e a SEASDH-RJ, direcionada a vencer a etapa formal de aceitação.

41. Nada obstante os importantes avanços do processo negociador para o cumprimento da Recomendação nº 2 do Relatório de Mérito 141/11, dois pontos de divergência entre Estado e peticionários constituíram-se: a celebração de acordo face à ausência de representantes das vítimas e face à ausência de renúncia do direito de postular indenização já recebida em outros órgãos (proibição de *bis in idem*).

42. Em relação ao primeiro aspecto, a Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro aponta que a celebração de acordo de cumprimento das recomendações editadas pela CIDH exige consentimento das vítimas, uma vez que as medidas ali contidas vinculam diretamente as referidas vítimas, porquanto são essas que detêm a legitimidade para anuir com o acordo. Cabe às vítimas, juntamente com seus representantes, avaliar se as medidas propostas pelo Estado são suficientes para reparar a violação de direitos humanos. A própria necessidade de fixação de montantes indenizatórios por meio de acordo significa que podem as partes transacionar acerca de sua expressão pecuniária e que tal transação constitui ato de disposição sobre direitos das próprias vítimas. Nesse sentido, somente a vítima ou seu representante legal podem assentir com determinado valor a título de reparação indenizatória de violações cometidas contra si. Afinal, tal soma pecuniária deverá compensar o prejuízo por ela suportado, incluindo os danos materiais e imateriais, os quais correspondem à dor, ao sofrimento físico e psíquico da vítima. Dessa forma, para que haja a celebração de acordos no âmbito da Comissão Interamericana, o Estado brasileiro entende ser fundamental o consentimento da vítima, diretamente ou por representante devidamente constituído.

43. O segundo aspecto refere-se à celebração de acordo extrajudicial face à renúncia ao direito de postular indenização já recebida em outros órgãos. A finalidade dessa renúncia está em evitar que ao Estado seja imputado duas vezes o dever de pagar

---

<sup>13</sup> Anexo 26 – Autorização do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Processo Administrativo E-23/0001/1244/2014.

quantia indenizatória em virtude do mesmo fato. O objetivo, portanto, seria evitar que o Estado pudesse incorrer em *bis in idem* indenizatório.

44. Com intuito de avançar nas negociações do acordo e dirimir controvérsias formais, foi realizada, em 29 de outubro de 2014, a pedido do Estado brasileiro, reunião de trabalho sobre o presente caso na sede da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, durante sua 153<sup>a</sup> Sessão Ordinária.

45. Por parte do Estado brasileiro, estavam presentes representantes da SEASDH-RJ, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores. Os peticionários foram representados por representantes do CEJIL e do ISER.

46. Ao longo da reunião de trabalho, de curta duração, os representantes da SEASDH-RJ manifestaram a vontade política do Governo estadual em cumprir com as recomendações do relatório de mérito emitido pela CIDH. Destacaram, nesse sentido, os esforços empreendidos para garantir à Secretaria estadual os recursos referentes ao pagamento das indenizações. Em vista do fechamento do ano fiscal de 2014, a SEASDH-RJ comprometeu-se a solicitar a inclusão dos mesmos recursos no orçamento de 2015. Representante da SEASDH-RJ ressaltou, contudo, a importância de que os impasses relativos aos requerimentos legais exigidos pela Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro para o pagamento das indenizações fossem superados, tão logo possível, demonstrando preocupação com a perspectiva de que os recursos fossem inutilizados por mais um ano.

47. Na reunião de trabalho, representante da SEASDH-RJ relatou à Comissão Interamericana os principais pontos discutidos com os peticionários para a definição do “termo de cumprimento de recomendações” a ser subscrito pelas partes para a operacionalização dos pagamentos. Registrou a ausência de consenso, em primeiro lugar, com relação à inserção de cláusula de renúncia no termo de cumprimento, a qual prevê o “ne bis in idem indenizatório”; em segundo lugar, quanto à convocação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro para constar como representante legal das vítimas, em vista da solicitação feita pelos peticionários de que firmassem o documento como “testemunhas”; e por último, com relação à necessidade de uma procuração, para o ato do pagamento, que identificasse as vítimas e seus respectivos representantes legais.

48. A cláusula de renúncia manteve-se como objeto de dissenso ao longo da reunião. Os petionários alegaram que, de acordo com a redação do texto, as vítimas estariam reconhecendo o recebimento de reparações por danos morais e materiais. Os danos materiais, no entanto, não estariam contemplados nas indenizações. Em relação às procurações, os representantes do Estado do Rio de Janeiro mostraram flexibilidade e esclareceram serem elas destinadas exclusivamente ao pagamento das indenizações, e que estariam em condições de aceitar documento único, em nome de todos os beneficiários, sem reconhecimento de firma em cartório.

49. Diante dos pontos apresentados, o Comissário Felipe González, ao final da reunião de trabalho, sugeriu às partes que seguissem buscando o entendimento, priorizando a satisfação das vítimas em relação aos termos da reparação, cuidando para que não se oferecesse às vítimas menos do que o estabelecido pelo Relatório de Mérito da CIDH.

50. Em dezembro de 2014, a SEASDH/RJ informou que, em prosseguimento às tratativas para o pagamento das indenizações, após a reunião de trabalho na sede da CIDH, foi realizada reunião em 1º de dezembro de 2014, na qual estiveram presentes os petionários CEJIL e ISER.

51. Após a discussão sobre os itens do “Termo de Compromisso para Pagamento de Recomendação nº 2, constante do Relatório de Mérito nº 141/11 da CIDH, chegou-se a um consenso entre os petionários e o Governo do Estado do Rio de Janeiro quanto ao valor e aos aspectos formais do pagamento das reparações às vítimas e familiares.

52. Ficou consentido que em cada termo de pagamento a ser assinado pelos núcleos familiares já se encontrará inserida uma cláusula de representação, assim como uma cláusula de quitação, ajustada conforme os interesses das partes (vítimas e Estado). Dessa forma, abriu-se a possibilidade de, assim que o orçamento do Governo do Estado do Rio de Janeiro fosse aberto no ano de 2015, que começassem os procedimentos de reparação das vítimas. Assim, o Estado brasileiro continuou aberto ao diálogo com os petionários no sentido de solucionar as questões que pudessem surgir no momento da execução do pagamento efetivo das reparações.

53. Por meio do Ofício SUPDH/SSDPDH nº 21, de 12 de março de 2015<sup>14</sup>, o Estado do Rio de Janeiro informou à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República que “a referida minuta foi encaminhada para a assessoria jurídica da SEASDH, a qual exarou o parecer SEASDH/ASJUR nº. 12/2015 – ACMP; em que se recomendou, ‘por cautela, a submissão (...) à PGE, órgão central do sistema jurídico estadual, para que opine acerca da juridicidade da nova minuta de Termo de Compromisso apresentada’ (pág. 12, parecer ACMP). Para além, o mesmo parecer recomenda ‘que a questão seja reencaminhada à Secretaria de Estado da Casa Civil para a manifestação do atual Governador acerca da conveniência e oportunidade da celebração do compromisso, (...)”.

54. Dessa forma, a aprovação da minuta de termo de compromisso ainda encontrava-se pendente de apreciação, nos exatos termos do que recomenda o Parecer SEASDH/ASJUR nº. 12/2015 – ACMP. O Estado do Rio do Janeiro reafirmou seu compromisso para um bom entendimento entre as partes, com vistas ao cumprimento das recomendações exaradas pela Comissão em seu relatório de Mérito nº. 141/2011. Ressaltou-se, ainda, que, para que haja sucesso no processo de negociação e as vítimas sejam efetivamente indenizadas, é preciso seguir todos os trâmites legais e burocráticos, que inegavelmente demandam tempo.

55. Por meio do Ofício PGE/RJ nº 485, de 8 de abril de 2015<sup>15</sup>, o Estado do Rio de Janeiro informou que “o Governador do Estado do Rio de Janeiro decidiu pelo acolhimento da recomendação formulada pela CIDH, no item 2 do Relatório de Mérito nº. 141/2011, assim como autorizou o pagamento de indenização no valor de R\$ 100.000,00, sem acréscimo de correção monetária, a ser pago às vítimas de abuso sexual e a cada núcleo familiar das vítimas fatais”. Informa, ainda, que os petionários CEJIL e ISER já aquiesceram ao valor das indenizações, mas ainda não comprovaram que têm poderes específicos para representar, receber, e dar quitação em nome dos beneficiários. De acordo com a Procuradoria-Geral do Estado/RJ, “a ausência de prova de representação e de uma relação clara e definitiva dos beneficiários vem retardando a celebração dos termos de pagamento e a conclusão das providências constantes da recomendação da CIDH”.

---

<sup>14</sup> Anexo 27 – Ofício SUPDH/SSDPDH nº 21, de 12 de março de 2015.

<sup>15</sup> Anexo 28 – Ofício PGE/RJ nº 485, de 8 de abril de 2015.

56. Dessa forma, a aprovação da minuta de termo de compromisso ainda se encontrava, em abril de 2015, pouco antes do caso ser remetido à Colenda Corte IDH, pendente de apreciação. O Estado do Rio do Janeiro reafirmou seu compromisso com um bom entendimento entre as partes, com vistas ao cumprimento das recomendações exaradas pela Comissão Interamericana em seu relatório de Mérito nº. 141/2011.

57. Além disso, de forma a assegurar que os trâmites não se prolonguem desnecessariamente, o Governo Federal, em nível ministerial, manteve diálogo com as autoridades do Estado do Rio de Janeiro, para o deslinde da questão da reparação das vítimas.

58. Ressalta-se que, apesar de o Estado brasileiro e as organizações peticionárias não terem chegado à celebração de um acordo formal para o cumprimento da Recomendação nº 2 do Relatório 141/11 da CIDH, não há dúvidas de que o processo negociador avançou em algumas definições necessárias para o cumprimento da recomendação referente ao pagamento indenizatório. Ressalta-se, ademais, que o Estado do Rio de Janeiro continua aberto para a negociação com os peticionários do presente caso com o intuito de dar continuidade às tratativas para o pagamento indenizatório, ainda que paralelo ao processo contencioso na Ilustre Corte IDH.

### III - EXCEÇÕES PRELIMINARES

#### **1 Inadmissibilidade da submissão do caso à Corte IDH por preclusão lógica: publicação de relatório pela CIDH e violação aos arts. 50 e 51 da Convenção**

59. A Corte IDH foi chamada a se pronunciar, por opinião consultiva, sobre algumas atribuições da CIDH, oportunidade em que afirmou sua interpretação sobre a natureza dos relatórios da CIDH e sua publicidade. No que interessa ao presente debate, a opinião disse respeito especialmente à correta compreensão dos artigos 50 e 51 da Convenção Americana:

##### Artigo 50

Se não se chegar a uma solução, e dentro do prazo que for fixado pelo Estatuto da Comissão, esta redigirá um relatório no qual exporá os fatos e suas conclusões. Se o relatório não representar, no todo ou em parte, o acordo unânime dos membros da Comissão, qualquer deles poderá agregar ao referido relatório seu voto em separado. Também se agregarão ao relatório as exposições verbais ou escritas que houverem sido feitas pelos interessados em virtude do inciso 1, "e", do artigo 48.

**O relatório será encaminhado aos Estados interessados, aos quais não será facultado publicá-lo.**

Ao encaminhar o relatório, a Comissão pode formular as proposições e recomendações que julgar adequadas.

#### Artigo 51

Se no prazo de três meses, a partir da remessa aos Estados interessados do relatório da Comissão, o assunto não houver sido solucionado ou submetido à decisão da Corte pela Comissão ou pelo Estado interessado, aceitando sua competência, a Comissão poderá emitir, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, sua opinião e conclusões sobre a questão submetida à sua consideração.

A Comissão fará as recomendações pertinentes e fixará um prazo dentro do qual o Estado deve tomar as medidas que lhe competir para remediar a situação examinada.

**Transcorrido o prazo fixado, a Comissão decidirá, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, se o Estado tomou ou não as medidas adequadas e se publica ou não seu relatório. (grifo nosso)**

60. Esta Honorable Corte IDH reafirmou o que já consta de maneira bastante clara no texto da Convenção Americana. Os relatórios que podem ser editados pela Comissão, segundo os artigos 50 e 51 da Convenção Americana, estão relacionados a três fases distintas do procedimento, a partir do que se deve compreender sobre sua natureza e nível de publicidade.

61. O relatório previsto no artigo 50.1 da Convenção possui natureza preliminar e não pode, de maneira alguma, ser publicado pelo Estado, pelos petionários ou pela Comissão. Trata-se de relatório que conclui preliminarmente os trabalhos da CIDH e que decorre da ausência de solução anterior para o caso.

62. Se no prazo de três meses a partir do envio do relatório ao Estado não houve solução para o caso ou sua submissão à Corte, a Comissão poderá emitir seu relatório definitivo, nos termos do artigo 51.1 da Convenção.

63. Uma vez emitido o relatório definitivo e transcorrido o prazo fixado pela Comissão para que o Estado possa remediar a situação examinada, a Comissão decidirá, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, se publica ou não o relatório.

64. Veja-se essa interpretação a partir da dicção dessa Honorable Corte:

46. Esas normas se inspiraron en los artículos 31 y 32 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, de acuerdo con los cuales, cuando la Comisión Europea considera que existen violaciones a los derechos consagrados por dicha Convención, puede enviar el informe, que es uno solo, al Comité de Ministros a fin de que éste disponga las medidas que el Estado afectado debe tomar, o someterlo en forma de demanda al conocimiento de la Corte Europea de Derechos Humanos para que el tribunal decida, de manera imperativa, sobre las violaciones alegadas.

47. Como en el sistema interamericano no fue establecido un órgano similar al Comité de Ministros, la Convención Americana atribuyó a la Comisión la facultad de determinar si somete el caso a la Corte o bien si continúa conociendo del mismo y redacta un informe final, que puede o no publicar.

48. Supuesta la admisibilidad y sin perjuicio del procedimiento previo contemplado en los artículos 48 y 49, los artículos 50 y 51 de la Convención establecen etapas sucesivas. En la primera, regulada por el artículo 50, la Comisión, siempre y cuando no se haya alcanzado una solución amistosa, puede exponer los hechos y sus conclusiones en un documento dirigido al Estado interesado y que tiene carácter preliminar. Este “informe” se transmite con carácter reservado al Estado para que adopte las proposiciones y recomendaciones de la Comisión y solucione el problema. El Estado no tiene la facultad de publicarlo.

**Una recta interpretación del artículo 50, basada en un presupuesto de igualdad de las partes, implica que la Comisión tampoco puede publicar ese informe preliminar, el cual se transmite, en la terminología de la Convención, solamente “a los Estados interesados”.**

49. El artículo 47.6 del Reglamento de la Comisión, según el cual “[e]l informe se transmitirá a las partes interesadas, quienes no estarán facultadas para publicarlo” y en virtud de que frente a la Comisión los solicitantes y las víctimas pueden tener el carácter de partes (por ejemplo, artículo 45 del Reglamento de la Comisión), no se conforma con el artículo 50 de la Convención y su aplicación ha dado lugar a que se altere el carácter reservado del informe y la obligación de no publicarlo.

50. Una segunda etapa está regulada por el artículo 51 y, en ella, si en el plazo de tres meses el asunto no ha sido solucionado por el Estado al cual se ha dirigido el informe preliminar atendiendo las proposiciones formuladas en el mismo, la Comisión está facultada, dentro de dicho período, para decidir si somete el caso a la Corte por medio de la demanda respectiva o bien si continúa con el conocimiento del asunto. Esta decisión no es discrecional, sino que debe apoyarse en la alternativa que sea más favorable para la tutela de los derechos establecidos en la Convención.

52. El artículo 51 faculta a la Comisión para elaborar un segundo informe, cuya preparación está sometida a la condición de que el asunto no haya sido elevado a la consideración de la Corte, dentro del plazo de tres meses dispuesto por el mismo artículo 51.1, lo que equivale a decir que, si el caso ha sido introducido ante la Corte, la Comisión no está autorizada para elaborar [ese] informe (*Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, supra 40, párr. 63; Caso Fairén Garbi y Solís Corrales, Excepciones Preliminares, supra 40, párr. 63 y Caso Godínez Cruz, Excepciones Preliminares, supra 40, párr. 66*). En caso contrario, la Comisión posee la atribución de redactar un informe definitivo con las opiniones y conclusiones que considere convenientes. Deberá además hacer las recomendaciones pertinentes, dándole un plazo adicional al Estado para que tome las medidas adecuadas enderezadas a cumplir sus obligaciones dentro de la Convención.

53. Se trata, entonces, de dos documentos que, de acuerdo con la conducta asumida en el ínterin por el Estado al cual se dirigen, pueden o no coincidir en sus conclusiones y recomendaciones y a los cuales la Convención ha dado el nombre de “informes” y que tienen carácter, uno preliminar y el otro definitivo.

54. **Puede existir una tercera etapa con posterioridad al informe definitivo. Em efecto, vencido el plazo que la Comisión ha dado al Estado para cumplir las recomendaciones contenidas en este último sin que se acaten, la Comisión decidirá si lo publica o no, decisión ésta que también debe apoyarse en la**

alternativa más favorable para la tutela de los derechos humanos.<sup>16</sup> (grifo nosso)

65. A Corte IDH exerceu novamente sua competência consultiva a respeito dos relatórios da CIDH por meio da Opinião Consultiva OC-15/97, de 14 de novembro de 1997. A Corte IDH afirmou, entre outras questões, que a CIDH não está autorizada a modificar suas opiniões, conclusões e recomendações uma vez transmitidas a um Estado nos termos do artigo 51.2 da CADH, salvo nas circunstâncias excepcionais que a própria Corte aponta na fundamentação de sua decisão. Do voto do juiz Máximo Pacheco Gómez, consta em particular:

27. La naturaleza y objeto de la sentencia de la Corte es diferente a la resolución o informe de la Comisión. Desde luego, el fallo de la Corte, aunque definitivo e inapelable es, conforme a la Convención Americana, susceptible de interpretación (artículo 67). La sentencia de la Corte es también obligatoria y se puede ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado (artículo 68.2 de la Convención).

28. En cambio el informe o resolución de la Comisión no produce esos efectos vinculantes. Lo que se pretende mediante su intervención es que sobre la base de la buena fe, la Comisión pueda obtener la cooperación del Estado para, a través de todos los medios posibles, someter el asunto a la consideración de la Corte, por lo que, en ese evento, debe utilizarse el procedimiento establecido en el artículo 51 de la Convención. De ahí que ese artículo, así como el anterior, se refieran a “un informe en que se expondrán los hechos y sus conclusiones”, para luego referirse “a las recomendaciones pertinentes” y a analizar si el Estado ha tomado “las medidas que le competen para remediar la situación examinada”, **para decidir al final, como máxima sanción, si publica o no su informe.**<sup>17</sup> (grifo nosso)

66. De tudo que se expôs, resta evidente que o relatório preliminar emitido pela Comissão não pode ser, de maneira alguma, publicado pelas partes ou pela própria Comissão. Apenas o relatório definitivo da CIDH, uma vez transcorrido o prazo para adoção de medidas para remediar a situação e mediante votação da maioria absoluta de seus membros, pode ser publicado.

67. A questão possui crucial importância porque, como bem acentuado em voto na Opinião Consultiva nº 15-97, a possível publicação de relatórios definitivos constitui a máxima sanção que o Estado pode sofrer ao término do procedimento perante a

<sup>16</sup> CORTE IDH. *Opinião Consultiva OC-13/93, de 16 de julho de 1993*. Certas Atribuições da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 e 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Série A, pars. 46-54.

<sup>17</sup> CORTE IDH. *Opinião Consultiva OC-15/97, de 14 de novembro de 1997*. Relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (art. 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos).

Comissão. Referida sanção, consistente com o que se costuma chamar *power of embarrassment*, *mobilisation de la honte*, ou *naming and shaming*, com evidentes consequências para a imagem internacional do Estado, só pode ser aplicada caso o relatório definitivo seja emitido, o que, por sua vez, decorre necessariamente de decisão da CIDH de não submeter o caso à Corte. A construção normativa da Convenção é bastante razoável, já que a submissão do caso a esta Corte permitirá, se for o caso, a prolação de sentença condenatória contra o Estado e sua posterior publicação, o que constitui *per se* uma sanção ao Estado e uma forma de reparação das violações em favor das vítimas. Deve-se considerar, ainda, a possibilidade de a Corte vir a verificar que o Estado não pode ser responsabilizado pelas supostas violações, o que desaconselha a imposição de uma sanção prévia baseada no *power of embarrassment*.

68. A publicação de sentença desta Honorable Corte e de relatório da Comissão constituem, portanto, **sanções alternativas, não cumulativas**. Situação diversa, com a publicação de relatório da Comissão e sentença desta Corte, constitui violação a preceitos explícitos da Convenção Americana.

69. No presente caso, a Comissão Interamericana tem mantido em seu sítio eletrônico, desde data anterior à submissão do caso a esta Corte, página com o inteiro teor do Relatório de Mérito nº 141/2011, de 31 de outubro de 2011.<sup>18</sup>

70. Para o Estado brasileiro, a decisão da Comissão de publicar o relatório antes de submeter o caso a esta Honorable Corte implica preclusão lógica de fazê-lo. A Convenção Americana é bastante clara ao autorizar a Comissão a emitir relatório definitivo, e eventualmente publicá-lo, ou submeter o caso à jurisdição da Corte Interamericana. Ainda que os procedimentos insculpidos no artigo 51 da Convenção não tenham sido observados, notadamente a emissão de um novo relatório, de caráter definitivo e a aprovação da publicação por maioria absoluta dos membros da CIDH, sua decisão de publicar o Relatório de Mérito nº 141/2011 manifesta claramente sua intenção de impor a sanção máxima que está ao seu alcance contra Estado.

71. Nesse sentido, o Estado brasileiro solicita a esta Corte que declare a inadmissibilidade do presente caso, à luz do art. 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

---

<sup>18</sup> CIDH. *Casa nº 11.566 e 11.694. Cosme Rosa Genoveva, Evandra de Oliveira e Outros (Favela Nova Brasília)*. Relatório nº 141, de 31 de outubro de 2011 (Mérito). Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2015/11566FondoPt.pdf>. Acesso em: 23 out. 2015.

72. Caso esta Honorable Corte entenda não ser possível declarar a referida inadmissibilidade, o que se cogita a título apenas argumentativo, o Estado brasileiro solicita que declare a conduta da CIDH de publicar seus relatórios preliminares como violadora dos artigos 50 e 51 da Convenção, para então determinar sua retirada do sítio eletrônico da Comissão e de qualquer outro meio pelo qual a Comissão mantenha referido relatório disponível ao público.

## **2 Incompetência *ratione personae* quanto às vítimas não identificadas, identificadas sem procuração ou não listadas no Relatório da CIDH**

### *2.1 Vítimas identificadas e representadas*

73. Inicialmente, o Estado brasileiro nota que os peticionários apresentaram 38 procurações de familiares das supostas vítimas constantes do Relatório de Mérito nº141/11 da CIDH. Porém, em alguns casos, há incongruências entre o nome listado no Relatório de Mérito nº141/11 da CIDH e o nome do representado listado no Escrito de Petições, Argumentos e Provas. Nota-se também que, em outros casos, os peticionários não foram capazes de comprovar vínculo de parentesco entre o representado e as supostas vítimas.

74. O Estado entende que a Corte IDH deve analisar os fatos alegados apenas em relação às supostas vítimas devidamente representadas ante o Tribunal, desde que estejam entre aquelas listadas no Relatório de Mérito nº141/11 da CIDH, estejam devidamente identificadas e sejam relacionadas aos fatos ocorridos na Favela Nova Brasília.

75. A princípio, estão devidamente representados – isto é, há procuração e o parentesco foi comprovado mediante documentação – por integrantes das organizações Centro pela Justiça e o Direito Internacional – CEJIL (Viviana Krsticevic, Beatriz Afonso, Juliana Cesario Alvim, Paola Limón e Francisco Quintana) e Instituto de Estudos da Religião - ISER (Pedro Strozemberg) apenas 30 familiares das supostas vítimas:

Familiar de Alberto dos Santos Ramos:

1. Vera Lucia Santos de Miranda (irmã) – no Relatório de Mérito, o nome aparece grafado como "Vera Lucia dos Santos de Miranda", mas o correto é "Vera Lucia Santos de Miranda".

Familiares de Alex Vianna dos Santos:

2. Helena Vianna (mãe)
3. Adriana Vianna dos Santos (irmã)
4. Alessandra Viana Vieira (irmã) – no Relatório de Mérito, o sobrenome de Alessandra está grafado como "Vianna", mas ela foi registrada como "Viana". Além disso, ela adotou o sobrenome do marido, "Vieira", e deixou de utilizar o sobrenome de família, "dos Santos".

Familiar de André Luiz Neri da Silva

5. Joyce Neri da Silva Dantas (irmã)

Familiares de Clemilson dos Santos Moura

6. João Alves de Moura (pai)
7. Eva Maria dos Santos Moura (mãe)

Familiares de Macmiller Faria Neves

8. Edson Faria Neves (pai)
9. Mac Laine Faria Neves (irmã)

Familiares de Robson Genuino dos Santos

10. Robson Genuino dos Santos Junior (filho)
11. Rogério Genuino dos Santos (irmão)

12. Suposta vítima L.R.J.

Familiares de Alex Fonseca Costa

13. Otacilio Costa (pai)
14. Beatriz Fonseca Costa (mãe)
15. Bruna Fonseca Costa (irmã)

Familiar de Ciro Pereira Dutra

16. Geni Pereira Dutra (mãe)

Familiares de Cosme Rosa Genoveva

17. Océlia Rosa (mãe) – o nome no Relatório de Mérito foi grafado como "Ofélia", mas a grafia correta é "Océlia".

18. Rosane da Silva Genoveva (esposa)

19. Diogo da Silva Genoveva (filho)

Familiares de Fabio Ribeiro Castor

20. Cesar Braga Castor (pai)

21. Vera Lucia Ribeiro Castor (mãe)

22. William Mariano dos Santos (filho) – no Relatório de Mérito, há apenas menção ao "filho de Fabio Ribeiro Castor", sem seu nome. Apesar do nome da vítima não constar no RG de William, há um documento expedido por Vara de Família por meio do qual os avós paternos testemunham em favor do reconhecimento de paternidade *post mortem* (página 113 do Anexo 7 dos peticionários).

Familiares de Jacques Douglas Melo Rodrigues

23. Dalvaci Melo Rodrigues (mãe)

24. Mônica Santos de Souza Rodrigues (esposa) – no Relatório de Mérito, há apenas menção a "Mônica Rodrigues", mas seu nome completo é "Mônica Santos de Souza Rodrigues".

25. Evelyn Santos de Souza Rodrigues (filha) – no Relatório de Mérito, há menção a "Evelin Rodrigues", mas seu nome completo é "Evelyn Santos de Souza Rodrigues".

26. Adriana Melo Rodrigues (irmã)

27. Rosileide Rodrigues do Nascimento (irmã) – o nome no Relatório de Mérito foi grafado como "Roseleide", mas a grafia correta é "Rosileide".

28. Cecília Cristina do Nascimento Rodrigues (irmã)

Familiares de Renato Inacio da Silva

29. Shirley de Almeida (mãe)

30. Catia Regina Almeida da Silva (irmã)

*2.2 Casos onde há graves incongruências entre o nome listado no Relatório de Mérito nº 141/11 da CIDH e o nome do representado listado no Escrito de Petições, Argumentos e Provas e Casos onde não foi comprovado vínculo de parentesco entre o representado (familiar) e as supostas vítimas*

76. Maria das Graças da Silva (suposta companheira de Alberto dos Santos Ramos) – no Relatório de Mérito, há menção ao nome "Graça" e ao nome "Maria das Graças Ramos da Silva", embora se trate da mesma pessoa. Os peticionários não

apresentaram comprovação da relação afetiva entre Maria das Graças da Silva e a vítima.

77. Thiago da Silva (suposto filho de Alberto dos Santos Ramos) – no Relatório de Mérito, há menção ao nome "Thiago Ramos", e não "Thiago da Silva". Além disso, o nome da suposta vítima não consta nos documentos de Thiago da Silva. Portanto não há comprovação da filiação.

78. Alberto da Silva (suposto filho de Alberto dos Santos Ramos) – no Relatório de Mérito, há menção ao nome "Alberto Ramos", e não Alberto da Silva. O nome da suposta vítima não consta nos documentos de Alberto da Silva. Portanto não há comprovação da filiação.

79. Roseane dos Santos (suposta irmã de Alberto dos Santos Ramos) – no Relatório de Mérito, o nome aparece grafado como "Rosiane", mas a grafia correta é "Roseane". Não constam os nomes dos pais no documento de identidade de Roseane dos Santos. Portanto não há comprovação do parentesco.

80. Jucelena Rocha dos Santos Ribeiro de Souza (suposta companheira de Robson Genuino dos Santos) – apesar do nome da vítima constar no RG de "Robson Genuino dos Santos Junior", não há comprovação da convivência em regime de União Estável entre Jucelena e a suposta vítima.

81. Michelle Mariano dos Santos (suposta companheira de Fabio Ribeiro Castor) – no Relatório de Mérito, há apenas menção a "Michele", sem seu sobrenome. Não há comprovação da convivência em regime de União Estável entre Michelle e a suposta vítima.

82. Pricila da Silva Rodrigues (suposta companheira de Jacques Douglas Melo Rodrigues) – não há comprovação da convivência em regime de União Estável entre Pricila e a suposta vítima.

83. Samuel da Silva Rodrigues (suposto filho de Jacques Douglas Melo Rodrigues) – nos anexos dos peticionários, há um exame para averiguar semelhança genética entre a suposta avó paterna (Dalvaci) e Samuel. O resultado é de 82,2 % de probabilidade de parentesco – o que, segundo o próprio exame, não constitui resultado conclusivo (vide página 123 do Anexo 7 dos peticionários).

2.3 *Necessidade de comprovação de representação: análise das exigências formais segundo a jurisprudência da Corte Interamericana de Derechos Humanos*

84. Embora qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou qualquer entidade não governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados Partes da Organização dos Estados Americanos possa apresentar uma petição à CIDH sem a autorização da vítima, uma parte que não seja vítima precisa da autorização desta para representá-la ante a Corte Interamericana de Derechos Humanos. Segundo o artigo 25(1) do Regulamento da Corte IDH, somente “as supostas vítimas ou seus representantes” podem atuar no processo ante esse Tribunal.

85. Oportuno notar ainda que, conforme a jurisprudência da Corte IDH, aqueles representando as vítimas devem apresentar instrumento que prove sua representação (“*power of attorney*”), assinado pela vítima ou por seu familiar<sup>19</sup>. Esses instrumentos devem identificar claramente a parte que outorga poderes de representação; apresentar uma clara manifestação de vontade; identificar a pessoa que está recebendo os poderes de representação; e identificar, de forma precisa, o propósito da representação. Embora a Corte IDH seja flexível na análise formal dos instrumentos de representação, sejam estes chamados de procurações ou designados por outros nomes (carta-poder; autorização; etc.), a verificação dos poderes de representação não é questão menor, sobretudo em vista do novo *status* que as vítimas ganharam ante a Corte IDH após a reforma de seu Regulamento, em 2009. Vejamos o que a Corte Interamericana afirma a respeito da flexibilidade admissível na análise formal dos instrumentos de representação:

65. **La práctica constante de esta Corte, con respecto a las reglas de representación, ha sido flexible en relación con los Estados, la Comisión Interamericana y, durante la fase de reparaciones, las víctimas.** Basta una manifestación clara de la voluntad de los familiares de la víctima en los poderes enviados para que constituya material probatorio suficiente en esta jurisdicción internacional. Desde esa perspectiva - llámese, poder, carta-poder, autorización o de cualquier otra forma - **es suficiente para esta Corte, para efectos de legitimación un documento mediante el cual los poderdantes expresen su voluntad de ser representados sin que deba este Tribunal ceñirse a las formalidades exigidas por las legislaciones nacionales.** Esas formalidades no son exigibles en un tribunal internacional de derechos humanos (supra 42).

<sup>19</sup> CORTE IDH. *Caso Acevedo Buendía e outros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Peru*. Sentença de 1º de julho de 2009 (Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custa). Série C. No. 198. par. 4; CORTE IDH. *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Sentença de 27 de janeiro de 2009 (Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas). Série C. No. 193. par. 4.

66. Esta amplitud de criterio al aceptar los instrumentos de la representación tiene, sin embargo, ciertos límites que están dados por el objeto útil de la representación misma. Primero, dichos instrumentos deben identificar de manera unívoca al poderdante y reflejar una manifestación de voluntad libre de vicios. Deben además individualizar con claridad al apoderado y, por último, deben señalar con precisión el objeto de la representación. En opinión de esta Corte, los instrumentos que cumplan con los requisitos mencionados son válidos y adquieren plena efectividad al ser presentados ante el Tribunal.<sup>20</sup>

86. O Estado brasileiro nota que os representantes das supostas vítimas cumpriram os requisitos formais mínimos exigidos pela Corte IDH ao apresentar as procurações, embora persistam problemas na identificação de algumas das supostas vítimas que estão representadas, como dúvidas quanto ao nome de algumas delas. O Estado brasileiro entende que – principalmente quando é possível a identificação correta das vítimas – a falta de representação gera insegurança jurídica e retira protagonismo às vítimas.

87. Deve-se considerar que a questão da representação está, em grande parte, no cerne da efetividade das decisões da CIDH. Em se tratando de indenização, cujo montante, em regra, não é arbitrado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, tão somente a vítima ou seu representante legal podem assentir com determinado valor, na medida em que tal soma pecuniária deverá compensar o prejuízo por ela suportado, incluindo os danos materiais e imateriais. Em consequência, a vítima, seus familiares ou seus representantes legais devem manifestar-se, na medida do possível, sobre a adequação da medida de cumprimento proposta pelo Estado para reparar direitos violados.

88. Em vista do que precede, o Estado brasileiro entende que esta Honorable Corte não deve chancelar uma prática que gera insegurança jurídica e coloca as vítimas em uma posição processual aquém daquela que estas assumem ante este Tribunal.

### **3 Incompetência *ratione temporis* quanto aos fatos anteriores à data de reconhecimento da jurisdição da Corte (10 de dezembro de 1998) e em relação à Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará)**

<sup>20</sup> CORTE IDH. *Caso Castillo Póez Vs. Perú*. Sentença de 27 de novembro de 1998 (Reparações e Custas). Série C No. 43. par. 65-66. No mesmo sentido: CORTE IDH. *Caso Loayza Tamayo Vs. Perú*. Sentença de 27 de novembro de 1998 (Reparações e Custas). Série C, No. 42. par. 97-100.

### 3.1 Aspectos gerais e sua aplicação ao caso

89. O Estado brasileiro assumiu obrigações jurídicas no plano internacional quanto à proteção e à observância dos direitos humanos desde a edição do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, que formalizou sua adesão à Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

90. A Convenção Americana, em seu artigo 62, dispôs que cada Estado deveria declarar que reconhece como obrigatória, de pleno direito e sem convenção especial, a competência da Corte em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção.

91. Consagrou também que a referida declaração poderia ocorrer no momento do depósito do instrumento de ratificação desta Convenção ou de adesão a ela, ou em qualquer momento posterior, assim como poderia ser incondicional ou condicionada à reciprocidade, por prazo determinado ou para casos específicos. Têm-se duas espécies de declaração de aceitação da jurisdição desta Corte, portanto. E cada uma delas pode produzir efeitos temporais distintos, como se verá adiante.

92. No exercício da faculdade conferida pelo art. 62, 1, da CADH, diversos Estados Partes formularam declarações de aceitação da jurisdição obrigatória desta Honorable Corte sem qualquer limitação temporal. Para estes, por força do princípio da irretroatividade que rege o Direito dos Tratados, é certo que esta Honorable Corte não pode julgar supostas violações de direitos humanos causadas por fatos de efeitos instantâneos e anteriores ao reconhecimento de sua jurisdição.

93. A doutrina reconhece a irretroatividade da declaração de reconhecimento da jurisdição obrigatória desta Honorable Corte:

Despite this principle, the Inter-American Court holds that it cannot rule on any violation of the Convention's rights that occurred before the State accepted the Court's jurisdiction. In other words, the Court has jurisdiction over events that took place in a State Party to the American Convention only after that State accepted the jurisdiction of the Court or over events that continued after the date of acceptance.<sup>21</sup>

94. A declaração de aceitação da jurisdição da Corte IDH em termos irrestritos, contudo, não evita que os Estados sejam julgados por fatos anteriores à data da

---

<sup>21</sup> PASQUALUCCI, Jo M. *The practice and procedure of the Inter-American Court of Human Rights*. 2ª ed. Nova Iorque: Cambridge, 2013 (e-book), pos. 5604.

declaração e de efeitos continuados. A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (CVDT), de 1969, traz em seu artigo 28 o regime geral dos efeitos temporais da assunção de obrigações em tratados e dispõe claramente que, ao tempo da entrada em vigor do tratado para um Estado, suas disposições obrigam-no para fatos posteriores e anteriores que ainda não deixaram de existir, os chamados fatos de efeitos continuados. É o que se extrai de interpretação a *contrariu sensu* do referido dispositivo:

Art. 28. **A não ser que uma intenção diferente resulte do tratado ou seja estabelecida de outra forma**, as disposições de um tratado não obrigam uma parte em relação a um fato ou ato que ocorreu ou a uma situação que deixou de existir, antes da entrada em vigor do tratado, para essa parte.<sup>22</sup> (grifo nosso)

95. Logo, a submissão de Estados à jurisdição da Corte para fatos iniciados antes de seu reconhecimento e que não deixaram de existir ao tempo da declaração é decorrência do regime geral de submissão dos Estados a compromissos internacionalmente assumidos.

96. Amparada no princípio da *compétence de la compétence* (*kompetenz-kompetenz*), segundo o qual todo tribunal tem a autoridade inerente para determinar os limites da própria competência,<sup>23</sup> e invocando o art. 28 da CVDT, esta Corte firmou jurisprudência que reconhece sua competência *ratione temporis* para conhecer de violações aos direitos humanos de caráter continuado, mesmo que iniciadas em momento prévio ao reconhecimento estatal da jurisdição contenciosa da Corte.

97. Conforme decidido no *Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá*,<sup>24</sup> no crime de desaparecimento forçado, mesmo que a violação tenha início antes do instrumento de aceitação de competência da Corte, caso a ofensa se perpetue após essa data, haverá competência *ratione temporis* da Corte Interamericana para apreciar a ofensa, sem que isso configure infração ao princípio da irretroatividade.

98. As violações de caráter continuado iniciadas antes do reconhecimento da jurisdição da Corte por determinado Estado se contrapõem às violações instantâneas, que não se prolongam no tempo. No *Caso Alfonso Martín del Campo Dodd vs. México*,

<sup>22</sup> ONU. Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, art. 28.

<sup>23</sup> BURGORGUE-LARSEN, L. & ÚBEDA DE TORRES, A. *The Inter-American Court of Human Rights: Case-law and commentary*. Oxford: Oxford University Press. 2011, p. 4.

<sup>24</sup> CORTE IDH. *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá*. Sentença de 12 de agosto de 2008 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Série C, No. 186. par. 24 e 25.

a Corte Interamericana, ao constatar que o ato de tortura se executa e se consuma em si mesmo, e que sua execução não se estende no tempo, declarou a ausência de competência para analisar o delito de execução instantânea ocorrido antes do reconhecimento de sua jurisdição pelo Estado mexicano.

La Corte debe determinar si el supuesto delito de tortura alegado por la Comisión Interamericana y los representantes de la presunta víctima y sus familiares es un delito de ejecución instantánea o un delito de ejecución continua o permanente. Cada acto de tortura se ejecuta o consume en sí mismo, y su ejecución no se extiende en el tiempo, por lo que el acto o actos de tortura alegados en perjuicio del señor Martín del Campo quedan fuera de la competencia de la Corte por ser un delito de ejecución instantáneo y haber supuestamente ocurrido antes del 16 de diciembre de 1998. Asimismo, las secuelas de la tortura, alegadas por los representantes de la presunta víctima y sus familiares, no equivalen a un delito continuo. Cabe señalar que la Corte ha reiterado en su jurisprudencia constante su rechazo absoluto a la tortura y el deber de los Estados Partes de investigar, procesar y sancionar a los responsables de la misma.

[...]

Al ejercer la función de protección que le atribuye la Convención Americana, la Corte busca un justo equilibrio entre los imperativos de protección, las consideraciones de equidad y de seguridad jurídica, como se desprende claramente de la jurisprudencia constante del Tribunal.

En razón de lo anterior, la Corte estima que debe aplicarse el principio de la irretroactividad de las normas internacionales consagrado en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y en el derecho internacional general, y de acuerdo con los términos en que México reconoció la competencia contenciosa de la Corte, acoge la excepción preliminar “*ratione temporis*” interpuesta por el Estado para que la Corte no conozca supuestas violaciones a la Convención Americana ni a la Convención Interamericana contra la Tortura ocurridas antes del 16 de diciembre de 1998 (*supra* párr. 57) y declara, en consecuencia, que no le compete a la Corte analizar la segunda excepción preliminar.<sup>25</sup>

99. O mesmo princípio restou assentado pela Corte IDH também no *Caso Cantos vs. Argentina*:

Cabe señalar, que en el caso de la Argentina, ésta depositó el instrumento de ratificación de la Convención Americana y de aceptación de la competencia contenciosa de la Corte en la misma fecha, en el entendido (conforme al artículo 62) de que ello sólo tendría efecto respecto a hechos o actos jurídicos acaecidos con posterioridad al depósito de la ratificación de la Convención y de la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte.

A la luz de lo anterior, la Corte considera que debe aplicarse el principio de la irretroactividad de las normas internacionales consagrado en la Convención de

<sup>25</sup> CORTE IDH. *Caso Alfonso Martín del Campo Dodd Vs. Estados Unidos Mexicanos*. Sentença de 03 de setembro de 2004 (Exceções Preliminares). Série C, No. 113. pars. 78, 84 e 85.

Viena sobre el Derecho de los Tratados y en el derecho internacional general, observando los términos en que la Argentina se hizo parte en la Convención Americana.<sup>26</sup>

100. Ocorre que aquele mesmo dispositivo da Convenção de Viena, ao dispor sobre o regime geral dos efeitos temporais da assunção de obrigações internacionais, também excepciona “*uma intenção diferente [que] resulte do tratado ou seja estabelecida de outra forma*”. A Convenção Americana, para a assunção da obrigação de se submeter à jurisdição da Corte IDH, é um desses tratados que autorizam regime temporal diverso:

Todo Estado-parte pode, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação desta Convenção ou de adesão a ela, ou em qualquer momento posterior, declarar que reconhece como obrigatória, de pleno direito e sem convenção especial, a competência da Corte em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação desta Convenção.

A declaração pode ser feita incondicionalmente, ou sob condição de reciprocidade, **por prazo determinado** ou para casos específicos. Deverá ser apresentada ao Secretário Geral da Organização, que encaminhará cópias da mesma a outros Estados-membros da Organização e ao Secretário da Corte.<sup>27</sup> (grifo nosso)

101. Amparados no art. 62 da Convenção, portanto, seus Estados Partes podem elaborar declaração de aceitação da jurisdição obrigatória da Corte IDH em termos irrestritos (art. 62, 1) ou condicionais (art. 62, 2). A declaração de aceitação em termos irrestritos submete o Estado declarante ao regime geral de efeitos temporais do compromisso, instituído pelo art. 28 da CVDT. A declaração em termos condicionais, autorizada pelo art. 62, 2, da CADH, pode estabelecer regime temporal diferenciado.

102. Em outras palavras, a declaração de aceitação da jurisdição da Corte IDH em termos irrestritos, nos termos do art. 62, 1, da CADH, submete o Estado à sua jurisdição para fatos que lhes são posteriores ou anteriores e que ainda não deixaram de existir (violação continuada) na data da declaração. Já a declaração em termos que condicionam a aceitação da jurisdição a certo limite temporal permite aos Estados postergar o momento em que os fatos violadores de direitos humanos estarão sujeitos à jurisdição da Corte ou mesmo afastar sua competência para fatos que lhes são anteriores, ainda que ocasionem violação continuada e supostamente em curso após a data fixada na declaração estatal.

<sup>26</sup> CORTE IDH. *Caso Cantos Vs. Argentino*. Sentença de 7 de setembro de 2001 (Exceções Preliminares). Série C No. 85. pars. 36 e 37.

<sup>27</sup> CONVENÇÃO Americana sobre Direitos Humanos, art. 62, 2 e 3.

103. Há Estados Partes da Convenção Americana que impuseram limitação temporal para o reconhecimento da jurisdição obrigatória desta Corte. Ao invés de simplesmente reconhecerem a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, tais Estados se valeram da faculdade insculpida no art. 62, 2, da CADH para aceitar sua competência apenas quanto aos fatos posteriores a determinada data:

Chile recognized the Court's jurisdiction only as to "situations occurring subsequent to the date of deposit of this instrument of ratification, or, in any event, to circumstances which arose after 11 March 1990". Likewise, Brazil, Paraguay, Guatemala, Mexico, Nicaragua, and El Salvador incorporated conditions of nonretroactivity in their instruments of acceptance.<sup>28</sup>

104. É o caso do Brasil, como cita a doutrina. O Estado brasileiro optou por reconhecer a competência dessa Egrégia Corte em momento posterior à adesão à Convenção Americana, ocorrida em 1992, bem como optou por reconhecê-la "*sob reserva de reciprocidade e para fatos posteriores a 10 de dezembro de 1998*", nos termos do Decreto nº 4.463, de 8 de novembro de 2002, *in verbis*:

Art. 1º É reconhecida como obrigatória, de pleno direito e por prazo indeterminado, a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José), de 22 de novembro de 1969, de acordo com art. 62 da citada Convenção, sob reserva de reciprocidade e **para fatos posteriores a 10 de dezembro de 1998**.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. (grifo nosso)

105. Ao apreciar os termos e as circunstâncias do reconhecimento de sua jurisdição por declarações com limitação temporal proferidas por determinados Estados, esta Corte tem construído o entendimento de que tais declarações restringem sua jurisdição para os **fatos ou omissões iniciados após a data indicada na declaração**. Essa compreensão distingue tais Estados daqueles cuja declaração não indica qualquer limitação temporal, já que para estes, ainda que os fatos anteriores e instantâneos escapem à jurisdição da Corte (princípio da irretroatividade), os fatos iniciados antes da aceitação da competência e que constituem violação continuada estariam sujeitos à jurisdição da Corte Interamericana, como já se comentou acima.

<sup>28</sup> PASQUALUCCI, Jo M. *The practice and procedure of the Inter-American Court of Human Rights*. 2ª ed. Nova Iorque: Cambridge, 2013 (e-book), pos. 5692.

106. Consequentemente, ainda segundo aquela construção jurisprudencial, as supostas violações estatais do dever de proteção judicial (art. 25 da CADH), alegadas em razão de processos criminais inefetivos, **só estariam sujeitas à jurisdição da Corte se tais processos se iniciaram ou deveriam ter se iniciado após o marco temporal indicado na declaração de reconhecimento de jurisdição da Corte.** Processos criminais iniciados antes daquele marco temporal, ainda que estejam em curso após aquela data, não podem ser invocados para se alegar violação do Estado ao dever de proteção judicial, por incompetência *ratione temporis* desta Egrégia Corte.

107. Esta Corte, no entanto, ressalva que na condução de tais processos durante período que ultrapassa o referido marco temporal, pode-se observar as chamadas “*violações específicas e autônomas de denegação de justiça*”. Trata-se de fatos independentes, observados no curso do processo penal, que, se ocorridos em data posterior ao limite temporal fixado para o reconhecimento da competência da Corte, estariam alcançados por sua jurisdição *ratione temporis*. Nesse caso, não basta que a Comissão aponte o processo penal como um todo, ou sua inefetividade ou demora, como fato violador do dever de proteção judicial. É preciso que se apontem os fatos específicos e autônomos ocorridos no curso daquele processo e que constituem tal violação. É necessário também que estes fatos tenham comprovadamente ocorrido após o marco temporal de submissão do Estado à jurisdição desta Corte.

Debido a que el Estado demandado estableció una limitación temporal al reconocer dicha competencia, que persigue el objetivo de que queden fuera de la competencia de la Corte los hechos o actos anteriores a la fecha del depósito de la declaración de reconocimiento de la competencia del Tribunal, así como los actos y efectos de una violación continua o permanente cuyo principio de ejecución sea anterior a dicho reconocimiento, y que la alegó como excepción preliminar, el Tribunal procede a analizar si esta limitación es compatible con la Convención Americana y a decidir sobre su competencia.

[...]

En el presente caso, la limitación temporal hecha por El Salvador al reconocimiento de la competencia de la Corte tiene su fundamento en la facultad, que otorga el artículo 62 de la Convención a los Estados Partes que decidan reconocer la competencia contenciosa del Tribunal, de limitar temporalmente dicha competencia. Por lo tanto, esta limitación es válida, al ser compatible con la norma señalada.

[...]

De conformidad con las anteriores consideraciones y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 28 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, la Corte admite la excepción preliminar *ratione temporis* interpuesta por el

Estado para que el Tribunal no conozca de los hechos o actos sucedidos antes del 6 de junio de 1995, fecha en que el Estado depositó en la Secretaría General de la OEA el instrumento de reconocimiento de la competencia de la Corte.

Debido a que la limitación temporal hecha por el Estado es compatible con el artículo 62 de la Convención (supra párr. 73), **la Corte admite la excepción preliminar *ratione temporis* interpuesta por el El Salvador para que el Tribunal no conozca de aquellos hechos o actos cuyo principio de ejecución es anterior al 6 de junio de 1995 y que se prolongan con posterioridad a dicha fecha de reconocimiento de competencia.**

[...]

La Corte considera que todos aquellos hechos acaecidos con posterioridad al reconocimiento de la competencia de la Corte por El Salvador referentes a las alegadas violaciones a los artículos 8 y 25 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de la misma, no están excluidos por la limitación realizada por el Estado, puesto que se trata de **actuaciones judiciales que constituyen hechos independientes cuyo principio de ejecución es posterior al reconocimiento de la competencia de la Corte por parte de El Salvador, y que podrían configurar violaciones específicas y autónomas de denegación de justicia ocurridas después del reconocimiento de la competencia del Tribunal.**<sup>29</sup> (grifo nosso)

Asimismo, conforme a la jurisprudencia de este Tribunal, este tipo de limitaciones temporales al reconocimiento de la competencia de la Corte tienen su fundamento en la facultad, que otorga el artículo 62 de la Convención a los Estados Partes que decidan reconocer la competencia contenciosa del Tribunal, de limitar temporalmente dicha competencia. Por lo tanto, esta limitación se encuentra prevista en la propia Convención.

[...]

Esta Corte ha considerado que **en el transcurso de un proceso se pueden producir hechos independientes que podrían configurar violaciones específicas y autónomas de denegación de justicia.**

[...] Dichos hechos [...] podrían constituir violaciones autónomas de los artículos 8.1 y 25 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de la misma. **En consecuencia, el Tribunal estima que no están excluidos por la limitación realizada por el Estado. De otra parte, acerca de las supuestas “omisiones de investigación, procesamiento y sanción de los responsables del homicidio del señor Luis Almonacid” alegadas por la Comisión (supra párr. 40.a.ii), la Corte advierte que ni ésta ni el representante precisaron cuáles son esas omisiones, por lo que la Corte no puede determinar a cuáles hecho se refieren y, por ende, la fecha en que ocurrieron, por lo que desestima tal argumento.**<sup>30</sup> (grifo nosso)

<sup>29</sup> CORTE IDH. *Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador*. Sentença de 23 de novembro de 2004. (Exceções Preliminares). Série C, No. 118, pars. 62, 72, 73, 78 e 79.

<sup>30</sup> CORTE IDH. *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Sentença de 26 de setembro de 2006 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Série C No. 154, pars. 43, 44, 48 e 49.

108. Esses contornos especiais das declarações que certos Estados fizeram ao reconhecer a jurisdição da Corte IDH são usualmente questionados pela Comissão e por representantes, que tentam atrair a competência desta Corte para apreciar eventual violação ao direito à proteção judicial derivada de fatos iniciados antes da data fixada na declaração de aceitação da jurisdição contenciosa da Corte IDH. Essa tentativa tem por objetivo tornar inócua a opção do Estado em reconhecer a competência da Corte Interamericana em momento posterior à adesão ao Pacto de São José e em limitar sua jurisdição somente aos fatos iniciados após a data indicada no ato de aceitação.

109. A interpretação da Comissão e de representantes, portanto, além de não levar em conta a soberania estatal, por estender a jurisdição da Corte além dos limites declarados pelo Brasil, viola o regime especial de declarações com limitação temporal instituído pelo art. 62, 2, da CADH. Entendimento diverso acabaria por igualar os efeitos de todas as declarações de aceitação da jurisdição da Corte, sejam elas com ou sem limitação temporal, o que desprestigia a vontade dos Estados e os limites por eles impostos, legitimamente, para que se submetam à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

110. Na situação em debate são narradas supostas violações aos direitos previstos nos artigos 5º (direito à integridade pessoal), 19 (direitos da criança), 22 (direito de circulação e de residência) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação com o artigo 1.1 (obrigação de respeitar os direitos) e 2º (dever de adotar disposições de direito interno) do mesmo instrumento, nos artigos 1º, 6 e 8 da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura e no artigo 7 da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. Contudo, com base na declaração de aceitação da jurisdição da Corte IDH pelo Brasil e considerando-se que as supostas violações dos direitos humanos acima indicadas teriam ocorrido a partir de fatos de efeitos instantâneos, o Estado brasileiro compreende que esta Honorable Corte não possui competência *ratione temporis* para analisá-las, já que se referem a fatos anteriores a 10 de dezembro de 1998.

111. Em relação à Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), esta incompetência *ratione temporis* é ainda mais evidente, visto que os supostos crimes de abuso sexual teriam sido cometidos em 18/10/1994, enquanto a ratificação da referida Convenção pelo Brasil somente ocorreu em 27/11/1995, passando a vigorar no Estado brasileiro em

27/12/1995. Portanto, aplicá-la ao caso concreto também configuraria flagrante violação ao princípio da irretroatividade dos tratados. Veja-se o teor do Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996, que promulgou a referida Convenção:

**DECRETO Nº 1.973, DE 1º DE AGOSTO DE 1996.**

Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso das atribuições que lhe confere o Art. 84, inciso VIII, da Constituição, e

Considerando que a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, foi concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994;

Considerando que a Convenção ora promulgada foi oportunamente submetida ao Congresso Nacional, que a aprovou por meio do Decreto Legislativo nº 107, de 31 de agosto de 1995;

Considerando que a Convenção em tela entrou em vigor internacional em 3 de março de 1995;

Considerando que o Governo brasileiro **depositou a Carta de Ratificação do instrumento multilateral em epígrafe em 27 de novembro de 1995, passando o mesmo a vigorar, para o Brasil, em 27 de dezembro de 1995, na forma de seu artigo 21,**

**DECRETA:**

Art. 1º A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994, apensa por cópia ao presente Decreto, deverá ser executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém.

Art. 2º O presente Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

**Brasília, 1º de agosto de 1996; 175º da Independência e 108º da República.**

112. A propósito, essa limitação temporal da Corte quanto à competência para julgar os fatos encontra-se reconhecida pelos próprios representantes das vítimas que, no “Capítulo V – Competência da Corte IDH” de seu Escrito de Petições, Argumentos e Provas - EPAP (pág. 20-21) expressamente consignaram:

De acordo com o artigo 62.3 da CADH, a Corte Interamericana é competente para conhecer qualquer caso relativo à interpretação e à aplicação das disposições da Convenção Americana que lhe sejam submetidas, sempre que o Estado Parte tenha reconhecido tal competência.

O Estado do Brasil depositou o instrumento de adesão à CADH em 25 de setembro de 1992 e aceitou a jurisdição contenciosa da Corte IDH em 10 de dezembro de

1998, em conformidade ao artigo 62 do referido instrumento.

Do mesmo modo, em conformidade com a jurisprudência desta Honorable Corte,

*desde que un tratado entra en vigor, es exigible a los Estados Partes el cumplimiento de las obligaciones que contiene respecto de todo acto posterior a esa fecha. Ello se corresponde con el principio pacta sunt servanda, según el cual “[t]odo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”. Al respecto, cabe distinguir entre actos instantáneos y actos de carácter continuo o permanente. Éstos últimos “se extiende[n] durante todo el tiempo en el cual el hecho continúa y se mantiene su falta de conformidad con la obligación internacional”. Por sus características, una vez entrado en vigor el tratado, aquellos actos continuos o permanentes que persisten después de esa fecha, pueden generar obligaciones internacionales respecto del Estado Parte, sin que ello implique una vulneración del principio de irretroactividad de los tratados<sup>48</sup>(*itálicas e texto entre colchetes no original*).*

Desse modo, esta Corte “pode examinar e se pronunciar sobre as (...) violações alegadas (...) que se fundamentam em fatos que ocorreram ou persistiram **a partir de 10 de dezembro de 1998**”.

Assim, no que se refere ao presente caso, a Honorable Corte tem plena competência para conhecer os fatos relacionados com a falta de investigação; assim como em relação às ações e omissões das autoridades estatais, posteriores à data de aceitação da competência do Tribunal, que resultaram na situação de impunidade absoluta a respeito das execuções extrajudiciais cometidas por agentes estatais em 1994 e 1995, assim como a falta de investigação dos casos de violência sexual aqui expostos.

113. Este exposto reconhecimento também é reiterado no “Capítulo VI – Fundamentos de Fato”, do mesmo EPAP (pág. 22-23), nos seguintes termos:

[...]

Contudo, é de suma importância esclarecer que, em razão de se tratar de dois casos acumulados pela Ilustre Comissão – o que, por sua vez, aumenta o número de expedientes envolvidos – esta representação optou por apresentar os fatos em linha cronológica, independentemente se estes correspondem a fatos anteriores ou posteriores a data de aceitação, por parte do Estado, da competência contenciosa da Corte IDH, a fim de facilitar uma compreensão lógica e íntegra do ocorrido e das investigações.

Neste sentido, plenamente conscientes da data de aceitação por parte do Estado da competência contenciosa da Corte IDH, esta representação entende que “dichos hechos sólo serán considerados por el Tribunal como antecedentes, es decir, como

datos útiles para comprender el contexto del presente caso y los hechos a examinar dentro de la competencia temporal del Tribunal”. No entanto, cabe destacar que a maior parte das investigações relacionadas com os fatos do presente caso ocorreu na vigência da competência contenciosa desta Honorable Corte, portanto dentro do marco temporal exigível. Ademais, os fatos que deram origem ao caso em apreço ocorreram há apenas alguns anos antes do reconhecimento dessa competência.

Cabe ainda acrescentar que muitas das violações de direitos humanos do presente caso ocorreram durante a etapa de cumprimento do Relatório de Mérito da CIDH. Com efeito, estes fatos foram incluídos dentro dos fundamentos fáticos, devendo ser considerados supervenientes, uma vez que se encontram intimamente ligados aos fatos do caso e se fazem conhecer ao Honorable Tribunal em momento processual oportuno, sem prejuízo do direito de defesa do Estado.

114. Como se pode constatar, os representantes alegam também que o Estado é responsável pela violação continuada dos direitos à proteção judicial e às garantias judiciais (arts. 8º e 25, em combinação com o art. 1.1 da CADH). Contudo, com base na declaração de aceitação da jurisdição da Corte IDH pelo Brasil e considerando-se que as supostas violações dos direitos humanos acima indicados teriam se iniciado em data anterior a 10 de dezembro de 1998, o Estado brasileiro compreende que esta Honorable Corte possui competência *ratione temporis* para analisar somente as supostas violações aos arts. 8º e 25 da CADH causadas por fatos comprovadamente iniciados ou que deveriam ter se iniciado após 10 de dezembro de 1998 e que constituam **violações específicas e autônomas de denegação de justiça**.

### 3.2 Conclusões a partir desta exceção preliminar

115. Conclui-se, portanto, que esta Honorable Corte Interamericana de Direitos Humanos deve reconhecer:

- a) incompetência *ratione temporis* para analisar possíveis violações aos direitos a integridade pessoal, proteção da criança e à circulação e de residência (arts. 3, 4, 5, 6, 7, 11, 19 e 22, da CADH), e dos artigos 1º, 6 e 8 da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, alegadas a partir de fatos ocorridos antes de 10 de dezembro de 1998; e do artigo 7 da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, haja vista que ratificada pelo Brasil somente em 27/11/1995, posterior à suposta ocorrência dos

fatos, em 18/10/1994, em respeito ao princípio da irretroatividade dos tratados.

- b) incompetência *ratione temporis* para apreciar possíveis violações aos direitos à proteção judicial e às garantias judiciais (arts. 8º e 25, em combinação com o art. 1.1 da CADH), alegadas a partir de fatos iniciados antes de 10 de dezembro de 1998;
- c) competência *ratione temporis* para apreciar possíveis violações aos direitos à proteção judicial e às garantias judiciais (arts. 8º e 25, em combinação com o art. 1.1 da CADH), alegadas a partir de fatos iniciados após 10 de dezembro de 1998 e que constituam *violações específicas e autônomas de denegação de justiça*.

#### **4 Incompetência *ratione materiae* por violação ao princípio da subsidiariedade do SIDH (fórmula da 4ª instância)**

##### *4.1 Sobre a compreensão do princípio e seus efeitos*

116. O esgotamento dos recursos internos adequados para que o Estado promova o reconhecimento e a reparação de violações de direitos humanos homenageia sua responsabilidade primária quanto à promoção e à proteção desses direitos.

117. Isso não significa que a vítima ou seus representantes possam submeter reclamações aos mecanismos internacionais de proteção de direitos humanos sempre e quando esgotarem tais recursos. Em verdade, pressupõe-se que, no exercício da responsabilidade primária dos Estados, vítimas e representantes manejarão os recursos internos adequados e que eles serão efetivamente concluídos para se afirmar se houve ou não a suposta violação.

118. O sistema de petições individuais foi estabelecido para que se pudesse promover efetiva atividade jurisdicional nas hipóteses em que tal atividade não é produzida pelas autoridades domésticas dos Estados, e não para revisar o mérito das conclusões alcançadas por autoridades públicas nacionais no adequado exercício de suas competências.

119. Nesse sentido, a simples irresignação do jurisdicionado quanto às conclusões alcançadas pelo Estado após o desfecho efetivo dos recursos internos

cabíveis não pode dar ensejo à submissão do caso ao SIDH. Somente na hipótese em que o esgotamento do recurso interno não levar a um julgamento conclusivo da autoridade competente quanto à ocorrência ou não da suposta violação e, em caso positivo, à efetiva reparação, é que se pode recorrer ao sistema de petições individuais do SIDH.

120. Está fora da competência *ratione materiae* da Comissão e da Corte IDH, portanto, assumir o papel das autoridades nacionais e atuar como se fossem uma espécie de corte de apelações de 4ª instância das decisões nacionais. Esse é o entendimento que lastreia o desenvolvimento pela doutrina interamericana e por esta Egrégia Corte da “fórmula da 4ª instância”.

It is not within the jurisdiction *ratione materiae* of either the Inter-American Court or Commission to assume the role of the national authorities and become an appeals court of fourth instance. The Inter-American human rights supervisory organs do not act as appellate bodies with the authority to examine alleged errors of domestic law or fact that national courts may have committed while acting within their jurisdiction. Rather, the objective of the Commission and the Court is to determine whether a State Party has violated the international human rights obligations that is contracted to observe when it ratified the American Convention.

The role of the Inter-American Court in such cases is to determine whether the domestic administrative or judicial proceedings complied with the requirements of the American Convention.

[...] International supervisory organs may not overturn domestic court decisions that applied national law, unless the procedures followed by the national court were in violation of the international treaty. If the petition contains nothing more than the allegation that the domestic court's decision was wrong or unjust, the Commission must apply the forth instance formula and declare the petition inadmissible *ratione materiae*.<sup>31</sup>

121. A CIDH também reconhece a incompetência em razão da matéria, tanto dela quanto desta Honorable Corte, quando a pretensão representa revisão da decisão doméstica que decidiu pela ocorrência ou não de violações de direitos humanos:

The international protection provided by the supervisory bodies of the American Convention is of a subsidiary nature. The Preamble to the American Convention is clear in this respect, when it refers to the reinforcement or complementarity of the protection provided by the domestic law of the American states.

The rule of prior exhaustion of domestic remedies is based on the principle that a defendant State must be allowed to provide redress on its own and within the framework of its internal legal system. The effect of this rule is "to assign to the jurisdiction of the Commission an essentially subsidiary role".

<sup>31</sup> PASQUALUCCI, Jo M. *The practice and procedure of the Inter-American Court of Human Rights*. 2<sup>nd</sup> ed. Nova Iorque: Cambridge, 2013 (e-book), pos. 5319-5344.

The nature of that role also constitutes the basis for the so-called "fourth instance formula" applied by the Commission, consistent with the practice of the European human rights system. The basic premise of this formula is that the Commission cannot review the judgments issued by the domestic courts acting within their competence and with due judicial guarantees, unless it considers that a possible violation of the Convention is involved.

The Commission is competent to declare a petition admissible and rule on its merits when it portrays a claim that a domestic legal decision constitutes a disregard of the right to a fair trial, or if it appears to violate any other right guaranteed by the American Convention. However, if it contains nothing but the allegation that the decision was wrong or unjust in itself, the petition must be dismissed under this formula. **The Commission's task is to ensure the observance of the obligations undertaken by the States parties to the American Convention, but it cannot serve as an appellate court to examine alleged errors of internal law or fact that may have been committed by the domestic courts acting within their jurisdiction.** Such examination would be in order only insofar as the mistakes entailed a possible violation of any of the rights set forth in the American Convention.

**In democratic societies, where the courts function according to a system of powers established by the Constitution and domestic legislation, it is for those courts to review the matters brought before them.** Where it is clear that there has been a violation of one of the rights protected by the American Convention, then the Commission is competent to review, if domestic remedies have been exhausted.<sup>32</sup> (grifo nosso)

#### *4.2 Sobre a vedação da 4ª instância quanto ao pedido de reparação por danos morais materiais em relação a Mônica Santos de Souza Rodrigues e Evelyn Santos de Souza Rodrigues*

122. No presente caso, verifica-se que Mônica Santos de Souza Rodrigues e Evelyn Santos de Souza Rodrigues (companheira e filha de Jacques Douglas Melo Rodrigues, respectivamente) ajuizaram a ação nº 0087743-75.2002.8.19.0001 (2002.001.085895-0) de indenização por danos morais em face do Estado do Rio de Janeiro. As autoras pleitearam a condenação do Estado ao pagamento de indenização por dano moral em valor equivalente à 1.000 salários mínimos para cada uma, além de pensionamento mensal de 1 salário mínimo até março de 2040, data da sobrevida estimada, em razão da morte de Jaques Douglas Melo Rodrigues no dia 8 de maio de 1995 na Favela Nova Brasília.

---

<sup>32</sup> CIDH. *Caso 11.137. Juan Carlos Abella Vs. Argentina*. Relatório Definitivo, de 18 de novembro de 1997. OEA/Ser.L/V/II.98, doc. 6 ver, par. 139-143.

123. Conforme andamento processual<sup>33</sup> extraído do site do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, a referida ação foi julgada improcedente e a decisão judicial transitou em julgado.

124. Analisando a sentença de improcedência, constata-se a ocorrência de prescrição em desfavor da autora Mônica Santos de Souza Rodrigues, por ter ajuizado a ação após o prazo previsto na legislação brasileira para as ações de indenização. Já em relação à autora Evelyn Santos de Souza Rodrigues, esta não comprovou sua alegação para ter direito a uma indenização. O magistrado entendeu que a autora não demonstrou o nexo de causalidade entre a conduta estatal (conduta dos policiais) e o dano sofrido por Evelyn.

125. Em que pese a ação ter sido julgada improcedente em primeira instância, nenhuma das autoras recorreu ao Tribunal de Justiça, conforme garantido pelo artigo 513<sup>34</sup> do Código de Processo Civil. Portanto, em razão de as autoras não terem recorrido, a citada decisão transitou em julgado, tornando-se imutável e indiscutível.

126. Destaca-se que é da natureza humana o inconformismo de certas decisões que não estejam de acordo com a sua vontade ou entendimento. Para isso, o Código de Processo Civil brasileiro garante às partes diversos recursos<sup>35</sup> para que estas possam recorrer da decisão, a fim de que os tribunais de 2ª instância a reexaminem. Desse modo, ao não recorrer, presume-se que a parte aceitou o que foi decidido, não podendo mais questionar a decisão judicial ou pleitear novamente o que foi pedido.

127. Essa indiscutibilidade da decisão tem como princípio a garantia da segurança jurídica prevista no artigo art. 5º, XXXVI<sup>36</sup>, da Constituição brasileira, bem como a promoção da paz social, para que as questões controversas não sejam discutidas eternamente.

128. Assim, a irrisignação dos representantes contra as conclusões alcançadas na referida ação de indenização não pode ensejar o uso do sistema de petições individuais, por incompetência *ratione materiae* tanto da Comissão quanto desta Egrégia Corte IDH.

---

<sup>33</sup><http://www4.tjrj.jus.br/consultaProcessoWebV2/consultaProc.do?v=2&FLAGNOME=&back=1&tipoConsulta=publica&numProcesso=2002.001.085895-0>

<sup>34</sup> Art. 513. Da sentença caberá apelação (arts. 267 e 269).

<sup>35</sup> Art. 496. São cabíveis os seguintes recursos: I - apelação; II - agravo; III - embargos infringentes; IV - embargos de declaração; V - recurso ordinário; VI - recurso especial; VII - recurso extraordinário; VIII - embargos de divergência em recurso especial e em recurso extraordinário.

<sup>36</sup> XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

129. Tendo em vista que as pretensões de Mônica Santos de Souza Rodrigues e Evelyn Santos de Souza Rodrigues, por reparação pecuniária, foram julgadas improcedentes pela jurisdição doméstica, elas não fazem jus ao recebimento de qualquer indenização, sob pena de essa Honorável Corte fazer as vezes de um tribunal de 4ª instância das decisões nacionais.

130. Destarte, a eventual condenação do Estado ao pagamento de reparação dessa natureza implicaria violação ao princípio da subsidiariedade do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

## **5 Incompetência *ratione materiae* quanto a supostas violações de direitos humanos**

### *5.1 Da incompetência contenciosa da Corte para analisar os artigos 1º, 6º e 8º da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura*

131. O Estado brasileiro manifesta perante esta Honorável Corte o entendimento de que lhe falta competência *ratione materiae* para analisar o mérito deste caso em relação à suposta violação aos artigos 1º, 6º e 8º da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura - CIPPT, tendo em vista que os artigos 33 e 62 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos limitam a competência contenciosa da Corte.

132. Em que pese o artigo 8º da CIPPT prever que o caso poderá ser submetido a instâncias internacionais após o esgotamento dos recursos internos, esta Corte somente tem competência para analisar supostas violações ao referido tratado na medida em que o Estado expressamente reconhecer a sua competência contenciosa para a Convenção contra a Tortura.

133. Ter uma interpretação ampliada a fim de conferir escopo amplo à competência contenciosa da Corte significa ferir o artigo 62 da Convenção, que teve por escopo garantir o princípio do livre consentimento dos Estados.

134. Nos termos do artigo 62.3 da Convenção, a Corte tem competência para conhecer qualquer caso relativo à interpretação e aplicação das disposições contidas estritamente na Convenção Americana. Ademais, somente pode julgar os Estados que tenham reconhecido a referida competência contenciosa da Corte.

135. O Estado brasileiro optou por reconhecer a competência dessa Egrégia Corte em momento posterior à adesão à Convenção Americana, ocorrida em 1992, bem como optou por reconhecê-la somente para os casos relativos à interpretação ou aplicação específica da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, e não para supostas violações a qualquer outro tratado do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, nos termos do Decreto nº 4.463, de 8 de novembro de 2002, *in verbis*:

Art. 1º É reconhecida como obrigatória, de pleno direito e por prazo indeterminado, a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos **em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José)**, de 22 de novembro de 1969, de acordo com art. 62 da citada Convenção, sob reserva de reciprocidade e para fatos posteriores a 10 de dezembro de 1998.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. (grifo nosso)

136. Destarte, em que pese esta Corte ter diversos julgados<sup>37</sup> reconhecendo que tem competência para julgar casos relativos a violações da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura – CIPPT, o Estado brasileiro entende que esta Honorável Corte deve declarar sua incompetência *ratione materiae*, uma vez que somente reconheceu sua competência contenciosa para aplicar a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

*5.2 Da incompetência contenciosa da Corte para analisar a suposta violação ao artigo 7º da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará)*

<sup>37</sup> *Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo.* Sentença de 8 de março de 1998. Serie C No. 37, par. 136; *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo.* Sentença de 19 de novembro de 1999. Serie C No. 63, par. 248 a 252; *Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Fondo.* Sentença de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, par. 185 e 186; *Caso Las Palmeras Vs. Colombia. Excepciones Preliminares.* Sentença de 4 de fevereiro de 2000. Serie C No. 67, par. 34; *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Fondo.* Sentença de 25 de novembro de 2000. Serie C No. 70, par. 218 e 219; *Caso Maritza Urrutia Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentença de 27 de novembro de 2003. Serie C No. 103, par. 98; *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentença de 8 de julho de 2004. Serie C No. 110, par. 117 e 156; *Caso Tibi Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentença de 7 de setembro de 2004. Serie C No. 114, par. 159; *Caso Gutiérrez Soler Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentença de 12 de setembro de 2005. Serie C No. 132, par. 54; *Caso Bayarri Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentença de 30 de outubro de 2008. Serie C No. 187, par. 89; *Caso Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentença de 24 de novembro de 2009. Serie C No. 211, par. 54; e *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentença de 16 de novembro de 2009. Serie C No. 205, par. 51.

137. O Estado brasileiro também manifesta o entendimento de que lhe falta competência *ratione materiae* para analisar o mérito deste caso em relação à suposta violação ao artigo 7º da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará).

138. Nos termos do artigo 62 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, essa Egrégia Corte somente pode interpretar e aplicar a referida Convenção e os instrumentos que expressamente lhe conferem jurisdição.

139. Tal preceito tem por base a faculdade do Estado em querer ser submetido à jurisdição contenciosa da Corte. Desse modo, a Corte somente deve se pronunciar sobre as competências que lhe são expressamente atribuídas, sob pena de ferir o princípio do livre consentimento dos Estados.

140. No caso em tela, a Convenção de Belém do Pará não outorgou a jurisdição contenciosa à Corte Interamericana, restringindo tão somente a análise de violações desse instrumento à Comissão Interamericana. O artigo 12 da Convenção é taxativo em autorizar somente à Comissão a análise de violações. Veja-se o referido artigo:

Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou qualquer entidade não-governamental juridicamente reconhecida em um ou mais Estados membros da Organização, poderá apresentar à Comissão Interamericana de Direitos Humanos petições referentes a denúncias ou queixas de violação do artigo 7 desta Convenção por um Estado Parte, devendo a Comissão considerar tais petições de acordo com as normas e procedimentos estabelecidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e no Estatuto e Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, para a apresentação e consideração de petições.

141. Há quem possa argumentar que o artigo 12 indicou somente a Comissão uma vez que o sistema de petições é iniciado na Comissão antes de ir para a Corte. No entanto, tal alegação não procede, pois se a intenção dos Estados era outorgar a competência à Corte, eles expressamente o fariam como foi feito no artigo 11 daquele mesmo Instrumento, que previu a competência da Corte para emitir uma opinião consultiva. Veja-se:

Os Estados Partes nesta Convenção e a Comissão Interamericana de Mulheres poderão solicitar à Corte Interamericana de Direitos Humanos parecer sobre a interpretação desta Convenção.

142. Entender que o artigo 12 confere competência contenciosa à Corte é adotar uma interpretação inadequada, uma vez que diplomas legais e convencionais não possuem palavras inúteis (princípio geral de Direito). Assim, ao ter-se uma interpretação ampliada a fim de conferir a competência contenciosa da Corte no presente caso com base em alegadas violações à Convenção de Belém do Pará, fere-se o artigo 62 da Convenção Americana, que teve por escopo garantir o princípio do livre consentimento dos Estados.

143. Por fim, note-se que a Convenção de Belém do Pará foi aprovada em 1994, ou seja, anos após a implementação da Corte. Portanto, usando-se técnicas hermenêuticas simples, tem-se que, se a possibilidade de submeter um caso à Corte foi excluída da Convenção, isto se deu de forma proposital, e por isso a Corte não pode analisar violações da Convenção de Belém do Pará.

## **6 Não interposição e esgotamento prévios de recursos internos**

### *6.1 Noções sobre o instituto*

144. De antemão, o Estado brasileiro rejeita o argumento da Comissão no sentido de que não teria se manifestado expressamente sobre o requisito do prévio esgotamento dos recursos internos, fato que teria ensejado renúncia tácita ao direito de alegá-lo no momento da apresentação de sua resposta. Ora, no momento crucial do exercício de ação e da respectiva defesa, é sabido que a forma jamais poderá prevalecer sobre o conteúdo expressado.

144. Assim, ainda que o Estado brasileiro não tenha aberto em sua resposta um tópico próprio sobre o assunto, isso não significa que não tenha se manifestado sobre determinado tema, como de fato realizou. Prova disso é que a própria Comissão, na fase de admissibilidade do caso, reconheceu que o Brasil, mais de uma vez, levou ao seu conhecimento a notícia de que havia inquéritos policiais em curso no momento da denúncia. Ora, o Estado brasileiro não tinha outro motivo senão o de levantar essa questão e, ao mesmo tempo, de alertar a Comissão de que não haviam sido esgotados os recursos internos, razão pela qual não poderia ter desconsiderado esse fato para admitir o caso perante o sistema interamericano.

146. Isso porque, segundo tradicional princípio de Direito Internacional, e de acordo com a sua reiterada prática, ao Estado deve ser conferida a oportunidade de

reparar internamente suposta violação a direitos humanos ocorrida em seu território antes que o caso possa ser submetido à esfera internacional. Esse preceito reforça o caráter subsidiário e também complementar do sistema internacional, particularmente do Sistema Interamericano de Direitos Humanos em relação à jurisdição doméstica, ao mesmo tempo em que reafirma a responsabilidade primária do Estado de promover a devida reparação. É nesse sentido que se expressa o Preâmbulo da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, nos seguintes termos:

Os Estados Americanos signatários da presente Convenção,  
[...]

Reconhecendo que os direitos essenciais da pessoa humana não derivam do fato de ser ela nacional de determinado Estado, mas sim do fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana, razão por que justificam uma **proteção internacional, de natureza convencional, coadjuvante ou complementar da que oferece o direito interno dos Estados americanos;**  
[...]

147. Portanto, a interposição e o esgotamento prévios dos recursos internos, devido à sua importância para o bom funcionamento do Sistema, constituem o primeiro requisito de admissibilidade das petições apresentadas perante a Comissão, nos termos do art. 46 da própria Convenção:

Art. 46, 1. Para que uma petição ou comunicação apresentada de acordo com os artigos 44 ou 45 seja admitida pela Comissão, será necessário:

que hajam sido **interpostos e esgotados os recursos da jurisdição interna**, de acordo com os princípios de direito internacional geralmente reconhecidos;

148. A observância desse requisito e da sua devida compreensão é sedimentada e indiscutível, já tendo sido expressamente declarada por esta Ilustre Corte Interamericana em situações diversas, a exemplo do emblemático caso *Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*:<sup>38</sup>

A regra do prévio esgotamento dos recursos internos permite ao Estado resolver o problema em conformidade com seu direito interno antes de se ver enfrentado em um processo internacional, o qual é especialmente válido na jurisdição internacional dos direitos humanos, por esta ser "coadjuvante ou complementar" à interna (Convenção Americana, Preâmbulo).

<sup>38</sup> CORTE IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentença de 29 de julho de 1988 (Mérito). Série C. Nº 4, par. 61.

149. Note-se que a Convenção Americana impõe, não por acaso, que o requisito estará devidamente satisfeito quando os recursos tiverem sido interpostos e esgotados. Isso porque, em diversas situações, ocorre que o peticionário comprova a sua interposição, mas não o seu esgotamento; ou seja, em muitos casos não há qualquer prova ou sequer alegação de interposição do necessário recurso. A distinção também se reflete sobre as hipóteses excepcionais a esse requisito. Enquanto algumas excepcionam a própria interposição do recurso (art. 46, 2, “a” e “b”, primeira parte, da Convenção), outras excepcionam somente o seu esgotamento, de maneira que a interposição continua sendo necessária (art. 46, 2, “b”, *in fine*, e c, da Convenção).

150. De todo modo, a devida compreensão do requisito anuncia que é preciso recorrer primeiramente à jurisdição doméstica para se buscar o reconhecimento de determinada violação de direitos humanos protegidos internacionalmente, assim como sua devida reparação. Nesse sentido, a finalidade reparatória e remediadora dos recursos internos a serem manejados pelas vítimas é reconhecida claramente por esta Corte Interamericana:

En este caso, según los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos y la práctica internacional, la regla que exige el previo agotamiento de los recursos internos está concebida en interés del Estado, pues busca dispensarlo de responder ante un órgano internacional por actos que se le imputen, **antes de haber tenido la ocasión de remediarlos con sus propios medios.**<sup>39</sup>

151. No *Caso Acevedo Jaramillo et al. Vs. Peru*, esta Colenda Corte também deixou claro que o esgotamento de recursos internos adequados e efetivos é ao mesmo tempo obrigação e direito do Estado, já que é por meio dos recursos internos que o Estado pode reconhecer e reparar a violação de direitos humanos e com isso não ser submetido a foros internacionais:

[...] The Court makes clear **that the State is the principal guarantor of human rights and that, as a consequence, if a violation of said rights occurs, the State must resolve the issue in the domestic system and redress the victim before having to answer before international fora**, such as the Inter-American System for the Protection of Human Rights; as it derives from the ancillary nature of the international system in relation to local systems for the protection of human rights.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> CORTE IDH. *Asunto Viviana Gallardo y otras*. Decisão de 13 de novembro de 1981. Série A. Nº 101, par. 26.

<sup>40</sup> CORTE IDH. *Caso Acevedo-Jaramillo et al. Vs. Peru*. Sentença de 24 de novembro de 2006 (Interpretação da Sentença de Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Série C. Nº 157, par. 66.

152. Assim, ao Estado deve ser dada a oportunidade de promover, por determinado recurso interno, esse duplo efeito: reconhecimento e reparação. Logo, não pode o peticionário buscar diretamente a tutela jurisdicional internacional sem antes utilizar de recurso interno com esse duplo objetivo. O reconhecimento de violação de direitos humanos e a reparação dele decorrente só podem ser solicitados à jurisdição do Sistema Interamericano de Direitos Humanos se ambos – reconhecimento e reparação – foram antes objeto de recurso manejado na jurisdição doméstica.

153. Além disso, ao promover recurso interno para reconhecer violação ao direito à vida de pessoa assassinada por agente do Estado e com isso obter sua condenação criminal, por exemplo, não pode o familiar da vítima buscar reparação pecuniária junto a jurisdição internacional sem antes buscar essa reparação por meio do adequado recurso interno. É fundamental dar ao Estado a oportunidade de também realizar essa reparação, sob pena de afronta a um dos pilares de funcionamento de todo o Sistema Interamericano. Não pode o Estado, reprise-se, ser surpreendido com um pedido de reparação pecuniária perante qualquer jurisdição internacional sem nunca antes ter tido a oportunidade de promover essa reparação domesticamente. Essa situação revela tanto uma grave ofensa à regra basilar de que primeiro se deve conferir ao Estado a oportunidade primária de reconhecer e de reparar violações de direitos humanos, como também uma patente violação à natureza subsidiária do sistema internacional de proteção, segundo abalizada opinião de LEDESMA:

El fundamento de esta regla es **proporcionar al Estado la oportunidad de reparar, por sus propios medios, la situación jurídica infringida; por consiguiente, los recursos internos deben ser de tal naturaleza que suministren medios eficaces y suficientes para alcanzar ese resultado.** Antes de que la Corte se pronunciara sobre el particular, la misma Comisión ya había tenido oportunidad de señalar su criterio sobre la naturaleza de los recursos que hay que agotar.<sup>41</sup>

154. A limitação da jurisdição internacional para determinar reparações pecuniárias sem que antes essa reparação tenha sido buscada na jurisdição doméstica também é reconhecida no Sistema Europeu de Direitos Humanos:

The award of damages, the Court's other main avenue of providing just satisfaction, involves a more incisive remedial role of the Court, and is intended to provide direct relief to the applicant. Like the issuance of declaratory judgments, however, the power to order damages also is constrained by the principle of

<sup>41</sup> LEDESMA, Héctor F. *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: aspectos institucionales y procesales*. 3ª ed. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004, p. 303.

subsidiarity and can be exercised only when the Court “is satisfied that the injured party cannot obtain adequate reparation under the national law of the State concerned.”<sup>42</sup>

155. Por tudo isso, antes de se levar determinada violação de direitos humanos ao conhecimento dos órgãos internacionais de proteção e de solicitar-lhes determinada reparação, é dever da vítima ou de seu representante manejar o recurso interno que lhe permita obter providência de igual teor e abrangência, ou seja, decisão sobre o mesmo reconhecimento e reparação.

156. Cabe ressaltar, por fim, que se bem compete à Comissão apreciar em primeiro lugar a observância deste requisito, esta Egrégia Corte tem competência para revisar todas as questões conhecidas e decididas pela Comissão.

Es a la Comisión a la que corresponde esa apreciación, sin perjuicio de que, respecto de lo actuado por ella antes de que el caso haya sido sometido a la Corte, **ésta tiene la facultad de revisar in todo lo que aquella haya hecho y decidido** (Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987, Serie C No. 1, párr. 29; Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 2, párr. 34 y Caso Godínez Cruz, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 3, pár. 32).<sup>43</sup>

157. Assim, o Estado brasileiro pugna a esta Ilustre Corte Interamericana que analise o requisito do não esgotamento prévio dos recursos internos, previsto no art. 46, 1, “a”, da Convenção, visto que todas as circunstâncias merecem ser novamente examinadas, agora por completo, o que não foi realizado pela Comissão, conforme será demonstrado abaixo.

*6.2 Não interposição de recursos internos para a obtenção de reparação por danos morais (à exceção da ação reparatoria proposta por Mônica Santos de Souza Rodrigues e Evelyn Santos de Souza Rodrigues) e existência de recursos internos efetivos*

<sup>42</sup> NIFOSI-SUTTON, Ingrid. The Power of the European court of human rights to order specific non-monetary relief: a critical appraisal from a right to health perspective. *Harvard Human Rights Journal*, 2010, Vol. 23, p. 54

<sup>43</sup> CORTE IDH, *Opinião Consultiva OC 11/90, de 10 de agosto de 1990*. Exceções ao esgotamento dos recursos internos (art. 46.1, 46.2.a e 46.2.b da Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Série A. Nº 11, par. 39.

158. Em seu Escrito de Petições, Argumentos e Provas, os representantes solicitam a esta Corte que o Estado brasileiro seja condenado ao pagamento de indenizações pecuniárias por supostos danos morais e materiais sofridos pelas vítimas.

159. Sucede que, conforme item acima, as supostas vítimas não podem pleitear reparação pecuniária junto a jurisdição internacional sem antes buscar essa reparação por meio do adequado recurso interno.

160. De acordo com o artigo 47, letra "a", e artigo 46, número 1, letra "a", da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, para que uma petição seja admitida é indispensável que previamente se ajuízem e esgotem os recursos da jurisdição interna do Estado. Tal preceito tem por escopo permitir ao Estado resolver o problema segundo seu direito interno antes de ver-se demandado num processo internacional.

161. No presente caso, com exceção de Mônica Santos de Souza Rodrigues e Evelyn Santos de Souza Rodrigues, nenhuma das supostas vítimas recorreu ao Poder Judiciário brasileiro para solicitar uma reparação pecuniária.

162. O Estado brasileiro não impediu ou dificultou a adoção de medidas judiciais por parte das vítimas para pleitear qualquer reparação pecuniária. Pelo contrário, a legislação brasileira confere todos os recursos para que uma eventual vítima possa pleitear uma ação de reparação por dano moral ou material. A Constituição Federal brasileira prevê em seu artigo 37, §6º, que o Estado responde pelos atos praticados por seus agentes, no exercício de função pública, que causarem quaisquer prejuízos a terceiros. Essa responsabilidade, segundo entendimento doutrinário e jurisdicional pacífico, é objetiva, de forma que o ente público não se exime do dever de indenizar caso haja comprovação do nexo causal e de culpa ou dolo do agente. Veja-se a norma constitucional:

Art. 37 (...)

§ 6º **As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.** (grifou-se)

163. Como prova da efetividade dos recursos internos, há diversos julgados do Poder Judiciário brasileiro que condenam o Estado quando comprovada a sua responsabilidade pelo dano causado a terceiro. Veja-se:

ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ABORDAGEM POLICIAL. MORTE DA VÍTIMA DECORRENTE DE TIRO EFETUADO PELO POLICIAL MILITAR EM SERVIÇO. DANOS MORAIS E MATERIAIS. CONFIGURADOS. PRETENSÃO DE REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 7/STJ.

1. Pleiteia o Distrito Federal o afastamento de condenação por dano consistente na morte do marido da ora agravada, em decorrência de disparo de arma de fogo efetuado por soldado da PMDF, ao argumento de inviabilidade de utilização da prova emprestada de processo penal.

2. O Tribunal de origem assentou, com base na situação fática do caso, que o dano ficou comprovado nos autos pela documentação trazida pela autora, e pelo laudo de exame de corpo de delito, havendo suficiência de provas da autoria e materialidade, inclusive pelas provas emprestadas do processo penal.

2. Insuscetível de revisão o referido entendimento, nesta via recursal, por demandar reexame de matéria fática, desfeito em recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ.

Agravo regimental improvido.

(AgRg nos EDcl no REsp 1421692/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/03/2014, DJe 02/04/2014)

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 458 E 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. MORTE DE VÍTIMA OCACIONADA POR DISPARO DE ARMA DE FOGO EFETUADO POR POLICIAL. DANOS MORAIS. VERBA INDENIZATÓRIA FIXADA COM RAZOABILIDADE (R\$ 50.000,00). IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o acórdão recorrido de qualquer omissão, contradição ou obscuridade, razão pela qual não há que se falar em violação aos arts. 458 e 535 do CPC.

2. A revisão do valor fixado a título de danos morais para o autor, em razão da morte ocasionada por disparo de arma de fogo por policial, encontra óbice na Súmula 07/STJ, uma vez que fora estipulado em razão das peculiaridades do caso concreto, a exemplo, da capacidade econômica do ofensor e do ofendido, a extensão do dano, o caráter pedagógico da indenização.

3. Somente é possível rever o valor a ser indenizado quando exorbitante ou irrisória a importância arbitrada, em violação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, o que não se observa no presente caso.

4. Agravo Regimental do ESTADO DE SERGIPE desprovido.

(AgRg no AREsp 292.696/SE, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/03/2013, DJe 10/04/2013)

164. Cumpre esclarecer que o ajuizamento de ação civil de indenização com vistas à reparação de danos materiais e morais não depende da conclusão de investigações e processos penais. No Brasil, vigora o princípio da independência de instâncias, segundo o qual os processos penais, civis e administrativos são independentes entre si. As conclusões de um processo penal só afetam a condução de processos civis e administrativos quando aquele conclui pela inoccorrência do fato

supostamente criminoso ou pela inocência de certo acusado. Veja-se a jurisprudência doméstica:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO DE REPARAÇÃO DE DANO DECORRENTE DE ATO ILÍCITO - CONCOMITANTE PROPOSITURA DE AÇÃO PENAL CONTRA O RÉU - SUSPENSÃO DO PROCESSO CÍVEL DEFERIDA PELO MAGISTRADO A QUO - PROCESSO CRIMINAL SEM PREVISÃO DE TÉRMINO - SOBRESTAMENTO INJUSTIFICADO - **INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS CIVIL E CRIMINAL** - AGRAVO PROVIDO - DECISÃO UNÂNIME. - A simples existência de ação penal instaurada contra o réu não justifica a suspensão do processo cível em que se busca indenização pelo ato ilícito praticado, uma vez que são independentes as instâncias civil e criminal. - O sobrestamento da ação civil de indenização, para aguardar o desfecho da ação criminal, é recomendável, apenas, quando se questionar a autoria ou a existência do fato, temas que, "in casu", não são objeto de discussão no processo criminal instaurado contra o réu.

(TJ-PR, Relator: Antonio Lopes de Noronha, Data de Julgamento: 22/10/2003, 2ª Câmara Cível)

165. Ressalta-se, também, que não existe qualquer motivo para que as supostas vítimas ou seus representantes não tenham recorrido à jurisdição doméstica com esse objetivo. Ainda que se alegasse hipossuficiência, o Estado do Rio de Janeiro, por meio da sua Defensoria Pública<sup>44</sup>, garante toda **assistência jurídica integral e gratuita** à população desprovida de condições financeiras para pagar as despesas destes serviços. Tal assistência é um direito fundamental garantido no art. 5º, inciso LXXIV<sup>45</sup>, da Constituição da brasileira, que impõe ao Estado o dever inafastável da sua prestação.

166. Os julgados acima deixam claro que há recursos internos adequados e efetivos para a obtenção de reparação pecuniária por danos materiais e morais em favor das pessoas indicadas como vítimas. Tais recursos sempre estiveram à disposição plena das supostas vítimas, sendo que elas poderiam ter buscado a reparação por meio da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, independentemente da conclusão da investigação penal.

167. Assim, conclui-se mais uma vez que não foram interpostos os recursos da jurisdição interna para a pretendida reparação pecuniária, devendo o caso ser inadmitido quanto aos pedidos de reparação por danos materiais e morais, por falta de

<sup>44</sup> Na página eletrônica <http://www.portaldpge.rj.gov.br> contém diversas informações sobre a Defensoria Pública do Rio de Janeiro.

<sup>45</sup> LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

requisito indispensável para o seu processamento, conforme disciplina os artigos 46, 1, "a", e 47, "a", ambos da Convenção.

### **7 Inobservância de prazo razoável para submissão de petição junto à CIDH para pretensões de investigação criminal**

168. Conforme já mencionado, tanto na denúncia dos fatos ocorridos em 1994 (caso nº 11.694), como na denúncia dos fatos ocorridos em 1995 (caso nº 11.566), os próprios peticionários afirmaram não terem previamente esgotados os recursos internos, de acordo com a exigência prevista no art. 46, 1, "a", da Convenção Americana sobre Direitos Humanos – CADH.

169. Para justificar essa falta, em ambos os casos alegaram que estariam diante de uma exceção à regra do 'prévio esgotamento dos recursos internos' (art. 46, 1, "a", da referida CADH), devido a uma suposta "demora injustificada" do Estado brasileiro na decisão sobre os seus recursos, exceção essa prevista no art. 46, 2, "c", também da CADH.

170. Vale registrar que as excepcionais situações em que se relativiza a regra da incidência do requisito do esgotamento dos recursos internos são somente aquelas trazidas pelo próprio art. 46, 2, da Convenção Americana, a saber:

Art. 46. 2. As disposições das alíneas a e b do inciso 1 deste artigo não se aplicarão quando:

- a. não existir, na legislação interna do Estado de que se tratar, o devido processo legal para a proteção do direito ou direitos que se alegue tenham sido violados;
- b. não se houver permitido ao presumido prejudicado em seus direitos o acesso aos recursos da jurisdição interna, ou houver sido ele impedido de esgotá-los; e
- c. houver demora injustificada na decisão sobre os mencionados recursos.

171. De acordo com os próprios relatórios de admissibilidade proferidos pela Comissão Interamericana, o caso nº 11.694<sup>46</sup> teve como fundamento um fato ocorrido em 18/10/1994, tendo a denúncia sido apresentada à Comissão Interamericana em 24/07/1996. Já em relação ao caso nº 11.566<sup>47</sup>, que teve como fundamento um fato ocorrido em 08/05/1995, a denúncia foi feita em 03/11/1995.

<sup>46</sup> Anexo III

<sup>47</sup> Anexo II

172. Assim, conclui-se que, no caso nº 11.694, os peticionários (ora representantes) apresentaram denúncia à Comissão em apenas 21 meses contados do fato. Já no caso nº 11.566, a denúncia foi apresentada à Comissão dentro de 6 meses contados do fato.

173. Em relação aos fatos de 1994 (caso nº 11.694), embora o Estado brasileiro houvesse informado que estava em curso o inquérito policial no bojo do qual estavam sendo investigados, a Comissão, em seu relatório de admissibilidade de 2001 (portanto, 5 anos depois da denúncia feita em 1996), admitiu o caso sob a alegação de que, embora as leis brasileiras conferissem o prazo de 30 dias para a conclusão dos inquéritos policiais, bem como 30 dias para sua prorrogação, naquela data de 2001 o inquérito não havia sido concluído, apesar do transcurso de “6 anos”.

174. Em relação aos fatos de 1995 (caso nº 11.566), embora o Estado brasileiro também houvesse afirmado que estava em curso o inquérito policial no bojo do qual estavam sendo investigados, a Comissão, em seu relatório de admissibilidade de 1998 (portanto, 3 anos depois da denúncia feita em 1995), admitiu o caso sob a mesma alegação, isto é, de que embora as leis brasileiras conferissem o prazo de 30 dias para a conclusão de inquéritos policiais, bem como 30 dias para sua prorrogação, naquela data de 2001 o inquérito não havia sido concluído, apesar do transcurso de 3 anos.

175. Portanto, é de se reconhecer, evidentemente, que a Comissão, ao analisar e aplicar a regra de exceção prevista no art. 46, 2, “c”, da CADH (demora injustificada na decisão do recurso interno), deixou de considerar um marco fundamental e convencionalmente previsto: o momento (a data) em que foi feita a denúncia.

176. Diante dos fundamentos apresentados, verifica-se claramente que a Comissão analisou, em ambos os casos, o requisito da “demora injustificada na decisão sobre os recursos” considerando o período entre a ‘data do fato’ e respectivos ‘relatórios de admissibilidade’ – que foram proferidos depois de 5 e de 3 anos contados da petição inaugural, respectivamente –, desconsiderando que aquele requisito (uma exceção à regra do esgotamento prévio dos recursos) deve ser analisado à luz do período entre o ‘fato’ e a ‘data da denúncia’.

177. Vale repetir, para se aferir a existência de uma “demora injustificada na decisão sobre recursos”, o período a ser analisado deve ser aquele entre a ‘data do fato’

e o momento da ‘apresentação da denúncia’, mesmo que a Comissão venha a se pronunciar anos depois do peticionamento, a exemplo deste caso.

178. As regras acima mencionadas revelam que o requisito do ‘esgotamento dos recursos internos’, por ser prévio ao peticionamento, deve ser comprovado no momento da denúncia inaugural à Comissão, e não em data posterior. Sendo assim, em havendo ‘demora injustificada’ na decisão desse recurso – que justificaria o não esgotamento prévio dos recursos – também é no momento da apresentação da petição inicial (denúncia) que os peticionários devem demonstrar terem preenchido aquele requisito (da demora injustificada), sob pena de não poder ser admitido o caso perante o sistema interamericano.

179. De fato, a existência de uma demora injustificada (que excepciona a regra do esgotamento de recursos da jurisdição interna) só pode ser prévia – e existente – no momento da alegação (denúncia) perante o mecanismo internacional de proteção.

180. No entanto, conforme demonstrado, a Comissão não observou o marco estabelecido pela Convenção Americana. A Comissão, ao invés de analisar o requisito da ‘demora injustificada’ no período entre a ocorrência do fato e o momento do peticionamento, procurou justificar a admissibilidade dos casos utilizando-se de período muito posterior à apresentação das denúncias.

181. Esse fato não pode passar despercebido por esta Colenda Corte Interamericana, pois essa interpretação dos dispositivos – permitindo a apresentação de petição perante a Comissão sem que neste momento se demonstre realmente uma demora injustificada –, implica uma série de consequências negativas, indesejáveis e prejudiciais ao Estado demandado, à Comissão, às vítimas e ao próprio funcionamento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos como um todo.

182. Permitir-se que seja aferida a demora injustificada na decisão de um recurso interposto considerando um período muito posterior à data da própria denúncia (como fez a Comissão no caso concreto), prejudica em primeiro lugar as vítimas, porque as estimula a submeter petições à Comissão sem o prévio esgotamento de recursos internos nas instâncias da jurisdição doméstica, que são as vias primárias de proteção e reparação de violações de direitos humanos. Esse equívoco de postura acaba também por inverter a ordem de complementaridade entre os sistemas doméstico e interamericano de

proteção dos direitos humanos, algo absolutamente indesejado pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos e pelos Estados Partes.

183. Por outro lado, a análise do requisito da demora injustificada na decisão de um recurso interposto no sistema doméstico – a partir da contagem e soma de período muito posterior à data da petição ao sistema interamericano –, é prejudicial à própria Comissão porque acaba por condicionar o processamento das petições e, em última análise, a edição de seu relatório de admissibilidade, a tentativas (muitas vezes inúmeras) de comprovar a observância desse requisito, o que causa demoras indesejadas no processamento dos casos como um todo. Essas tentativas, realizadas na maioria das vezes em comunicações com peticionários e Estados, não raro tomam muitos anos (a exemplo deste caso), e com isso distanciam consideravelmente a Comissão dos fatos supostamente violadores de direitos humanos.

184. É nesse ponto, aliás, que a ideia de considerar uma demora injustificada em momento muito posterior à denúncia acaba por prejudicar o funcionamento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos como um todo. Ao desconsiderar a real natureza dos requisitos do art. 46, 1, “a” e do art. 46, 2, “c”, da Convenção (comprovação do esgotamento do recurso ou demora injustificada prévios, e não posteriores à denúncia), a Comissão não apenas oportuniza aos peticionários a comprovação dessa demora injustificada (a exceção) somente depois da apresentação da petição, como também permite que o próprio esgotamento de tais recursos (a regra) não precise ser demonstrado no momento do seu peticionamento, constituindo inegável violação dos referidos dispositivos.

185. Importante rememorar que esta Corte Interamericana já deixou claro em outras oportunidades que o esgotamento dos recursos internos deve ocorrer antes do início do trâmite da petição pela Comissão, ou seja, antes que o Estado seja notificado a apresentar suas primeiras considerações sobre a demanda<sup>48</sup>. Ora, se esse entendimento é cabível à regra (esgotamento prévio dos recursos internos), também deve ser aplicado à exceção (demora injustificada na decisão sobre os recursos), já que este substitui aquele no momento da apresentação do caso à Comissão. Em melhores palavras, se o ‘esgotamento dos recursos internos’ deve ocorrer antes do início do trâmite da petição pela Comissão, e se a demora injustificada na decisão sobre os recursos faz com que a

---

<sup>48</sup> CORTE IDH. *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*. Sentença de 4 de setembro de 1998. Série C. Nº 41, pars. 54 e 55.

regra seja afastada, por lógica é no momento em que a petição é apresentada que a exceção também deve ser comprovada.

186. Esse correto entendimento da Corte privilegia o devido processo legal no Sistema Interamericano, já que assegura o direito do Estado de apresentar sua primeira resposta à petição somente depois de o peticionário demonstrar ter preenchido um desses requisitos (art. 46, 1, “a” e art. 46, 2, “c”), garantindo-se o efetivo contraditório, também essencial defesa estatal, bem como se evitando surpresas processuais, todos pressupostos minimamente necessários a uma resolução ética e justa do caso (*fair trial*).

187. O fato de a Comissão apreciar o prévio esgotamento dos recursos internos (ou no caso, a demora injustificada na decisão dos recursos) quando se manifesta sobre a admissibilidade da petição, não significa que as circunstâncias acima possam ocorrer até esse momento. Ao contrário do que se pensa, trata-se de momentos distintos. Uma coisa é o prazo dado pela Convenção ao peticionário para que comprove a interposição e o esgotamento dos recursos internos ou a demora injustificada na decisão sobre esses recursos (art. 46, 1, “a”, e art. 46, 2, “c”, da Convenção). Outra coisa é o prazo atribuído à Comissão para que ela se manifeste sobre o atendimento ou não desses requisitos por meio de seu relatório de admissibilidade (art. 47, “a”, da Convenção). Entendimento contrário levaria a situações em que o esgotamento dos recursos internos, ou a demora injustificada na decisão sobre esses recursos, poderiam ser aferidos pouco antes da edição do relatório de admissibilidade da Comissão, ou seja, muito tempo depois de o Estado ter tido a oportunidade de se manifestar sobre esses requisitos, o que viola claramente o princípio do devido processo legal (contraditório e ampla defesa), que também deve nortear o sistema de petições individuais no Sistema Interamericano.

188. No caso concreto, como se demonstrou, não houve comprovação do esgotamento dos recursos internos no momento da petição. Muito pelo contrário, os peticionários afirmaram não terem preenchido esse requisito, alegando que estavam diante de uma exceção a essa regra, já que havia demora injustificada na conclusão sobre os inquéritos policiais em curso. Essa alegação ocorreu quando o inquérito policial relativo ao fato de 1994 tramitava apenas há 21 meses, enquanto o inquérito policial alusivo ao fato de 1995 tramitava apenas há 6 meses, demonstrando clara precipitação e violação da ordem de complementaridade entre os sistemas doméstico e interamericano de proteção dos direitos humanos.

189. No momento em que foi apreciar os fatos, o de 1994 em 1998 (três anos depois) e o de 1995 em 2001 (5 anos depois), a Comissão levou em consideração períodos posteriores à petição para justificar a existência da demora. Ao assim agir, a Comissão violou simultaneamente o art. 46, 1 “a”, o art. 46, 2, “c” e o art. 47, “a”, todos da Convenção, além de não ter observado a jurisprudência desta Ilustre Corte Interamericana.

190. Ademais, ao desconsiderar que o requisito da demora injustificada não havia sido comprovado no momento da denúncia, utilizando-se de período posterior ao peticionamento e decidindo com base em fatos muito posteriores à notificação do Estado brasileiro para apresentar sua resposta à demanda, a Comissão também violou o princípio do devido processo legal (contraditório e ampla defesa), pois não permitiu que o Estado brasileiro se manifestasse e objetasse a esse respeito.

191. Vale recordar que ambos os casos são de grande complexidade e de difícil elucidação, conforme reconhecem os próprios representantes e assim há de concordar esta Colenda Corte. Para se poder processar e julgar os envolvidos, há necessidade de primeiro investigar completamente a dinâmica dos acontecimentos, averiguar todas as pessoas que participaram dos eventos (autoria, participação), perquirir o modo como ocorreram cada uma das 26 mortes, sendo necessário para tanto realizar oitivas de testemunhos de defesa e acusação, ouvir as declarações das vítimas sobreviventes e providenciar diversos exames (vestígios do crime, balísticos, cadavéricos, etc), além de contar com as necessárias perícias do local em que se deram os fatos. São providências que certamente demandam tempo, pois, além do exame de cada fato pelos diversos órgãos, da pesquisa das circunstâncias e contexto em que ocorreram, é necessário que se aguarde o desfecho de cada uma das diligências, algumas delas mais demoradas, já que não dependem da atividade de um exclusivo órgão público investigativo. Ressalte-se que as investigações, acompanhadas de declarações de testemunhas, além de serem cruciais para o maior levantamento de provas, evitam um futuro processo judicial fadado ao insucesso.

192. Assim, é de se concluir que, na data em que denunciaram à Comissão, os petionários não observaram um prazo mínimo razoável para submeterem os casos ao Sistema Interamericano, pois não se pode considerar razoável exigir que inquiridos dessa complexidade devam ser concluídos em menos de 21 meses. Aliás, se 21 meses não podem justificar o afastamento do art. 46, 1, “a”, da Convenção – já que não se

pode falar em demora injustificada neste caso (art. 46, 2, “c”) –, com muito maior razão não se justifica a denúncia à Comissão em se tratando do inquérito policial no qual se investiga o fato de 1995, pois este procedimento estava em trâmite há apenas 6 meses da data do acontecimento, despontando ainda mais a precipitação dos peticionários e a burla ao princípio da subsidiariedade (complementariedade) do Sistema Interamericano.

193. É manifesto, também, o equívoco interpretativo da Comissão que, somando período muito posterior à data da denúncia, acabou considerando as investigações excessivamente prolongadas. Se se admitir que o prazo de 21 meses – ou de 6 meses – representaria uma demora injustificada para a conclusão dos inquéritos (uma espécie de investigação excessivamente prolongada), então é de se reconhecer, desde já, que pesa sobre ela (Comissão) uma tarefa agigantada de apreciar centenas de processos domésticos, pois casos dessa gravidade certamente em nenhum ordenamento jurídico dos Estados Partes podem ser concluídos em tão exíguo tempo, a não ser que se admita juízos irrazoáveis sobre casos como este.

194. É necessário esclarecer, ainda, o equívoco da Comissão na admissão do caso ao fundamentar que na lei processual penal brasileira havia previsão de prazo de 30 dias para a conclusão de inquéritos policiais, prorrogáveis por mais 30 dias. Em primeiro lugar, o Código de Processo Penal brasileiro (CPP) prevê, sim, o prazo de 30 dias para a conclusão de inquérito policial, porém, além de não proibir também não impõe que a prorrogação seja necessariamente de 30 dias. Nesse sentido, dispõem o art. 10 e § 3º, ambos do referido CPP:

Art. 10. O inquérito deverá terminar no prazo de 10 dias, se o indiciado tiver sido preso em flagrante, ou estiver preso preventivamente, contado o prazo, nesta hipótese, a partir do dia em que se executar a ordem de prisão, ou **no prazo de 30 dias, quando estiver solto, mediante fiança ou sem ela.**

§ 1º A autoridade fará minucioso relatório do que tiver sido apurado e enviará autos ao **juiz competente.**

§ 2º No relatório poderá a autoridade indicar testemunhas que não tiverem sido inquiridas, mencionando o lugar onde possam ser encontradas.

§ 3º Quando o fato for de **difícil elucidação**, e o indiciado estiver solto, a autoridade poderá requerer ao juiz a **devolução dos autos**, para **ulteriores diligências**, que serão realizadas no **prazo marcado pelo juiz.**

195. Sendo assim, a referida prorrogação, além de não ser limitada ao prazo de 30 dias, também não significa uma conclusão definitiva das investigações quando e se finalizado o prazo. Considerando que uma única prorrogação possa ser insatisfatória ao

desfecho do caso, o legislador brasileiro optou por não proibir a autoridade policial de solicitar ao Poder Judiciário outras prorrogações (outras diligências). A verdadeira razão da previsão do prazo de 30 dias – podendo ser prorrogado algumas vezes se necessário – é para que as autoridades brasileiras possam melhor controlar a marcha procedimental, mas jamais servir de empecilho para o necessário avanço das investigações. Portanto, no momento da denúncia, a Comissão não poderia simplesmente ter aceitado a alegação dos peticionários de que o prazo legal para completar as investigações estava concluído – e muito menos excedido –, por ser uma interpretação equivocada da legislação brasileira.

196. Por todo o exposto, já demonstrado em tópico anterior que os peticionários não comprovaram ter esgotado previamente os recursos internos no momento da denúncia, restou aqui também evidenciado que eles não preencheram o requisito do art. 46, 2, “c”, por não haver demora injustificada na conclusão dos inquéritos policiais na data da denúncia. Diante dessas circunstâncias, que não podem ser desconsideradas, o Estado brasileiro solicita, em respeito e observância da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que se reconheça e se declare a inadmissibilidade do caso perante esta Colenda Corte.

#### IV - MÉRITO

##### **1 Estado não violou o direito de integridade pessoal em desfavor dos familiares das vítimas devido à falta de investigação e punição (art. 5º c/c art. 1.1 da CADH)**

##### *1.1 A suposta falta de proteção judicial não caracteriza violação ao art. 5º da CADH*

197. O art. 25 da Convenção Americana dispõe acerca da ‘Proteção judicial’. Essa norma merece uma leitura cabal e cuidadosa:

##### **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**.

198. O art. 5º da Convenção Americana dispõe acerca do 'Direito à integridade pessoal'. Essa norma também merece uma leitura cabal e cuidadosa do intérprete:

**Artigo 5º - Direito à integridade pessoal**

1. Toda pessoa tem direito a que se respeite sua **integridade física, psíquica e moral**.

2. Ninguém deve ser submetido a **torturas, nem a penas ou tratos cruéis, desumanos ou degradantes**. Toda pessoa **privada de liberdade** deve ser tratada com o **respeito devido à dignidade** inerente ao ser humano.

3. A **pena** não pode passar da pessoa do **delinquente**.

4. Os **processados** devem ficar separados dos **condenados**, salvo em circunstâncias excepcionais, e devem ser submetidos a **tratamento adequado à sua condição de pessoas não condenadas**.

5. Os **menores**, quando puderem ser **processados**, devem ser separados dos adultos e conduzidos a **tribunal especializado**, com a maior rapidez possível, para seu tratamento.

6. As **penas privativas de liberdade** devem ter por finalidade essencial a **reforma e a readaptação social dos condenados**.

199. Em seu Escrito de Petições, Argumentos e Provas - EPAP (pág. 175-178), os representantes alegam que o Estado brasileiro teria violado o direito à integridade pessoal dos familiares das vítimas. Além disso, argumentam que essa violação teria decorrido não somente da morte de familiares, como também da impunidade dos envolvidos, caracterizada pelo excessivo tempo transcorrido sem que tenha havido efetiva investigação dos fatos e consequentes punições.

200. Desse modo, os representantes pretendem justificar a violação da integridade pessoal dos familiares das vítimas (art. 5º da Convenção), por meio de alegação de falta de proteção judicial (art. 25 da Convenção). Em outras palavras, pretendem que a falta de proteção judicial também seja o fundamento para que se condene o Estado brasileiro pela violação da integridade pessoal dos familiares das vítimas.

201. Entretanto, a leitura do art. 5º não pode ser limitada ao seu parágrafo primeiro, devendo ser também considerada a integralidade do dispositivo, já que uma visão apenas parcial e eclipsada da norma impediria o intérprete de examinar o seu real alcance e finalidade. Aliás, adotar essa postura seria algo inconcebível no domínio da interpretação, uma vez que diplomas legais e convencionais não possuem palavras

inúteis (princípio geral de Direito), fazendo que o art. 5º, que trata do ‘Direito à integridade pessoal’, deva ser examinado por completo.

202. Partindo-se dessa premissa, verifica-se, da leitura do parágrafo primeiro do art. 5º, que esse dispositivo procura proteger a integridade *física, psíquica e moral* da vítima. Para esse objetivo, os seus demais parágrafos elencam situações (condutas estatais positivas, mas não omissivas) que podem ensejar violação a um desses atributos. Esses parágrafos retratam condutas estatais que podem ensejar violações no instante em que a pessoa é condenada e se vê sob a custódia do Estado. Segundo essas regras, representam ações que – quando e se praticadas pelo Estado – afetam diretamente a esfera jurídica da vítima, demonstrando, pois, ligação estreita e imediata entre o ato estatal e a lesão, já que, em se tratando de integridade corporal, psíquica e moral, o dano deve advir diretamente do fato praticado.

203. Não é por outro motivo que, visando à integridade física, psíquica e moral de pessoas processadas e condenadas pelo Estado, os parágrafos do art. 5º expressamente proíbem, por exemplo, ações comissivas que promovam a tortura, o tratamento cruel e degradante, penas que não possam passar da pessoa do condenado, e tratamento diferenciado entre condenados e os ainda processados. Além disso, os parágrafos do art. 5º requerem postura estatal condizente com o respeito à dignidade da pessoa, por isso ordenam que o Estado realize tratamento adequado a essa condição e diferenciado em se tratando de menores, para se obter a reforma e a readaptação social da pessoa humana.

204. Desse modo, não se pode partir do simples pressuposto de que uma alegada falta de proteção judicial (não prevista no art. 5º da Convenção) possa ser enquadrada como hipótese de violação à integridade pessoal, muito menos possa ser considerado o real motivo do abalo à integridade moral de familiares. Se esse fato (falta de proteção judicial) não se encontra previsto no art. 5º, esta norma não pode ser aplicada ao caso concreto, sob pena de criação de hipótese não prevista na Convenção.

205. Por outro lado, considerar a falta de proteção judicial como causa do abalo moral de familiares seria reconhecer uma indevida correlação direta e automática entre um fato e outro, nem sempre provável nessa circunstância, já que não se pode reconhecer deliberadamente um puro nexos causal entre os eventos. Fato é que, se existe lesão à integridade moral dos familiares, ela em tese poderia decorrer da morte das

vítimas fatais, mas não da simples e eventual falta de acesso ao Poder Judiciário brasileiro.

206. Neste caso, vale registrar que a análise do dano moral de terceiro (vítima não-direta) exige cuidado redobrado do julgador, pois a “dor” nesse caso é oculta (subjetiva), devendo ser aferida através do exame da verdadeira relação afetiva que existia entre vítimas e familiares. Verdade é que, não raras vezes, apesar do laço sanguíneo, parentes (até os bem mais próximos) nem sempre nutrem sentimentos de afeição, ternura e amor uns pelos outros; muito pelo contrário, em alguns casos, verifica-se exatamente o oposto, isto é, relações de conflito ao longo da vida, permeadas de hostilidades e ausência mútua, descaracterizando qualquer tentativa de revelar um dano moral (inexistente).

207. Ademais, no caso concreto, outra circunstância que indicia que a falta de ‘proteção judicial’ não teria causado um suposto dano moral aos familiares das vítimas é que – à exceção de Mônica Santos de Souza Rodrigues e de Evelyn Santos de Souza Rodrigues –, nenhum dos demais parentes das vítimas procurou exercer o seu direito de ação contra o Estado pelas mortes ocorridas. Os ora representantes procuram justificar suas custas e gastos alegando terem realizado viagens, reuniões e encontros com os familiares, mas não demonstraram, em momento algum, que procuraram buscar reparações perante a Justiça brasileira.

208. Assim – para além da violação ao requisito do esgotamento dos recursos internos – se os próprios familiares das vítimas, e seus representantes, não postularam reparações de natureza moral (imaterial) no âmbito doméstico, não podem agora utilizar o argumento da falta de proteção judicial como sendo também o motivo da sua suposta lesão. Isto é, se familiares e representantes aderiram a uma posição de inércia (contribuindo para o suposto mal experimentado), enquanto o Estado lhes conferia meios para postularem reparações, não podem agora se valer da própria omissão para postularem a condenação do Estado brasileiro por uma suposta falta de proteção judicial.

209. De mais a mais, imaginando-se que as vítimas, buscando reparação moral, tivessem efetivamente acionado o Poder Judiciário brasileiro, indaga-se: qual teria sido o fundamento jurídico dessa postulação? É óbvio que a fundamentação seria a morte

dos respectivos familiares (imputada a agentes estatais), uma vez que somente desse fato é que poderia, em tese, exsurgir o abalo moral, também de exigida demonstração.

210. Aliás, essa conclusão é reforçada pela transcrição de testemunhos de alguns familiares trazidos pelos próprios representantes em seu EPAP (pág. 176). Esses testemunhos ressaltam que, em tese, a perda da pessoa da família seria o fator do abalo moral, e não uma suposta falta de proteção judicial. Nesse sentido, Tereza de Cássia, irmã de Cosme Rosa Genoveva, disse que:

"quando o telefone tocou, que veio a notícia que o meu irmão havia falecido de uma forma brutal; não se faz isso com ser humano nenhum, aí começou o desespero na família, minha mãe passou mal"

211. Do mesmo modo, Rosileide Rodrigues do Nascimento, irmã de Jacques Douglas Melo Rodrigues, aduziu que:

"foi um massacre; jogaram nossos familiares dentro de uma caçamba de lixo, meu irmão; é muito difícil. (...) E muita gente morreu, muito inocente morreu, muita família chora até hoje. (...) O caso não é o dinheiro. Tudo bem, o dinheiro vai ajudar, mas o que adianta ter o dinheiro e não ter eles?"

212. Ora, como se pode ver da transcrição acima, as vítimas alegam que a dor não adviria da falta de proteção judicial, mas sim das mortes. Rosileide Rodrigues do Nascimento, por exemplo, afirma que eventual indenização não apagaria a perda das vítimas e a dor que essa ausência lhe causa.

213. Assim sendo, não se justifica a violação da integridade pessoal pela falta de proteção judicial. Dito de outro modo, a falta de proteção judicial (art. 25) não caracteriza a violação ao art. 5º. Utilizar-se do art. 25 (proteção judicial) para justificar uma violação do art. 5º (integridade pessoal) seria uma absoluta falta de técnica jurídica, seja porque o fato não se enquadra na norma, seja porque a falta de proteção judicial não é a causa necessária do abalo moral supostamente experimentado. Essa conclusão, como já demonstrado, decorre da leitura integral do art. 5º da Convenção; mas não é só, ela deriva também da própria inação dos familiares (e de seus representantes), por não terem postulado reparações no âmbito doméstico e, por fim, das próprias palavras dos familiares das vítimas.

*1.2 Os fatos alegados não podem constituir simultaneamente violação ao art. 8º e ao art. 25 da CADH, pois os dispositivos possuem objetos jurídicos diversos.*

214. Demonstrado que o art. 5º não pode justificar a condenação do Estado brasileiro a partir de suposta violação do art. 25 da Convenção, uma vez que um não decorre do outro, também é imperioso esclarecer que eventual violação do art. 25 (Proteção Judicial) não pode ensejar violação simultânea ao art. 8º da Convenção (Garantias Judiciais).

215. Conforme explicado acima, o art. 25 da Convenção dispõe sobre a 'Proteção Judicial', nos seguintes termos:

**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**.

216. Já o art. 8º da Convenção, que disciplina as 'Garantias Judiciais', dispõe que:

**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 anteriormente 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**.

2. Toda **pessoa acusada de um delito** tem direito a que se **presuma sua inocência**, enquanto não for legalmente comprovada sua culpa. **Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas:**

- a) direito do **acusado** de ser **assistido gratuitamente por um tradutor ou intérprete**, caso não compreenda ou não fale a língua do juízo ou tribunal;
- b) **comunicação prévia e pormenorizada ao acusado** da acusação formulada;
- c) concessão ao **acusado do tempo e dos meios necessários à preparação de sua defesa**;
- d) direito do **acusado** de **defender-se pessoalmente** ou de ser **assistido por um defensor** de sua escolha e de comunicar-se, livremente e em particular, com seu defensor;
- e) direito irrenunciável de ser **assistido por um defensor proporcionado pelo Estado**, remunerado ou não, segundo a legislação interna, **se o acusado não se defender ele próprio, nem nomear defensor dentro do prazo estabelecido pela lei**;
- f) direito da **defesa de inquirir as testemunhas** presentes no Tribunal e de **obter o comparecimento, como testemunhas ou peritos, de outras pessoas** que possam lançar luz sobre os fatos;

- g) direito de não ser obrigada a depor contra si mesma, nem a confessar-se culpada; e
- h) direito de recorrer da sentença a juiz ou tribunal superior.
3. A confissão do acusado só é válida se feita sem coação de nenhuma natureza.
4. O acusado absolvido por sentença transitada em julgado não poderá ser submetido a novo processo pelos mesmos fatos.
5. O processo penal deve ser público, salvo no que for necessário para preservar os interesses da justiça.

217. Veja-se que a norma trazida pelo art. 25 trata da questão do acesso à jurisdição estatal, dizendo respeito ao momento subsequente da violação de um direito da vítima, que busca, então pelos meios legais, pleitear a condenação dos envolvidos e demais reparações depois da ocorrência do ilícito.

218. Já o art. 8º da Convenção trata de situação em que determinada pessoa é objeto de processo judicial, ou seja, ela é acusada em razão de ter cometido um ilícito (uma violação à regra de Direito doméstico). Segundo o referido dispositivo, esse ilícito pode ser de natureza cível ou criminal. Em ambos os casos, o dispositivo impõe ao Estado o dever de garantir o devido processo legal, evitando qualquer ato que possa ferir os princípios do contraditório e da ampla defesa assegurados ao réu (acusado).

219. Assim sendo, o intérprete da Convenção deve atentar para as diferenças cruciais e elementares existentes entre os dois dispositivos. No caso do art. 25, a pessoa encontra-se na condição de vítima e procura requerer do Estado uma providência que solucione o seu caso. Se a vítima não obtém a solução contra a infração ao seu direito, em tese surgiria a violação à regra que impõe ao Estado o seu dever de proteção judicial.

220. Já no art. 8º da Convenção, a pessoa se encontra na condição de ré em processo cível ou criminal instaurado pelo Estado ou por um particular. Portanto, a situação é inversa da hipótese prevista no art. 25. De acordo com o art. 8º, a pessoa está na “cadeira dos réus” e, por se encontrar nessa condição, a Convenção exige que o Estado confira garantias de um processo regular e justo, respeitando-se o ser humano independentemente de sua posição no processo.

221. Não é sem motivo que o art. 8º da Convenção – mais uma vez lido na íntegra –, elenca várias recomendações sobre como esse processo judicial deve ser conduzido. Por exemplo: art. 8º, 1, *o acusado deve ser ouvido dentro de um prazo razoável*; art. 8º, 2, *a inocência do réu deve ser presumida; ao réu devem ser garantidos*

*o direito de ser assistido gratuitamente por um tradutor ou intérprete, caso não compreenda ou não fale a língua do juízo ou tribunal; comunicação prévia e pormenorizada da acusação; concessão de tempo e meios à preparação de sua defesa; direito de defender-se pessoalmente ou de ser assistido por um defensor de sua escolha; direito de ser assistido por um defensor proporcionado pelo Estado, se não preferir realizar sua autodefesa; direito de inquirir as testemunhas e de obter o comparecimento, como testemunhas ou peritos, de outras pessoas; direito de não ser obrigado a depor contra si mesmo, nem a confessar-se culpado; direito de recorrer da sentença a juiz ou tribunal superior; art. 8º, 3, garantia de não haver coação; art. 8º, 4, proibição da dupla punição pelo mesmo fato - ne bis in idem e art. 8º, 5, publicidade dos atos.*

222. Os artigos 8º e 25 não podem ser confundidos muito menos interpretados da mesma maneira, de modo que deles se retire um mesmo resultado. Definitivamente, eles não trazem disposições iguais e muito menos suportes fáticos idênticos, pois, do contrário, não haveria razão para que a Convenção disciplinasse a 'Proteção Judicial' e as 'Garantias Judiciais' em dispositivos diferentes, conferindo-lhes distintas denominações.

223. Portanto, a interpretação correta e compreensível é de que o art. 25 prevê normas que visam a revelar a existência de interesse ou pretensão da pessoa, por isso são declaratórias de uma aspiração (direito de acesso ao Poder Judiciário). Já as normas previstas no art. 8º visam a assegurar o bom exercício desse direito, garantindo-se um processo judicial justo. Em suma, proteção judicial (art. 25), que traduz um direito, precede ao direito à garantia judicial (art. 8º), que o assegura no momento em que é exercido.

224. No caso concreto, os familiares das vítimas jamais estiveram na condição de réus em processo judicial doméstico relacionado ao caso em tela. Por isso, em virtude de nunca terem experimentado essa condição, logicamente não poderiam ter sofrido violação a qualquer uma das normas-garantias previstas no art. 8º da Convenção. Assim, por não ter existido condição (fato) enquadrável no art. 8º, o Estado brasileiro não pode vir a ser condenado por violação jamais ocorrida desse dispositivo.

225. Desse modo, reconhecer uma simultânea violação do art. 8º e do art. 25 no caso concreto, sem realizar a devida distinção entre os dispositivos, sobretudo partindo-

se de um fato (condição) inexistente (e, portanto, não passível de subsunção ao art. 8º), representaria erro interpretativo incompatível com o espírito e regras da Convenção.

*1.3 Os fatos alegados não podem constituir simultaneamente violação aos art. 8º e art. 25 da CADH, em razão da proibição do “bis in idem”*

226. Ao não se atentar para a importante distinção entre o art. 8º e art. 25 da Convenção – incorrendo-se em erro hermenêutico ao tratá-los como regras idênticas –, deixa-se também de observar um basilar princípio geral de Direito previsto em todos os sistemas jurídicos do mundo, e de que não é exceção o sistema interamericano de direitos humanos. O Estado brasileiro refere-se ao denominado *princípio da vedação do bis in idem*.

227. O **bis in idem** é um fenômeno repugnado pelos sistemas jurídicos de todo o mundo, já que consiste na repetição de uma sanção sobre um mesmo fato. Se não evitado, esse fenômeno jurídico gera excesso e iniquidade, além de revelar flagrante injustiça no caso concreto.

228. Em um primeiro momento pode parecer contra intuitivo invocar esse princípio em favor de um Estado, já que o preceito é comumente arguido pelo réu ante uma pretensão punitiva estatal em seu desfavor. A razão desse estranhamento inicial é que, como regra, o direito de punir constitui exclusividade do Estado (pessoa jurídica), fazendo que, por lógica, sempre esteja no polo ativo da relação jurídico-punitiva, enquanto no polo passivo se encontre a pessoa física do réu.

229. Em se tratando do Sistema Interamericano, os polos dessa relação jurídica encontram-se invertidos, passando o Estado a figurar no polo passivo e, desse modo, sujeito a receber uma sanção. Diante dessa circunstância, é juridicamente correto – e perfeitamente justo – que essa Colenda Corte reconheça e aplique em favor do Estado brasileiro o princípio da *proibição do bis in idem*, como medida de justiça e de igual tratamento.

230. Vale ressaltar que, por ser um princípio universal, a vedação do **bis in idem** encontra-se prevista em centenas de tratados e convenções de direitos humanos, de que é exemplo a Convenção Americana (art. 8º, 4). Embora não exista a previsão em tratados internacionais dessa regra em favor dos Estados – dada a natureza desses diplomas voltados para a proteção de pessoas –, esse fato não infirma a possibilidade de

que o princípio seja aplicado ao Estado brasileiro, já que esse preceito busca constituir, assegurar, e às vezes restabelecer excessos e, conseqüentemente, justiça no bojo do julgamento de um caso.

231. Conforme já dito, ocorre o fenômeno do **bis in idem** quando de um mesmo fato decorre uma dupla punição. Por outro lado, em havendo fatos distintivos a serem julgados, e desde que enquadráveis em regras diferentes, não ocorrerá esse fenômeno jurídico.

232. No caso destes autos, como já demonstrado, os representantes pretendem que o Estado brasileiro seja simultaneamente punido pela violação ao art. 8º e art. 25 da Convenção (dupla sanção), em virtude da falta de investigação (fato único). Vale frisar: em razão de um mesmo fato (falta de Proteção Judicial), pretende-se aplicar duas punições (pela falta de 'Proteção Judicial' e pela falta de 'Garantias Judiciais').

233. Como se pode concluir claramente, essa situação representa inelutavelmente um caso de dupla sanção pelo mesmo fato, exigindo a aplicação do *princípio da vedação do bis in idem* no sistema interamericano, já que essa dupla pena é inadmissível em qualquer sistema jurídico do mundo. Diante disso, o Estado brasileiro pugna pelo acolhimento do *princípio do non bis in idem* neste caso.

## **2 O direito de integridade pessoal em desfavor de 3 supostas vítimas de abuso sexual (art. 5º c/c art. 1.1 da CADH)**

234. A prática de violência sexual é, sem dúvida, conduta que configura crimes dos mais repugnantes contra a pessoa e ocorre em todos os meios e classes sociais, deixando muitas vezes marcas profundas nos corpos das vítimas, como lesões, doenças sexualmente transmissíveis, gravidez precoce, etc. Além disso, a violência sexual pode prejudicar profundamente o desenvolvimento psicossocial da pessoa, gerando problemas comportamentais (como o medo, o pânico, o estresse, a depressão, a baixa autoestima, etc), de sexualidade (como desinteresse ou aversão pelo sexo oposto, etc) e sociais (como tendência ao isolamento, dificuldade de confiar em pessoas, fuga do contato físico, etc).

235. Na investigação de ocorrências desses graves episódios, verifica-se que os órgãos encarregados pela descoberta da autoria de crimes desse gênero têm buscado levar em bastante consideração a palavra da vítima, já que muitas vezes eles ocorrem

em acomodações fechadas, em lugares isolados e distantes do acesso do público, dificultando o descobrimento do crime.

236. Se, de um lado, existe uma obrigação moral e uma necessidade jurídica de se processar e condenar pessoas que praticam crimes dessa natureza, por outro lado existe também um imperativo dos povos civilizados de encontrar mecanismos legais e legítimos de apuração da autoria e da materialidade delitiva. Assim, é mandatário que, no momento da aplicação da pena, seja realizado um julgamento justo sobre o autor do delito, já que revelaria também grave violação de direito humano acusar e condenar alguém sem o mínimo de provas.

237. Este, portanto, tem sido o grande dilema do direito penal: encontrar meios legítimos para perseguir, processar e condenar quem tenha praticado o crime, sem deixar de assegurar que esses meios sejam capazes de realmente revelar o próprio crime e seu autor.

238. Esse tem sido o caminho, muitas vezes difícil, pelo qual essa Colenda Corte IDH tem procurado marchar na busca pelo reconhecimento do fato e pela condenação de Estados que praticam (ou permitem) que se pratiquem crimes tão abomináveis como aqueles praticados contra a liberdade sexual de uma pessoa.

239. A jurisprudência desta Honorável Corte revela vários casos e demonstra a alteração progressiva dos julgados, desde um momento em que não se admitia a mera palavra da vítima até o desenvolvimento da tese de que a palavra da vítima pode ser considerada, desde que corroborada por um mínimo de elementos que possam indiciar a existência da materialidade e da autoria do crime praticado sob contextos bem peculiares (massacres, p. ex.). Os seguintes casos são exemplos emblemáticos desse desenvolvimento jurisprudencial: *González y Otras ("Campo Algodonero") vs. México*; *Atala Riffo y Niñas vs. Chile*; *Caballero Delgado y Santana vs. Colômbia*; *Rosendo Cantú y Otra vs. México*; *Miguel Castro Castro vs. Perú*; *Contreras y Otros vs. El Salvador*; *Masacre de las dos Erres vs. Guatemala*; *Gelman vs. Uruguay*; *El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador*; *Fernández Ortega y Otros vs. México*; *Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala*; *Masacres de Río Negro vs. Guatemala*; *Ríos y Otros vs. Venezuela*; *Loayza Tamayo vs. Perú*<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Conferir Sentenças da Egrégia Corte IDH. Anexos 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19.

240. Diante de tais considerações, notadamente da percepção geral que cerca a teoria geral do processo penal nos ordenamentos jurídicos contemporâneos, da exigência de prova incontrovertida sobre a autoria do delito e a materialidade do fato para que haja a condenação criminal e da relativização dessa teoria em certas circunstâncias, segundo a jurisprudência desta Corte, o Estado brasileiro convida este Egrégio Tribunal a refletir sobre todos esses fatores e, segundo sua apreciação, aplicá-los ao caso sob análise.

### **3 Estado não violou direitos de circulação e residência em desfavor de 3 supostas vítimas de abuso sexual (art. 22.1 da CADH)**

241. A Convenção Americana previu em seu artigo 22.1 o direito de residir e de circular livremente no território de um Estado em que o indivíduo se encontre. Tal direito consiste em se deslocar sem obstáculo dentro do território do Estado onde a pessoa se encontra, bem como de poder escolher livremente sua residência.

242. De acordo com a jurisprudência<sup>50</sup> dessa Honorável Corte, o direito à liberdade de circulação e de residência também protege o direito a não ser deslocado forçadamente dentro de um Estado Parte. Com base nesse direito, a jurisprudência<sup>51</sup> tem entendido que os Estados possuem o dever de adotar medidas para reverter os efeitos de debilidade, vulnerabilidade e insegurança da pessoa em razão do deslocamento forçado. Deste modo, a Corte entendeu que o direito à liberdade de circulação e de residência pode ser violado por restrições de fato se o Estado não estabelecer as condições ou não providir os meios que permitam exercê-lo<sup>52</sup>. Também ocorre a violação desses direitos quando uma pessoa é vítima de ameaças ou perseguição e o Estado não provê as garantias necessárias para que ela possa transitar e residir livremente no território de que se trate<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> Caso *Massacre de Río Negro Vs. Guatemala*. Sentença de 4 de setembro de 2012. Caso *Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia*, Sentença de 3 de setembro de 2012; Caso *Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia*, Sentença de 26 de maio de 2010; Caso *Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*, Sentença de 27 de novembro de 2008. Caso de la Comunidad *Moiwana Vs. Suriname*, Sentença de 15 de junho de 2005;

<sup>51</sup> Cfr. Caso *Massacre de Río Negro Vs. Guatemala*. Exceção Preliminar, mérito, reparações e Custas. Sentença de 4 de setembro de 2012. Série C No. 250, par. 174.

<sup>52</sup> Cfr. Caso *Massacre de Río Negro Vs. Guatemala*. Exceção Preliminar, mérito, reparações e Custas. Sentença de 4 de setembro de 2012. Série C No. 250, par. 175.

<sup>53</sup> Cfr. Caso *Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia*. Exceção Preliminar, mérito, reparações e Custas.

243. No caso em tela, os representantes alegam que as supostas vítimas L.R.J. C.S.S. e J.F.C. se viram obrigadas a deixar suas residências após a ocorrência dos fatos, sendo que o Estado não garantiu o seu retorno sem por em riscos suas vidas e integridades pessoais.

244. Sucede, que o caso em análise não caracteriza violação ao direito à liberdade de circulação e de residência das supostas vítimas L.R.J. C.S.S. e J.F.C. Não existem fatos que demonstrem uma ameaça efetiva ou qualquer restrição de suas capacidades de locomoção e de manutenção de residência.

245. Realmente, pode-se considerar um eventual trauma das vítimas em vivenciar as supostas mortes. No entanto, isso não presume violação do direito à liberdade de circulação e de residência. A ameaça ou perseguição deve ser efetiva, não bastando um sentimento de medo e ansiedade. Assim, se não há uma efetiva ameaça ou um deslocamento forçado, não tem o Estado uma obrigação específica de criar garantias para que as supostas vítimas possam transitar e residir livremente no território, já que o Estado brasileiro garante a todas as pessoas o direito de livre circulação e de residência.

246. Ressalta-se que a liberdade de circulação é um direito garantido pelo Estado brasileiro em sua Constituição. Veja-se:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;

247. Como prova de que a alegação dos representantes não procede, ressalta-se que já decorreram quase 20 anos das mortes e que durante esse período não houve fatos que comprovassem o ferimento aos referidos direitos. No próprio Escrito de Petições, Argumentos e Provas, [REDACTED] demonstrando a inocorrência de violação ao direito de residência.

248. Ademais, nos casos analisados pela Corte, observa-se uma atuação ativa do Estado na violação do direito de circulação e de residência tais como a retirada à força

de um grupo de pessoas de suas residências, exilamento e massacre de toda uma comunidade a ponto de os sobreviventes terem que fugir para não serem mortos. Já no caso em análise, não houve uma ação positiva de alguém ou do Estado para o deslocamento forçado.

249. Por todas essas razões, o Estado brasileiro solicita à Corte Interamericana de Direitos Humanos que julgue improcedente a solicitação de violação ao artigo 22.1 da Convenção, referente ao direito à liberdade de circulação e de residência.

## V – REPARAÇÕES

### 1. Sobre a compreensão geral das reparações autorizadas pela CADH

250. A obrigação geral do Direito de que todo dano enseja a devida reparação está refletida de modo expreso na Convenção Americana (artigo 63, 1):

Quando decidir que houve violação de um direito ou liberdade protegidos nesta Convenção, a Corte determinará que se assegure ao prejudicado o gozo do seu direito ou liberdade violados. Determinará também, se isso for procedente, que sejam reparadas as conseqüências da medida ou situação que haja configurado a violação desses direitos, bem como o pagamento de indenização justa à parte lesada.

251. O Estado brasileiro, assim como os demais Estados partes da Convenção, assumiu a obrigação de reparar violações de direitos humanos protegidos em seu texto por meio de recursos internos adequados e eficazes. Mais do que isso, o Estado brasileiro e os demais Estados que reconhecem a jurisdição contenciosa desta Corte assumiram o compromisso de se submeter aos seus julgamentos e de cumprir as sentenças proferidas por esta Corte, de modo a promover medidas de reparação em face de danos já não reparados pela jurisdição doméstica.

252. A redação da Convenção Americana é bastante clara ao afirmar que as medidas de reparação pressupõem decisão da Corte Interamericana de que houve violação de direito ou liberdade protegidos pela Convenção. O *conteúdo declaratório* da sentença é, portanto, fundamento para o *capítulo condenatório* do julgamento, em que a Corte faz a determinação das reparações cabíveis.

253. Entre as medidas cabíveis, a Convenção também é explícita ao afirmar que deve ser primariamente buscada a determinação ao prejudicado do gozo do direito ou liberdade violados. O mandamento se dirige a situações de violação continuada dos

direitos protegidos na CADH. Nessas hipóteses, portanto, a sentença deve condenar o Estado a fazer cessar imediatamente a violação. Tem-se aqui a chamada *obrigação de cessação*.

254. A última parte do dispositivo é voltada às *reparações propriamente ditas*, ou seja, às medidas cabíveis para compensar situações já exauridas de violação de direitos protegidos pela CADH. Deve a Corte, segundo a dicção da Convenção, determinar em favor da vítima a “*reparação das consequências da violação*” e o “*pagamento de indenização justa*”, sendo certo que o pagamento de indenização pecuniária constitui reparação de certas consequências da violação a que a Convenção alude como “*reparação das consequências da violação*”. A *obrigação de indenização* constitui, portanto, espécie da *obrigação geral de reparação* em razão de determinadas violações como o direito à vida.

255. No exercício de sua competência, esta Honorable Corte tem desenvolvido jurisprudência que traz alguns outros contornos da obrigação insculpida no artigo 63, 1, da Convenção:

El artículo 63.1 de la Convención Americana acoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre la responsabilidad de los Estados. Al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado, surge la responsabilidad internacional de éste, con el consecuente deber de reparar y hacer cesar las consecuencias de la violación. La obligación de reparar se regula por el Derecho Internacional, y no puede ser modificada o incumplida por el Estado invocando para ello disposiciones de su derecho interno.

**La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (restitutio in integrum), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior. De no ser esto posible cabe al tribunal internacional determinar una serie de medidas para, además de garantizar los derechos conculcados, reparar las consecuencias que las infracciones produjeron, así como establecer el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados.** Es necesario añadir las medidas de carácter positivo que el Estado debe adoptar para asegurar que no se repitan hechos lesivos como los ocurridos en el presente caso.

Las reparaciones son medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas. Su naturaleza y su monto dependen de las características de la violación y del daño ocasionado en los planos material e inmaterial. No pueden implicar enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores, y deben guardar relación con las violaciones declaradas en la Sentencia.<sup>54</sup> (grifo nosso)

<sup>54</sup> CORTE IDH. *Caso La Cantuta Vs. Peru*. Sentença de 29 de novembro de 2006 (Mérito, Reparaciones e Custas). Série C, n. 162, pp. 200-202

256. Entre aqueles contornos da obrigação internacional de reparação de violações de direitos humanos estão, pois, segundo certos julgamentos da Corte Interamericana: a) supremacia do Direito Internacional sobre o direito interno dos Estados para regular a medida da reparação; b) primazia das medidas de reparação plena (*restitutio in integrum*), com vistas ao restabelecimento da situação anterior (*status quo ante*); c) reparação das consequências da violação, inclusive por meio de pagamento de compensação pecuniária por danos causados, caso não seja possível a restituição da situação anterior; d) adoção de medidas de caráter positivo para que não se repitam os fatos lesivos (*medidas de não-repetição*); e e) fixação de reparações relacionadas com as violações reconhecidas na sentença e proporcionais às violações e aos danos, para que não haja enriquecimento ou empobrecimento das vítimas ou dos beneficiários.

257. O Estado brasileiro toma nota da jurisprudência desenvolvida até agora por esta Colenda Corte e compreende que ela representa parte importante do incremento e da efetividade das medidas de reparação devidas em razão de violações à Convenção Americana e aos demais tratados sujeitos à jurisdição desta Corte, especialmente porque o texto convencional, por si só, não oferece parâmetros suficientes para sua efetiva aplicação.

258. O Brasil aprecia de modo especial a orientação jurisprudencial que confere primazia às chamadas medidas de *restitutio in integrum* sobre outras medidas reparatórias, especialmente sobre a determinação de pagamento de indenização. Esta postura da Corte Interamericana tem sido elogiada também por quem promove estudos comparados com outros sistemas regionais de proteção dos direitos humanos:

It has been suggested that the measures of satisfaction awarded by the Inter-American Court have the role of humanizing reparations in international human rights law, given that they go beyond a simple order to pay some monetary compensation. **Some judges from that court have also warned against the danger of mercantilization of reparations, in the sense of reducing their wide range to simple indemnifications.** Does the current European system encourage the process of ‘monetizing’ international human rights law remedies in the sense of focusing excessively on translating issues into a financial framework as opposed to alternatives?<sup>55</sup> (grifo nosso)

259. Ao longo dos últimos anos a Corte Europeia de Direitos Humanos tem cada vez mais determinado em sentenças as medidas de restituição integral. Tem-se de algum

---

<sup>55</sup> ICHIM, Octavian. *Just satisfaction under the european convention on human rights*. United Kingdom: Cambridge University Press, 2015, p. 20.

modo uma mudança na tradicional concepção europeia de que as sentenças da Corte deveriam se limitar a declarar a violação e condenar os Estados a uma reparação pecuniária. Nesse contexto, a primazia das medidas de restituição integral sobre outras medidas de reparação também tem sido reconhecida por aqueles que analisam sua jurisprudência:

The Court has explained that, following a ruling in which it finds one or more breaches of Convention rights, Article 46(1) requires contracting states to effectively put an end to the violations established by the Court and fulfill *restitutio in integrum*. *Restitutio in integrum* is the primary form of reparation that states parties to the ECHR must provide. Its purpose is to re-establish as far as possible the situation existing before the breaches and to “take something from the wrongdoer to which the victim is entitled and restore it to the victim.” When practicable, *restitutio in integrum* is the preferred form of reparation: it ends continuing violations and, more importantly, “corresponds to the needs and desires of victims.”<sup>56</sup>

260. Ao Estado brasileiro, de fato, parece que a previsão convencional de possível imputação de sanção indenizatória em face da comprovada violação de direitos humanos não deve ser a *prima ratio* entre as medidas de reparação cabíveis, sob pena de se promover indesejada “*monetização*” do sistema de petições individuais insculpido na Convenção. Essa mesma preocupação, aliás, deve guiar os tribunais internacionais em geral, e esta Corte em particular, quando da fixação de montantes devidos a título de reparação pecuniária por danos materiais ou morais.

261. A preocupação de se determinar medidas de reparação relacionadas às violações declaradas em sentença e proporcionais àquelas violações e aos danos sofridos também é resultado positivo dessa construção jurisprudencial. A fixação das medidas de reparação por esta Honrável Corte deve sempre ter em consideração as possibilidades de violações mais ou menos graves, assim como o reconhecimento de danos de maior ou menor proporção, de modo que as reparações sejam fixadas à luz da gravidade da violação e da proporção do dano que o caso apresenta. É questão de justiça sobretudo para os Estados, que não devem ser sancionados de modo semelhante àqueles que promoveram violações e danos mais graves.

262. É nesse sentido que a Corte Interamericana vem adequadamente desenvolvendo jurisprudência que contempla diversas espécies de reparação, tais como

<sup>56</sup> NIFOSI-SUTTON, Ingrid. The Power of the European court of human rights to order specific non-monetary relief: a critical appraisal from a right to health perspective. *Harvard Human Rights Journal*, 2010, Vol. 23, p. 53.

medidas de *restituição* (libertação de vítimas ilegalmente detidas, proteção de vítimas deslocadas para que retornem ao local de origem e retorno de terras ancestrais a povos indígenas, por exemplo); *reabilitação* (tratamento médico ou psicológico para as vítimas, por exemplo); *satisfação* (atos públicos e cerimônias de reconhecimento de responsabilidade pelo Estado; publicação da sentença; construção de monumentos; localização dos restos mortais das vítimas; investigação, persecução e punição, etc); além da *compensação pecuniária*.

## 2 Sobre as chamadas medidas de não repetição

263. Ainda sobre a jurisprudência desta Egrégia Corte, o Brasil toma nota do entendimento de que as medidas de reparação determinadas em sentença condenatória podem abranger não somente medidas individuais, de caráter reparatório, voltadas às vítimas identificadas e devidamente representadas na controvérsia, mas também medidas gerais, de caráter preventivo, voltadas à adoção de atos administrativos, legislativos ou de outra natureza a serem adotados segundo parâmetros estipulados por esta Corte.

264. O Estado brasileiro conhece o recorrente entendimento desta Honorável Corte de que as medidas de reparação fixadas em sentença condenatória podem incluir medidas preventivas, de caráter estrutural, que visam a evitar a repetição futura das violações constatadas no caso em julgamento, ou seja, as chamadas *medidas de não-repetição*. Sob o amplo espectro dessas medidas há sentenças que determinam aos Estados a adoção de decisões legislativas (aprovação, emenda, revogação ou afastamento de leis nacionais), administrativas (medidas de aprimoramento das capacidades de atuação de agentes públicos, construção de presídios e outras instituições públicas, etc) e judiciais (revogação de decisões judiciais domésticas).

265. Tem-se usualmente o argumento de que se os Estados partes da Convenção obrigaram-se a adotar as medidas legislativas ou de outra natureza necessárias para tornar efetivos os direitos e liberdades previstos na Convenção (artigo 2 da CADH), pode a Corte Interamericana concretizar tal obrigação em sentença que, a partir de um caso específico, determine as medidas gerais, legislativas ou de outra natureza, que devem ser adotadas para tornar efetivos tais direitos e liberdades.

266. Esse raciocínio, sob o entendimento do Estado brasileiro, merece uma cuidadosa reflexão à luz do consenso estabelecido nos termos do artigo 61(1) da Convenção Americana. A obrigação de adotar medidas legislativas ou de outra natureza necessárias para tornar efetivos os direitos e liberdades previstos na Convenção é e deve ser imputada aos Estados partes da CADH por aplicação do seu artigo 2º *per se*. Todas as demais obrigações assumidas pelos Estados ao se tornarem partes da Convenção Americana, aliás, guardam essa característica. Em outras palavras, os Estados signatários da CADH devem cumprir as obrigações instituídas no artigo 2º da Convenção da mesma forma que devem adimplir as obrigações de respeito e garantia instituídas nos demais dispositivos convencionais.

267. Nesse sentido, diante de comprovada violação do artigo 2º ou de qualquer outro dispositivo da CADH, entende o Estado brasileiro que a Corte Interamericana tem poderes para proferir sentença em que se declare a violação da norma convencional (artigo 61(1), primeira parte), determinar que se assegure à vítima o gozo dos direitos e liberdades violados (obrigação de cessação) e também que se **repare as consequências** da medida ou situação que haja configurado a violação desses direitos, bem como o pagamento de indenização justa à parte lesada (medidas de reparação).

268. O Estado brasileiro, nesse sentido, entende ser oportuna a reflexão sobre em que medida estariam incluídos no mandato convencional a condenação dos Estados à adoção de **medidas de prevenção das causas** da violação, para além das **medidas de reparação das consequências** daquela mesma violação. Em outras palavras, essa reflexão busca esclarecer a medida em que reparações que alcancem **possíveis infrações futuras** podem ser determinadas.

269. O exame da questão sob o prisma do artigo 41 da Convenção Europeia de Direitos Humanos, norma equivalente ao artigo 63.1 da CADH, tem recebido o seguinte enfoque:

The judges were very attentive [when ruling on the Broniowski case] not to assume more powers than those conferred by the Convention. They examined the need to remedy the systemic nature of the violation in the context of the state's obligation under Article 46 to abide by the Court's judgments, and **not as a matter of reparation for a potential breach under Article 41, which expressly covers past, not future, infringements.**<sup>57</sup> (grifo nosso)

<sup>57</sup> ICHIM, Octavian. *Just satisfaction under the european convention on human rights*. United Kingdom: Cambridge University Press, 2015, p. 214.

270. Para além de um simples exercício de interpretação gramatical, a compreensão acima reflete, segundo o entendimento do Estado brasileiro, o compromisso assumido por todos os Estados que ratificaram a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Ainda que esta Honorable Corte seja o órgão competente para dar a última palavra sobre a interpretação da Convenção, é fundamental que se observem parâmetros claros e objetivos para que, jurisprudencialmente, os limites do *pacta sunt servanda* sejam interpretados. Ainda que a Convenção Americana, como qualquer outro tratado, seja instrumento a ser interpretado de maneira viva, dinâmica, a partir da realidade vivida pelo intérprete em seu tempo, tal dinamicidade não pode configurar ausência de limites de atuação.

271. Não por acaso, a evolução desse debate no continente europeu levou os países sujeitos ao Sistema Europeu de Direitos Humanos a **autorizarem a Corte EDH a assistir os Estados na identificação de soluções apropriadas para superar violações sistêmicas de direitos humanos**. Por meio da Resolução Res (2004)3, adotada em 12 de maio de 2004, o Comitê de Ministros do Conselho da Europa assim decidiu:

Invites the Court:

I. as far as possible, to identify, in its judgments finding a violation of the Convention, what it considers **to be an underlying systemic problem and the source of this problem**, in particular when **it is likely to give rise to numerous applications**, so as **to assist states in finding the appropriate solution** and the Committee of Ministers in supervising the execution of judgments;

II. to specially notify any judgment containing indications of the existence of a systemic problem and of the source of this problem not only to the state concerned and to the Committee of Ministers, but also to the Parliamentary Assembly, to the Secretary General of the Council of Europe and to the Council of Europe Commissioner for Human Rights, and to highlight such judgments in an appropriate manner in the database of the Court<sup>58</sup>. (grifo nosso)

272. A decisão dos Estados levou a Corte Europeia a regulamentar o procedimento denominado “sentença-piloto” (*pilot-judgment procedure*). O procedimento de sentença-piloto pode ser iniciado a requerimento de uma das partes da disputa ou por decisão da própria Corte. Os juízes então avaliam se alguma das supostas violações afeta um amplo grupo de indivíduos que já peticionaram perante a Corte ou

<sup>58</sup> CONSELHO da Europa. *Resolução Res (2004)3 do Comitê de Ministros sobre Sentenças Reveladoras de um Problema Sistêmico Profundo*. Disponível em: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743257#Top>. Acesso em: 07 set. 2015.

vítimas em potencial. Eles identificam assim o problema sistêmico. Conseqüentemente, a Corte pronuncia a necessidade de se adotar reparações gerais, de não-repetição, e fornece orientações para assistir o Estado na escolha que este tomará das medidas específicas que devem ser adotadas.<sup>59</sup> O Comitê de Ministros é responsável pelo monitoramento da implementação das medidas decididas pelo Estado para superar o problema sistêmico.

273. Há, portanto, alguns elementos que diferenciam consideravelmente ambos os sistemas regionais de proteção de direitos humanos quanto à adoção de medidas gerais de não repetição.

274. O primeiro, e mais importante, é que a Corte Europeia de Direitos Humanos recebeu o necessário **mandato dos Estados** para ampliar o escopo das condenações proferidas em suas sentenças, o que não ocorreu, até o momento, no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, em que tal ampliação se deu por desenvolvimento jurisprudencial.

275. O segundo é que a indicação da necessidade de se adotar medidas gerais de não-repetição pressupõe a identificação de **violações sistêmicas** de direitos humanos, o que não poderia ser diferente, já que a adoção de tais medidas em razão de violações individuais ou isoladas de direitos humanos se descolaria de qualquer percepção de proporcionalidade sem esse parâmetro de julgamento.

276. A percepção de que as medidas gerais de não repetição pressupõem uma violação sistêmica de direitos humanos também é compartilhada por aqueles que estudam o Sistema Interamericano:

A pattern of human rights violations often reveals systemic problems in the State that are likely to be repeated in the future if fundamental changes are not made. To end the cycle of human rights abuse, the Court orders reparations that not only benefit the individual victims in the case but also bring about structural changes that will benefit society. These remedies often include capacity building by training public officials, legislative reform, reversal or execution of domestic court rulings, and other nonlegal measures such as improving prison conditions.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> O *pilot-judgment procedure* é descrito no artigo 61 das Regras da Corte Europeia, por alteração promovida em 21 de fevereiro de 2011: CORTE EDH. *Regras da Corte*. Disponível em: [http://www.echr.coe.int/Documents/Rules\\_Court\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf). Acesso em: 07 set. 2015.

<sup>60</sup> PASQUALUCCI, Jo M. *The practice and procedure of the Inter-American Court of Human Rights*. 2ª ed. Nova Iorque: Cambridge, 2013 (e-book), pos. 8088.

277. Apesar disso, uma avaliação atenta dos elementos que caracterizam a violação sistêmica apta a ensejar medidas gerais de não repetição ainda está por vir na jurisprudência desta Honorável Corte. Sobre o tema, eis uma reflexão sobre como tem se pronunciado a Corte Europeia:

The question is: how many similar cases are necessary before the Strasbourg judges accept the existence of an internal malfunction and prescribe general measures? In *Broniowski*, the Court identified 167 cases on its dockets and a potential total of some 80,000 complainants. In *Lukenda v. Slovenia*, 500 length-of-proceedings applications were pending before the Court, and in addition several statistics confirmed that delays in judicial proceedings were a major problem in that country. In *Hutten-Czapska v. Poland*, where the underlying systemic problem originated in the malfunctioning of the housing legislation, the Grand Chamber identified some 600,000 persons potentially affected. In *Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine*, where the failure consisted in non-enforcement or delayed enforcement of domestic decisions, the judges pointed to more than 300 judgments already delivered and some 1,400 applications pending, but further highlighted that any national who had obtained a final domestic decision ran the risk of being deprived of proper enforcement.<sup>61</sup>

278. O terceiro deles é a **natureza jurídica** das medidas gerais de não repetição. Enquanto o mandato conferido pelos Estados autoriza a Corte Europeia a **assistir os Estados na decisão**, que lhes compete, sobre as medidas necessárias para superar problemas sistêmicos de violação de direitos humanos, esta Honorável Corte tem construído entendimento de que lhe compete **determinar de modo cogente** medidas de não repetição concretas e específicas.

279. A definição de que as medidas de não repetição possuem **natureza recomendatória**, para além de derivar expressamente do mandato conferido pelos Estados à Corte Europeia, prestigia, naquele continente, a maior capacidade que os agentes do Estado possuem para definir a medida concreta a ser implementada para superar o quadro sistêmico de violação:

Unlike individual measures, the Court does not indicate a course of action, but leaves the choice to the breaching state. In fact, **the 2004 resolution of the Committee of Ministers, which is the legal basis for the Court's recommendations**, has invited the judges to identify only the existence and the source of a systemic problem, 'so as to assist states in finding the appropriate solution' and the Committee to supervise the execution. **The Court was denied permission to meddle in internal affairs. Indeed, it would even have been inappropriate to give it such power, given that governments are better**

<sup>61</sup> ICHIM, Octavian. *Just satisfaction under the european convention on human rights*. United Kingdom: Cambridge University Press, 2015, p. 215.

equipped than an international institution to redress domestic legal shortcomings.

[...]

The Court's approach is very cautious in the absence of a treaty provision to allow it to indicate a course of action, and also given that member states are extremely sensitive to any unjustified intervention in their own affairs. The Court has endeavoured to evade any possible accusation that it assumes more powers than it has under the Convention, or that it becomes involved in the tasks of another treaty organ. In so far as it needed a justification in that respect, the Court associated its new ability to give directions with a form of co-operation with the Committee [of Ministers] for a better and easier execution of its judgments, not with a power per se. Thus, whatever the case, the judges attach their entitlement to suggest general measures to the state's obligation to abide by the Court's decision, not to their own power to afford just satisfaction. **Otherwise stated, those measures are not linked directly or indirectly to a treaty violation, but are mentioned in order to assist the execution.** In the absence of an agreement by states, the judges had the only solution of accentuating the contracting parties' existing obligations instead of developing proactive theories of human rights protection.<sup>62</sup>

280. A jurisprudência da Corte Europeia tem reiterado o carácter recomendatório das medidas de não repetição por ela sugeridas:

119. The Court observes that under Article 46 of the Convention the Contracting Parties undertake to abide by the final judgments of the Court in any case to which they are parties, execution being supervised by the Committee of Ministers. It follows, among other things, that a judgment in which the Court finds a violation imposes on the respondent State a legal obligation not just to pay those concerned the sums awarded by way of just satisfaction under Article 41, but also to choose, subject to supervision by the Committee of Ministers, the general and/or, if appropriate, individual measures to be adopted in their domestic legal order to put an end to the violation found by the Court and to redress as far as possible the effects. Subject to monitoring by the Committee of Ministers, the respondent State remains free to choose the means by which it will discharge its legal obligation under Article 46 of the Convention, provided that such means are compatible with the conclusions set out in the Court's judgment (see, mutatis mutandis, *Scozzari and Giunta v. Italy* [GC], nos. 39221/98 and 41963/98, § 249, ECHR 2000-VIII).

120. In *Broniowski v. Poland* ([GC], no. 31443/96, §§ 188-94, ECHR 2004-V) the Court considered that, where it found that a violation had originated in a systemic problem affecting a large number of people, general measures at national level could be called for in the execution of its judgments. This kind of adjudicative approach by the Court to systemic or structural problems in the national legal order has been described as a "pilot-judgment procedure". The procedure is primarily designed to assist the Contracting States in fulfilling their role in the Convention system by resolving such problems at national level, thereby securing to the persons concerned the Convention rights and freedoms as required by Article 1 of the Convention, offering them more rapid redress and, at the same time, easing the

<sup>62</sup> ICHIM, Octavian. *Just satisfaction under the european convention on human rights*. United Kingdom: Cambridge University Press, 2015, p. 216-218.

burden on the Court, which would otherwise have to take to judgment large numbers of applications similar in substance (see *Broniowski v. Poland* (friendly settlement) [GC], no. 31443/96, §§ 34-35, ECHR 2005-IX).<sup>63</sup>

281. O Estado brasileiro compreende que as medidas de não repetição constituem importante instrumento de prevenção de futuras violações de direitos humanos e que vão ao encontro da obrigação estatal de garantir direitos e prevenir futuras violações (Art. 1.1 CADH) e de adotar medidas legislativas ou de outra natureza que sejam necessárias para tornar efetivos os direitos e liberdades protegidos pela Convenção (art. 2º, CADH).

282. Se é verdade que os Estados precisam adotar medidas que assegurem o cumprimento de sua obrigação de garantia-prevenção, para que violações de direitos humanos possam não se repetir, é verdade também que a adoção de políticas públicas, administrativas e legislativas, devem ser confiadas primordialmente aos representantes eleitos democraticamente pelo povo, como parte do sistema de freios e contrapesos. Nesse contexto, a falta de critérios para o estabelecimento de amplas obrigações de não repetição por instâncias internacionais pode representar o comprometimento da democracia representativa.

283. O Estado brasileiro recebe com satisfação recomendações da Comissão Interamericana para que medidas de não repetição sejam adotadas, ou mesmo pareceres desta Colenda Corte que no exercício de sua função consultiva possam dispor sobre a compatibilidade em abstrato de atos legislativos ou administrativos domésticos com a Convenção (artigo 64(2) da CADH). No exercício de sua competência contenciosa, é necessário, contudo, muita cautela para que medidas de não repetição sejam determinadas, inclusive por meio do controle de convencionalidade em abstrato de leis nacionais. O Estado entende que não deve esta Corte arrogar-se poderes que nenhuma outra instância nacional ou internacional possui, sem uma maior reflexão sobre os poderes que lhe foram conferidos pela Convenção Americana para tanto e, como consequência, um melhor desenvolvimento de sua jurisprudência sobre os parâmetros para o exercício de tais poderes, que não devem desvirtuar-se em arbítrio. O Estado roga à Corte Interamericana que considere desenvolver parâmetros gerais, objetivos e razoáveis para a determinação de medidas de não repetição, as quais não devem estar

---

<sup>63</sup> CORTE EDH. Grande Câmara. *Caso Sejdicovic v. Italy* (Petição nº. 56581/00), Sentença de 1º de março de 2006, pars. 119-120.

estribadas em meras percepções particulares da CIDH ou dos representantes, mas em evidências claras de violações sistêmicas. Ademais, a margem política de atuação para a construção de políticas públicas, em seu sentido amplo, deve ser considerada por esta Corte IDH, de tal forma que não sejam impostas escolhas de políticas públicas às autoridades nacionais que estejam legitimamente sujeitas a controvérsias derivadas do pluralismo democrático.

284. Por tudo que se expôs, o Estado brasileiro convida os Excelentíssimos Juízes que formam a composição atual deste Egrégio Tribunal a refletir sobre as considerações trazidas acima, de maneira que a melhor compreensão sobre a natureza e o alcance das medidas de não repetição possa orientar a sentença que será prolatada neste caso.

### **3 Fortalecimento das investigações e responsabilização do Estado**

#### *3.1 Protocolo nacional de diligências em investigações de graves violações de direitos humanos*

285. A leitura de protocolos internacionais que buscam regular formas de investigação e de julgamento de crimes violadores de direitos humanos – a exemplo dos Protocolos de Minnessota e de Istambul, destacados pelos representantes – indica que, para uma atuação concreta, eficaz e eficiente nesse processo, o Estado necessita aparelhar-se com recursos humanos e materiais suficientes e capazes de concretizar o ideal de proteção firmado em pactos internacionais do gênero.

286. A partir dessa perspectiva, esse ideal pode ser concretizado na medida em que não somente leis sejam editadas, mas que também sejam considerados todos os aspectos que envolvam uma atuação estatal satisfatória na apuração da autoria e da materialidade delitiva, culminando com a responsabilização dos autores criminais e com a efetiva reparação das vítimas.

287. Assim, para muito além de uma plataforma unicamente jurídica, deve ser levado em conta um efetivo plano prático que considere metodologicamente componentes fáticos e probatórios, além de várias linhas investigativas, que somente podem ser materializados se houver instituições públicas fortalecidas, agentes preparados, e o necessário meio financeiro para levar a cabo essas atividades.

288. O Estado brasileiro já conta com um amplo leque de legislação que regula procedimentos de apuração, investigação e processo não somente de crimes praticados em desfavor de direitos humanos, mas de quaisquer crimes contra a pessoa. É exemplo dessa legislação o Código Penal brasileiro (CP)<sup>64</sup>, que trata da tipificação de uma grande variedade de crimes, entre eles o mais novo crime de ‘milícia privada’. Alterado pela recente Lei nº 12.720/13<sup>65</sup>, que dispõe sobre o crime de extermínio de seres humanos, o novo art. 288-A do CP tipifica a conduta criminosa de *constituir, organizar, integrar, manter ou custear organização paramilitar, milícia particular, grupo ou esquadrão com a finalidade de praticar qualquer dos crimes nele previstos*, aumentando consideravelmente as penas do crime de homicídio e de lesão corporal para quem incorre nos delitos dessa natureza.

289. É também exemplo o nosso Código de Processo Penal (CPP)<sup>66</sup>, que traz uma série de regras que disciplinam a postura e atuação de autoridades policiais e judiciais no exercício das suas funções, tais como procedimentos para busca e apreensão de pessoas, prisões cautelares, cumprimentos de mandado e de captura, instauração e condução de inquéritos policiais, diligências investigativas, exames periciais (autópsia, cadavérico, exumação, inclusive do local onde praticada a infração penal, etc).

290. A fim de garantir isenção em suas funções, cite-se, ainda, a Lei nº 12.030/2009, que – dispendo sobre as perícias oficiais de natureza criminal –, assegura aos peritos autonomia técnica, científica e funcional, exigido concurso público, com formação acadêmica específica, para o provimento do cargo de perito oficial. Além disso, em razão do exercício das atividades de perícia oficial de natureza criminal, a Lei dispõe que os peritos de natureza criminal estarão sujeitos a regime especial de trabalho, observada a legislação específica de cada ente a que se encontrem vinculados. Observado o disposto na legislação específica, a Lei dispõe também que são peritos de natureza criminal os peritos criminais, peritos médico-legistas e peritos odontologistas com formação superior específica detalhada em regulamento, de acordo com a necessidade de cada órgão e por área de atuação profissional.

291. Demais disso, o Estado brasileiro conta com uma ampla legislação penal e processual penal específica sobre crimes aos quais é conferido um tratamento especial

<sup>64</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)

<sup>65</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2011-2014/2012/Lei/L12720.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2012/Lei/L12720.htm)

<sup>66</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm)

pelos órgãos públicos voltados à sua coibição, e que também trazem regras que disciplinam a atuação investigativa e processual de autoridades. Apenas como exemplo, pode ser citada a Lei nº 12.850/2013<sup>67</sup>, que visa a combater o crime organizado dentro e fora das instituições públicas; a Lei nº 4.898/65, que inibe o abuso do poder de autoridades públicas<sup>68</sup>; a Lei nº 11.343/06<sup>69</sup>, que trata da repressão ao tráfico ilícito de drogas, disciplinando as providências investigativas e de instrução criminal realizadas por autoridades policiais e judiciais.

292. No tocante à investigação realizada pelo Ministério Público, registre-se a Resolução nº 13/06 e a Resolução nº 23/06, editadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que tratam da disciplina da instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal e do inquérito civil<sup>70</sup>.

293. Cite-se, também, a Lei nº 11.473/2007, que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública, autorizando a União (Governo Federal) a firmar convênio com os demais Estados-membros da Federação para executar atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

294. Essa cooperação federativa compreende operações conjuntas, transferências de recursos e desenvolvimento de atividades de capacitação e qualificação de profissionais, no âmbito da Força Nacional de Segurança Pública e da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos.

295. A referida Lei considera atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio: o policiamento ostensivo; o cumprimento de mandados de prisão; o cumprimento de alvarás de soltura; a guarda, a vigilância e a custódia de presos; os serviços técnico-periciais, qualquer que seja sua modalidade; e mais recentemente as atividades relacionadas à segurança dos grandes eventos.

296. Para tanto, a União, por intermédio do seu Ministério da Justiça, também poderá colocar à disposição dos Estados-membros, em caráter emergencial e provisório, servidores públicos federais, ocupantes de cargos congêneres e de formação técnica

---

<sup>67</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm)

<sup>68</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4898.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4898.htm)

<sup>69</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm)

<sup>70</sup> <http://www.cnmp.mp.br/portal/filtro-normas/?t=131>

compatível, para execução do convênio de cooperação federativa de que trata esta Lei, sem ônus.

297. Ainda em relação ao componente jurídico, encontra-se, também, em trâmite perante a Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4.471/2012<sup>71</sup>, que propõe a alteração de diversos artigos do já referido Código de Processo Penal brasileiro (CPP). Conforme exposto na justificativa do referido Projeto de Lei, o Estado brasileiro vem envidando esforços legislativos para fortalecer mecanismos para uma correta apuração e a devida punição de agentes policiais envolvidos em casos de uso indevido da força letal.

298. Além disso, destaca-se do Projeto de Lei nº 4.471/2012 nova redação proposta para o art. 292 do CPP que, além de ressaltar a “moderação” e a “necessidade” nas medidas de legítima defesa adotadas por agentes públicos para conter eventual resistência à sua atuação legal, também acrescenta quatro parágrafos ao artigo, dispondo sobre os procedimentos imediatos de apuração dos fatos:

“Art. 292. Se houver, ainda que por parte de terceiros, resistência à captura em flagrante, ou ao cumprimento de ordem judicial, o executor e as pessoas que o auxiliarem poderão usar moderadamente dos meios necessários para defender-se ou para vencer a resistência.

§ 1º Se do emprego da força resultar ofensa à integridade corporal ou à vida do resistente, a autoridade policial competente deverá instaurar imediatamente inquérito para apurar esse fato, sem prejuízo de eventual prisão em flagrante.

§ 2º Da instauração do inquérito policial de que trata o parágrafo anterior será feita imediata comunicação ao Ministério Público e à Defensoria Pública, sem prejuízo do posterior envio de cópia do feito ao órgão correccional correspondente e, onde houver, à Ouvidoria, ou órgão de atribuições análogas.

§ 3º Observado o disposto no art. 6º, todos os objetos que tiverem conexão com o evento mencionado no § 1º, como armas, material balístico e veículos, deverão ser, imediatamente, exibidos à autoridade policial.

§ 4º Independentemente da remoção de pessoas e coisas, deverá a autoridade policial responsável pela investigação dos eventos com resultado morte requisitar o exame pericial do local”.

299. Registre-se, também, que o referido Projeto de Lei prevê regras específicas para a realização de exames periciais em casos de morte violenta, os quais serão

---

<sup>71</sup> Projeto de Lei nº 4471/2012, proposto pelos deputados federais Paulo Teixeira, Fábio Trad, Miro Teixeira e Delegado Protógenes. Informações sobre a tramitação do PL disponíveis em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=556267>.

indispensáveis quando houver apuração de conduta de agentes do Estado. Neste caso, os novos dispositivos preveem que, além de serem elaborados em até 10 dias, os laudos deverão ser encaminhados imediatamente à autoridade policial, ao órgão correicional correspondente, ao Ministério Público e à família da vítima, sem prejuízo da realização de exames complementares. Além disso, caso os laudos não sejam juntados aos autos no prazo de 10 dias, a autoridade policial os requisitará e comunicará ao Ministério Público. Confirmam-se as novas proposições:

“Art. 162.....

§ 1º Nos casos de morte violenta será obrigatório exame interno, documentação fotográfica e coleta de vestígios encontrados durante o exame necroscópico.

[...]

§ 3º O exame interno sempre será realizado nos casos de morte violenta ocorrida em ações com envolvimento de agentes do Estado.

§ 4º Na hipótese do § 3º, o laudo será elaborado em até dez dias e encaminhado imediatamente à autoridade policial, ao órgão correicional correspondente, ao Ministério Público e à família da vítima, sem prejuízo, quando necessário, de posterior remessa de exames complementares.

[...]

§ 6º Caso o laudo não seja juntado aos autos no prazo do § 4º, a autoridade policial o requisitará e comunicará o Ministério Público.” (NR)

“Art. 169. Para o efeito de exame do local onde houver sido praticada a infração, a autoridade providenciará imediatamente para que não se altere o estado das coisas até a chegada dos peritos, que deverão instruir seus laudos com fotografias, desenhos ou esquemas elucidativos.

[...]

§ 2º Nos casos de morte violenta ocorrida em ações com envolvimento de agentes do Estado, o laudo será entregue à autoridade requisitante em até dez dias, sem prejuízo, quando necessário, de posterior remessa de exames complementares.”

300. Como se pode constatar, o Projeto de Lei nº 4.471/2012 visa a atender à necessidade de correta e devida apuração de casos envolvendo letalidade no emprego da força estatal. Além disso, ao reforçar a regulação das fases, procedimentos e pressupostos fundamentais de uma investigação eficaz, o referido Projeto de Lei garantirá que as ações que envolvam o emprego de força letal policial – outrora designadas genericamente como “resistência seguida de morte”, ou documentadas em “autos de resistência” –, sejam rigorosamente submetidas à devida apreciação do sistema

judiciário brasileiro.

301. Desse modo, o Projeto de Lei nº 4.471/2012 acolhe os reclamos dos direitos humanos, já que observa as regras de tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. Neste sentido, mencionem-se os princípios das Nações Unidas para a prevenção efetiva e investigação de execuções sumárias, arbitrárias e extralegais, adotados em 24 de maio de 1989<sup>72</sup>:

1. Os Governos proibirão por lei todas as execuções extrajudiciais, arbitrárias ou sumárias e velarão para que, todas essas execuções sejam tipificadas como crimes no seu direito penal e sejam puníveis com penas adequadas que tenham em conta a gravidade de tais infrações. Não poderão ser invocadas para justificar essas execuções circunstâncias excepcionais, como por exemplo, o estado de guerra ou de risco de guerra, a instabilidade política interna nem nenhuma outra emergência pública. Essas execuções não serão levadas a cabo em nenhuma circunstância, nem sequer em situações de conflito armado interno, de abuso ou de uso ilegal da força por parte de um funcionário público ou de outra pessoa que atue com carácter oficial ou de outrem que atue por instigação, ou com o consentimento ou aquiescência daquela, nem mesmo em situações em que a morte se verifique durante a prisão preventiva. Esta proibição prevalecerá sobre os decretos promulgados pela autoridade executiva. [...]

302. Além disso, a partir da premissa de que a eficácia de uma investigação implica, dentre outros fatores, a sua imparcialidade, o Projeto de Lei nº 4.471/2012 garante que a investigação será capaz de determinar se a força utilizada foi ou não justificada segundo as circunstâncias presentes no caso concreto e de identificar e punir os responsáveis em caso de eventual abuso.

303. Nesse contexto, o projeto ora proposto garante ainda a preservação dos meios de prova em relação à perícia, à coleta, conservação e exame dos vestígios e a coleta da maior amplitude possível de elementos materiais aptos a permitir a correta e isenta apuração dos fatos pelos órgãos do sistema de justiça, sempre que da ação dos agentes do Estado resultar ofensa à integridade corporal ou à vida de qualquer cidadão.

304. A proposta assegura, ainda, que não haverá mais uma tramitação específica de procedimentos que tenham como objeto central a resistência, sempre que esta tiver como resultado uma ofensa física ou mesmo morte. Nesses casos, deverá ser respeitada a apuração primordial tanto do evento morte quanto das eventuais lesões corporais,

---

<sup>72</sup> Anexo 4 - Organização das Nações Unidas. Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), Resolução n. 1989/65, de 24 de maio de 1989. Disponível em: <http://www.rcdh.es.gov.br/sites/default/files/1989%20ONU%20Principios%20Prevencao%20Investigacao%20Execucoes%20Extrajudiciais.pdf>

segundo as competências materiais determinadas pela legislação vigente e aplicadas a tais atos. Afasta-se assim, qualquer possibilidade de que uma eventual resistência de um cidadão a ordem legítima de autoridade pública prevaleça sobre eventual consequência letal da ação do agente público.

305. Portanto, a sua aprovação proporcionará a ampliação do controle e da fiscalização sobre a atividade de segurança pública, de maneira eficiente e independente, de modo a diminuir excessos e garantir a responsabilização pelos atos que não estejam condizentes com as conquistas do Estado Democrático de Direito e com os anseios sociais pela redução da violência estatal e da letalidade de suas ações.

306. Como se pode aferir, o referido Projeto de Lei encontra-se em conformidade com os direitos e garantias fundamentais da pessoa humana, além de observar irrestritamente o devido processo legal por meio da condução de uma investigação sistematizada e de busca pela redução de falhas, o que se mostra imprescindível para coibir práticas violadoras de direitos humanos.

307. Por isso, o Estado brasileiro, na medida em que reconhece seus deveres internacionais, já se encontra trabalhando para aprimorar seus procedimentos internos, de modo a que haja uma investigação completa, imediata e imparcial de todos os casos suspeitos de execução sumária, arbitrária e extralegal que possam ensejar violação a direitos humanos. Considerando que o propósito das investigações deve ser o de estabelecer as causas, as razões e autoria de qualquer ato ou prática que possa ter causado a morte de uma pessoa, devem ser fortalecidos os mecanismos de apuração, seja através de exames periciais adequados (análise de qualquer prova física ou documental), seja pela colheita de relatos de testemunhas, tudo de modo a que a investigação possa distinguir a morte natural ou acidental do homicídio.

308. Em virtude do fato de que leis protetoras do direito à vida e da integridade de pessoas já se encontram vigentes no ordenamento jurídico brasileiro, e de que outras medidas de caráter legislativo já estão sendo implementadas para que se aprimorem e se fortaleçam os mecanismos democráticos e institucionais para controle, investigação e processamento de fatos delitivos de qualquer natureza, torna-se inócuo o pedido dos representantes para que um protocolo nacional seja editado pelo Estado brasileiro. O que tornará eficiente a apuração de crimes desse gênero não é a

edição de mais um protocolo nacional de diligências em investigações de graves violações de direitos humanos, mas, sim, o fortalecimento e aperfeiçoamento da atuação dos órgãos ligados à apuração desses crimes.

309. Por fim, além de um mero protocolo nacional não ser um instrumento suficiente para o desígnio proposto pelos representantes, outro fato que não pode ser desconsiderado é que o pedido dirigido a esta Colenda Corte também é inadequado na medida em que visa a impor, por meio unilateral, mudanças estruturais na legislação doméstica dos Estados Partes em detrimento do processo democrático estabelecido na Constituição Federal desses países, o que culmina também com a tentativa de desviar esta Egrégia Corte de sua verdadeira competência: a de julgar apenas as violações de direitos humanos supostamente cometidas. Em outras palavras, as medidas acima solicitadas escapam ao conjunto de reparações que podem ser determinadas em sentença, de maneira legítima e viável, por esta Honorável Corte. Por todas essas razões, o Estado brasileiro requer que o pedido seja declarado improcedente.

### *3.2 Da Investigação Criminal promovida pelo Ministério Público*

310. O Supremo Tribunal Federal concluiu, em Recurso Extraordinário nº 59372<sup>7</sup>, que o Ministério Público tem competência constitucional para promover investigação de natureza penal, ressalvadas as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer pessoa sob investigação do Estado.

"O MP dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado e qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso país, os advogados (lei 8906/94, artigo 7º, incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade – sempre presente no Estado Democrático de Direito - do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (súmula vinculante 14), praticados pelos membros dessa instituição."

311. Sobre a questão, a Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público número 13, de 2 de outubro de 2006<sup>73</sup>, que regulamenta o art. 8º da Lei Complementar 75/93 e o art. 26 da Lei n.º 8.625/93, disciplina, no âmbito do Ministério Público, a

<sup>73</sup> Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/resolucoes/2915-resolucao-13>

instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal. O procedimento investigatório criminal poderá ser instaurado de ofício, por membro do Ministério Público, no âmbito de suas atribuições criminais, ao tomar conhecimento de infração penal, por qualquer meio, ainda que informal, ou mediante provocação.

312. O membro do Ministério Público, no exercício de suas atribuições criminais, deverá dar andamento, no prazo de 30 (trinta) dias a contar de seu recebimento, às representações, requerimentos, petições e peças de informação que lhes sejam encaminhadas, podendo este prazo ser prorrogado, fundamentadamente, por até 90 (noventa) dias, nos casos em que sejam necessárias diligências preliminares para a investigação dos fatos para formar juízo de valor. (Artigo 3º)

313. Da instauração do procedimento investigatório criminal far-se-á comunicação imediata e escrita ao Procurador-Geral da República, Procurador Geral de Justiça, Procurador-Geral de Justiça Militar ou ao órgão a quem incumbir por delegação, nos termos da lei. (Artigo 5º)

314. Sem prejuízo de outras providências inerentes à sua atribuição funcional e legalmente previstas, o membro do Ministério Público, na condução das investigações, poderá fazer ou determinar vistorias, inspeções e quaisquer outras diligências, requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades, órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, requisitar informações e documentos de entidades privadas, inclusive de natureza cadastral.

315. Poderá, ainda, notificar testemunhas e vítimas e requisitar sua condução coercitiva, nos casos de ausência injustificada, ressalvadas as prerrogativas legais, acompanhar buscas e apreensões deferidas pela autoridade judiciária, acompanhar cumprimento de mandados de prisão preventiva ou temporária deferidas pela autoridade judiciária, expedir notificações e intimações necessárias, realizar oitivas para colheita de informações e esclarecimentos, ter acesso incondicional a qualquer banco de dados de caráter público ou relativo a serviço de relevância pública, requisitar auxílio de força policial. (Artigo 6º)

316. Nenhuma autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de função pública poderá opor ao Ministério Público, sob qualquer pretexto, a exceção de sigilo, sem prejuízo da subsistência do caráter sigiloso da informação, do registro, do

dado ou do documento que lhe seja fornecido. O prazo mínimo para resposta às requisições do Ministério Público será de 10 (dez) dias úteis, a contar do recebimento, salvo hipótese justificada de relevância e urgência e em casos de complementação de informações.

317. Ressalvadas as hipóteses de urgência, as notificações para comparecimento devem ser efetivadas com antecedência mínima de 48 horas, respeitadas, em qualquer caso, as prerrogativas legais pertinentes. A notificação deverá mencionar o fato investigado, salvo na hipótese de decretação de sigilo, e a faculdade do notificado de se fazer acompanhar por advogado.

318. Cada unidade do Ministério Público manterá, para conhecimento dos órgãos superiores, controle atualizado, preferencialmente por meio eletrônico, do andamento de seus procedimentos investigatórios criminais. O controle referido no parágrafo anterior poderá ter nível de acesso restrito ao Procurador-Geral da República, Procurador-Geral de Justiça ou Procurador Geral de Justiça Militar, mediante justificativa lançada nos autos. Os atos e peças do procedimento investigatório criminal são públicos, salvo disposição legal em contrário ou por razões de interesse público ou conveniência da investigação.

319. A publicidade consistirá na expedição de certidão, mediante requerimento do investigado, da vítima ou seu representante legal, do Poder Judiciário, do Ministério Público ou de terceiro diretamente interessado; no deferimento de pedidos de vista ou de extração de cópias, desde que realizados de forma fundamentada pelas pessoas referidas ou a seus advogados ou procuradores com poderes específicos, ressalvadas as hipóteses de sigilo; na prestação de informações ao público em geral, a critério do presidente do procedimento investigatório criminal, observados o princípio da presunção de inocência e as hipóteses legais de sigilo.

320. O presidente do procedimento investigatório criminal poderá decretar o sigilo das investigações, no todo ou em parte, por decisão fundamentada, quando a elucidação do fato ou interesse público exigir; garantida ao investigado a obtenção, por cópia autenticada, de depoimento que tenha prestado e dos atos de que tenha, pessoalmente, participado.

### *3.3 Controle externo da Atividade Policial exercido pelo Ministério Público e a efetividade das investigações*

321. Igualmente importante para a efetividade das investigações é a atividade de controle externo da Atividade Policial exercida pelo Ministério Público, conforme previsão da Constituição Federal de 1988<sup>74</sup>. Segundo o artigo 129, incisos VI, VII e VIII, da Constituição, são funções institucionais do Ministério Público, entre outras, exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar; e requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais.

322. Conforme a Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993<sup>75</sup>, que aprofundou o conteúdo constitucional, o Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais podendo ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais; ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial; representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder; requisitar à autoridade competente para instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial; e promover a ação penal por abuso de poder. A prisão de qualquer pessoa, por parte de autoridade federal ou do Distrito Federal e Territórios, deverá ser comunicada imediatamente ao Ministério Público competente, com indicação do lugar onde se encontra o preso e cópia dos documentos comprobatórios da legalidade da prisão.

323. O Estado brasileiro considera relevante destacar que estão sujeitos ao controle externo do Ministério Público, na forma do art. 129, VII, da Constituição Federal, e da legislação em vigor, a polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares, bem como as polícias legislativas ou qualquer outro órgão ou instituição, civil ou militar, a qual seja atribuída parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança e à persecução criminal.<sup>76</sup>

<sup>74</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)

<sup>75</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm)

<sup>76</sup> Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público nº 20, de 28 de maio de 2007). Disponível em: <http://www.prba.mpf.mp.br/atuacao/criminal/controle-externo/apresentacao>

*3.4 Do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP e a inadequação do pedido de criação de Comissões de Controle Externo nos MPs*

324. A Constituição Federal, no artigo 130-A, parágrafo segundo, estabelece a competência do Conselho Nacional do Ministério Público para o controle do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público. Compete também ao Conselho receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa.

325. Segundo o regimento interno do Conselho Nacional do Ministério Público<sup>77</sup>, o Conselho poderá criar comissões permanentes ou temporárias, compostas por seus membros, para o estudo de temas e de atividades específicas, relacionados às suas áreas de atuação. São Comissões permanentes do Conselho, entre outras, a Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública. (Artigos 30 e 31)

326. O Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007<sup>78</sup>, que regulamenta o art. 9º da Lei Complementar nº 75/93 e o art. 80 da Lei nº 8.625/93 e disciplina o controle externo da atividade policial, uniformizando o assunto em todos os estados. Segundo a Resolução, o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público tem como objetivo manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade policial, bem como a integração das funções do Ministério Público e das Polícias voltada para a persecução penal e o interesse público. (artigo 2º)

327. O controle externo da atividade policial será exercido na forma de controle difuso, por todos os membros do Ministério Público com atribuição criminal, quando do exame dos procedimentos que lhes forem atribuídos. Pode ser exercido, também, em

---

<sup>77</sup> Disponível em:

[http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Normas/Regimento/Regimento\\_Interno\\_do\\_CNMP\\_Nv.pdf](http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Normas/Regimento/Regimento_Interno_do_CNMP_Nv.pdf)

<sup>78</sup> Disponível em:

<http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Normas/resolucao20alteradapelaresolucao65-2011.pdf>

sede de controle concentrado, através de membros com atribuições específicas para o controle externo da atividade policial, conforme disciplinado no âmbito de cada Ministério Público. (artigo 3º)

328. Incumbe aos órgãos do Ministério Público, quando do exercício ou do resultado da atividade de controle externo, realizar visitas ordinárias periódicas e, quando necessárias, a qualquer tempo, visitas extraordinárias, em repartições policiais, civis e militares, órgãos de perícia técnica e aquartelamentos militares existentes em sua área de atribuição. É seu dever examinar, em quaisquer dos órgãos submetidos ao controle segundo o ordenamento jurídico interno, autos de inquérito policial, inquérito policial militar, autos de prisão em flagrante ou qualquer outro expediente ou documento de natureza persecutória penal, ainda que conclusos à autoridade, deles podendo extrair cópia ou tomar apontamentos, fiscalizando seu andamento e regularidade.

329. Cabe, ainda, fiscalizar a destinação de armas, valores, substâncias entorpecentes, veículos e objetos apreendidos. Fiscalizar o cumprimento dos mandados de prisão, das requisições e demais medidas determinadas pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário, inclusive no que se refere aos prazos, verificar as cópias dos boletins de ocorrência ou sindicâncias que não geraram instauração de Inquérito Policial e a motivação do despacho da autoridade policial, podendo requisitar a instauração do inquérito, se julgar necessário.

330. Comunicar à autoridade responsável pela repartição ou unidade militar, bem como à respectiva corregedoria ou autoridade superior, para as devidas providências, no caso de constatação de irregularidades no trato de questões relativas à atividade de investigação penal que importem em falta funcional ou disciplinar. Solicitar, se necessária, a prestação de auxílio ou colaboração das corregedorias dos órgãos policiais, para fins de cumprimento do controle externo. Fiscalizar cumprimento das medidas de quebra de sigilo de comunicações, na forma da lei, inclusive através do órgão responsável pela execução da medida. Expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços policiais, bem como o respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa seja de responsabilidade do Ministério Público, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.

331. Incumbe, ainda, aos órgãos do Ministério Público, havendo fundada necessidade e conveniência, instaurar procedimento investigatório referente a ilícito penal ocorrido no exercício da atividade policial. O Ministério Público poderá instaurar procedimento administrativo visando a sanar as deficiências ou irregularidades detectadas no exercício do controle externo da atividade policial, bem como apurar as responsabilidades decorrentes do descumprimento injustificado das requisições pertinentes.

332. Aos membros do Ministério Público, no exercício das funções de controle externo da atividade policial, será assegurado livre ingresso em estabelecimentos ou unidades policiais, civis ou aquartelamentos militares, bem como casas prisionais, cadeias públicas ou quaisquer outros estabelecimentos onde se encontrem pessoas custodiadas, detidas ou presas, a qualquer título, sem prejuízo das atribuições previstas na Lei de Execução Penal que forem afetadas a outros membros do Ministério Público.

333. Ser-lhes-á assegurado, ainda, acesso a quaisquer documentos, informatizados ou não, relativos à atividade-fim policial civil e militar, incluindo as de polícia técnica desempenhadas por outros órgãos, em especial ao registro de mandados de prisão, ao registro de fianças, ao registro de armas, valores, substâncias entorpecentes, veículos e outros objetos apreendidos, ao registro de ocorrências policiais, representações de ofendidos e *notitia criminis*, ao registro de inquéritos policiais, ao registro de termos circunstanciados, ao registro de cartas precatórias, ao registro de diligências requisitadas pelo Ministério Público ou pela autoridade judicial, aos registros e guias de encaminhamento de documentos ou objetos à perícia, aos registros de autorizações judiciais para quebra de sigilo fiscal, bancário e de comunicações, aos relatórios e soluções de sindicâncias findas. Acompanhar, quando necessária ou solicitada, a condução da investigação policial civil ou militar. Requisitar à autoridade competente a instauração de inquérito policial ou inquérito policial militar sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial, ressalvada a hipótese em que os elementos colhidos sejam suficientes ao ajuizamento de ação penal. Requisitar informações, a serem prestadas pela autoridade, acerca de inquérito policial não concluído no prazo legal, bem assim requisitar sua imediata remessa ao Ministério Público ou Poder Judiciário, no estado em que se encontre. Receber representação ou petição de qualquer pessoa ou entidade, por desrespeito aos direitos assegurados na Constituição Federal e nas leis, relacionados com o exercício da atividade policial. Ter

acesso ao preso, em qualquer momento. Ter acesso aos relatórios e laudos periciais, ainda que provisórios, incluindo documentos e objetos sujeitos à perícia, guardando, quanto ao conteúdo de documentos, o sigilo legal ou judicial que lhes sejam atribuídos, ou quando necessário à salvaguarda do procedimento investigatório.

### *3.5 Transparência e controle das atividades desempenhadas pela Polícia, Ministério Público e Poder Judiciário*

334. As atividades desempenhadas pelos órgãos em apreço estão inquestionavelmente ligadas, sugerindo uma perspectiva de continuidade dos trabalhos. Tal entendimento não se mostra equivocado. Entretanto, é necessário ao regular desempenho de suas competências um procedimento próprio, que atenda às suas necessidades técnicas.

335. Não se imagina um sistema único capaz de abarcar as características demandadas pelas peculiaridades das atividades de todos os órgãos. Dessa forma, como demonstrado, há um procedimento próprio para cada ente, contando com mecanismos de acompanhamento e fiscalização.

336. Estes sistemas garantem o respeito ao princípio da publicidade, princípio regente da Administração Pública. Desse modo, objetivam maior transparência e proporcionam a participação da sociedade no monitoramento dos atos praticados pelo poder público, nos termos do artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988.

337. Ante o exposto, verifica-se a existência de diversos mecanismos de controle e monitoramento das atividades de órgãos responsáveis pela investigação de crimes, mostrando-se desnecessária e aparentemente ineficaz a criação de outro mecanismo.

### *3.6 Inadequação do pedido para criação de varas especializadas na justiça comum para crimes que constituem grave violação de direitos humanos cometidos por policiais civis e militares*

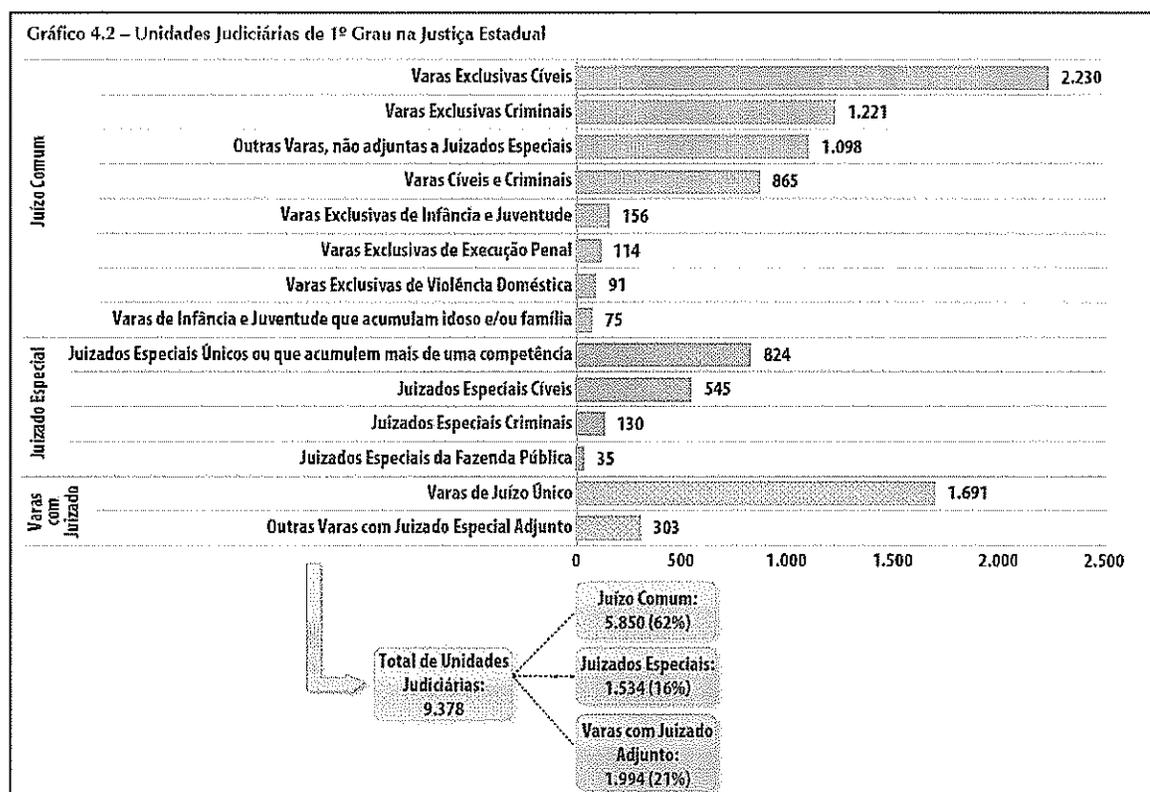
338. Em que pese reconhecer a especialização das varas judiciárias como importante mecanismo de otimização na eficiência da prestação jurisdicional, o Estado brasileiro considera inadequada a medida proposta pelos representantes das vítimas

tendo em vista que a especialização das varas judiciárias já é realidade na conformação da organização judiciária brasileira.

339. A organização do sistema judiciário no Brasil é assunto de competência da União e dos Estados Federados. A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 21, inciso XIII, competir à União organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios; e no art. 125, que os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos no texto constitucional.

340. No exercício desta competência constitucional, a justiça estadual é organizada pelos Estados Federados por meio de mecanismos que incluem a criação de varas especializadas conforme a natureza da matéria abordada no processo. Essa especialização visa a melhor atender demandas que representam números expressivos de processos e, além disso, se referem a áreas temáticas cuja significativa especificidade demanda conhecimentos mais aprofundados por parte dos operadores do Direito que nelas atuam.

341. Com esse intuito, já existem, na estrutura das justiças dos Estados, diversas varas especializadas, como ilustra o gráfico abaixo,<sup>79</sup> que reflete dados compilados pelo Conselho Nacional de Justiça em relatório intitulado “Justiça em números 2015”<sup>80</sup>.



298. É importante destacar que a criação dessas varas deve se limitar a situações estritamente necessárias, para que não se perca o propósito que justifica esta prática. Dessa forma, e sem prejuízo da relevância devida ao tema, não seria adequada a criação

342. É importante destacar que a criação dessas varas deve se limitar a situações estritamente necessárias, para que não se perca o propósito que justifica esta prática. Dessa forma, e sem prejuízo da relevância devida ao tema, não seria adequada a criação de varas especializadas na justiça comum para crimes que constituem grave violação de Direitos Humanos cometidos por policiais civis e militares, uma vez que as Varas Criminais possuem capacidade técnica necessária para processar e julgar tais crimes.

343. Nota-se, portanto, já haver um processo de criação de juizados e varas a partir da especialidade da matéria que propicia que os crimes de violações de direitos humanos sejam processados e julgados por autoridades com expertise para o desempenho de tais funções.

344. Demonstrada a especialização dos órgãos do Poder Judiciário brasileiro, o Estado brasileiro aproveita a oportunidade que lhe foi franqueada para discorrer sobre outras medidas para a garantia da efetividade da prestação jurisdicional em hipóteses de violações de direitos humanos como as narradas no presente caso. Merece destaque a inovação veiculada pela Lei nº 9.299, de 7 de agosto de 1996, que excluiu do rol dos crimes militares os crimes dolosos contra a vida praticados contra civil, atribuindo à Justiça Comum o julgamento dos referidos delitos. Mencionada lei revogou dispositivos do Código Penal Militar e de Processo Penal Militar brasileiros, provocando importantes modificações no sistema processual penal militar até então vigente no país. Vejamos:

Art. 1º O art. 9º do Decreto-lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 9º

(...)

Parágrafo único. Os crimes de que trata este artigo, quando **dolosos contra a vida e cometidos contra civil, serão da competência da justiça comum**

Art. 2º O caput do art. 82 do Decreto-lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969 - Código de Processo Penal Militar, passa a vigorar com a seguinte redação:

(...)

"Art. 82. O foro militar é especial, e, exceto nos crimes dolosos contra a vida praticados contra civil, a ele estão sujeitos, em tempo de paz:

(...)

§ 2º Nos crimes dolosos contra a vida, praticados contra civil, a Justiça Militar **encaminhará os autos do inquérito policial militar à justiça comum.**" (grifo nosso)

345. Em igual sentido, a Emenda Constitucional n. 45/04, ao alterar o art. 125, § 4º da Constituição Federal, dispôs que "Compete à Justiça Militar estadual processar e julgar os militares dos Estados, nos crimes militares definidos em lei e as ações judiciais contra atos disciplinares militares, com a ressalva concernente à competência do júri quando a vítima for civil, cabendo ao tribunal competente decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação das praças."

346. Dessa forma, a legislação constitucional e legal brasileira vigente nos dias atuais prevê a competência do tribunal do júri, instituto vinculado à Justiça Comum, para o julgamento de crimes cometidos por policiais militares contra civis. No que se refere aos crimes dolosos contra a vida cometidos por policiais civis, a competência remanesce do Tribunal do Júri dos estados.

347. A preocupação do Estado brasileiro na apuração eficiente de graves violações de direitos humanos é evidenciada, ainda, pela edição de atos normativos avançados na temática, a exemplo da Resolução nº 8 de 21 de dezembro de 2012, do então Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana<sup>81</sup> (hoje Conselho Nacional de Direitos Humanos), órgão vinculado ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, com destaque para o trecho abaixo transcrito:

(...)

Considerando que todo caso de homicídio deve receber do Estado a mais cuidadosa e dedicada atenção e que a prova da exclusão de sua antijuridicidade, por legítima defesa, estado de necessidade, estrito cumprimento de dever legal ou exercício regular de direito, apenas poderá ser verificada após ampla investigação e instrução criminal e no curso de ação penal;

Considerando que não existe, na legislação brasileira, excludente de "resistência seguida de morte", frequentemente documentada por "auto de resistência", o registro do evento deve ser como de homicídio decorrente de intervenção policial e, no curso da investigação, deve-se verificar se houve, ou não, resistência que possa fundamentar excludente de antijuridicidade;

(...)

recomenda:

Art. 2º Os órgãos e instituições estatais que, no exercício de suas atribuições, se confrontarem com fatos classificados como "lesão corporal decorrente de intervenção policial" ou "homicídio decorrente de intervenção policial" devem observar, em sua atuação, o seguinte:

I - os fatos serão noticiados imediatamente a Delegacia de Crimes contra a Pessoa ou a repartição de polícia judiciária, federal ou civil, com atribuição assemelhada, nos termos do art. 144 da Constituição, que deverá:

- a) instaurar, inquérito policial para investigação de homicídio ou de lesão corporal;
- b) comunicar nos termos da lei, o ocorrido ao Ministério Público.

<sup>81</sup> Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cddph/resolucoes/2012/resolucao-08-auto-de-resistencia>>

(...)

VI - cumpre garantir, nas investigações e nos processos penais relativos a homicídios ocorridos em confrontos policiais, que seja observado o disposto na Resolução 1989/65 do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC).

(...)

VIII - no âmbito do Ministério Público, o inquérito policial será distribuído a membro com atribuição de atuar junto ao Tribunal do Júri, salvo quando for hipótese de “lesão corporal decorrente de intervenção policial”;

IX - as Corregedorias de Polícia determinarão a imediata instauração de processos administrativos para apurar a regularidade da ação policial de que tenha resultado morte, adotando prioridade em sua tramitação

XIV - será divulgado, trimestralmente, no Diário Oficial da unidade federada, relatório de estatísticas criminais que registre o número de casos de morte ou lesões corporais decorrentes de atos praticados por policiais civis e militares, bem como dados referentes a vítimas, classificadas por gênero, faixa etária, raça e cor;

(...)

XIX - cumpre garantir a devida reparação às vítimas e a familiares das pessoas mortas em decorrência de intervenções policiais;

XXI - cumpre condicionar o repasse de verbas federais ao cumprimento de metas públicas de redução de:

- a) mortes decorrentes de intervenção policial em situações de alegado confronto;
- b) homicídios com suspeitas de ação de grupo de extermínio com a participação de agentes públicos; e
- c) desaparecimentos forçados registrados com suspeita de participação de agentes públicos.

(...)

Art. 3º Cumpre ao Ministério Público assegurar, por meio de sua atuação no controle externo da atividade policial, a investigação isenta e imparcial de homicídios decorrentes de ação policial, sem prejuízo de sua própria iniciativa investigatória, quando necessária para instruir a eventual propositura de ação penal, bem como zelar, em conformidade com suas competências, pela tramitação prioritária dos respectivos processos administrativos disciplinares instaurados no âmbito das Corregedorias de Polícia.

348. Em complemento à normativa vigente, existem projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional abordando a questão da violência policial, tais como o PL 790/201582, que prevê a reparação dos danos sofridos por vítimas de disparo de armas de fogo decorrentes de conflitos envolvendo forças policiais.

349. Por fim, o Estado brasileiro considera relevante levar ao conhecimento desta Honorable Corte a informação de que a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, estado em que ocorreram as alegadas violações de direitos humanos objeto do presente caso, instaurou uma comissão parlamentar de inquérito (CPI) para investigar os autos de resistência, como são conhecidos os homicídios decorrentes de intervenção policial. O

<sup>82</sup> Disponível em

<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1049088>

projeto de resolução 159/15, que criou a CPI foi aprovado no dia 7 de outubro de 2015, em discussão única, com 47 votos favoráveis e um contrário<sup>83</sup>.

350. Em vista do exposto, o Estado brasileiro não nega a extrema gravidade das alegadas violações de direitos humanos no caso em julgamento, mas considera que a atual conformação do sistema judiciário brasileiro é apta a fornecer a prestação jurisdicional eficaz em casos similares.

### *3.7 Inadequação do pedido para criação de regras objetivas para a substituição de juízes*

351. Sustentam os representantes das vítimas a necessidade de que os Tribunais estabeleçam critérios objetivos para substituição dos juízes titulares em caso de sua ausência, decorrentes do exercício de férias ou licenças, a fim de evitar a violação do princípio do juiz natural.

352. O pedido formulado é de todo impertinente, por partir de premissa equivocada. O ordenamento jurídico brasileiro já dispõe de regras tanto em sede constitucional como infraconstitucional que asseguram a objetividade dos afastamentos e substituição de magistrados. Tais regras estão previstas na Constituição Federal de 1988, no Código de Processo Civil brasileiro, na Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura.

353. A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 93 e 96, elenca situações que dão ensejo à substituição de Magistrados, como nos casos de remoção, disponibilidade, aposentadoria, férias, licença e outros afastamentos. O artigo 96 prevê que a atribuição de competência com relação à concessão de férias, afastamentos e licenças competem privativamente aos tribunais.

354. A Lei Orgânica da Magistratura, em seu artigo 21, regulamenta as situações que ensejariam a substituição de Magistrados, como nos casos de férias, licença e afastamentos. Prevê também a hipótese de afastamento com caráter de penalidade, a remoção compulsória, a disponibilidade com vencimentos proporcionais ao tempo de

---

<sup>83</sup> Conforme notícia divulgada no sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, Disponível em: <http://www.alerj.rj.gov.br/Busca/OpenPage.asp?CodigoURL=50469&Fonte=Dados>

serviço, a aposentadoria compulsória e a demissão. Todas essas situações ensejam substituições, que ocorrem segundo ritos estabelecidos nessa mesma lei.

355. A remoção é uma das situações que pode ensejar a substituição de Magistrados. Todavia, como consequência da inamovibilidade, garantia conferida constitucionalmente aos Magistrados, o Juiz não poderá ser removido ou promovido senão com seu assentimento, manifestado na forma da lei, ressalvado o disposto no art. 45, item I. Este último artigo dispõe que o Tribunal ou seu órgão especial poderá determinar, por motivo de interesse público, em escrutínio secreto e pelo voto de dois terços de seus membros efetivos, a remoção de Juiz de instância inferior e a disponibilidade de membro do próprio Tribunal ou de Juiz de instância inferior, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço.

356. Consta da referida lei um título que se ocupa exclusivamente das regras de substituição nos Tribunais. Estabelece o artigo 114 que o Presidente do Tribunal é substituído pelo Vice-Presidente, e este e o Corregedor, pelos demais membros, na ordem decrescente de antiguidade. Para compor o quórum de julgamento, o magistrado, nos casos de ausência ou impedimento eventual, será substituído por outro da mesma Câmara ou Turma, na ordem de antiguidade, ou, se impossível, de outra, de preferência da mesma Seção especializada, na forma prevista no Regimento Interno. Na ausência de critérios objetivos, a convocação far-se-á mediante sorteio público, realizado pelo Presidente da Câmara, Turma ou Seção especializada, nos termos do art. 117.

357. Em caso de vaga ou afastamento, por prazo superior a 30 (trinta) dias, de membro dos Tribunais Superiores e dos Tribunais Regionais, poderão ser convocados Juízes, por decisão da maioria absoluta do Tribunal respectivo, ou, se houver, de seu Órgão Especial, nos termos do art. 118. parágrafo primeiro, incisos de I ao V desse artigo estabelece que esta convocação far-se-á mediante sorteio público dentre os Juízes Federais, para o Tribunal Federal de Recursos; o Corregedor e Juízes Auditores para a substituição de Ministro togado do Superior Tribunal Militar; os Juízes da Comarca da Capital para os Tribunais de Justiça dos Estados onde não houver Tribunal de Alçada e, onde houver, dentre os membros deste para os Tribunais de Justiça e dentre os Juízes da Comarca da sede do Tribunal de Alçada para o mesmo; os Juízes de Direito do Distrito Federal, para o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e os Juízes Presidentes de Junta de Conciliação o Julgamento da sede da Região para os Tribunais Regionais do Trabalho.

358. Já a Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973, que instituiu o Código de Processo Civil - CPC, dedica uma seção para tratar dos impedimentos e suspeições dos juízes. Segundo o artigo 134, incisos I a V do CPC, é defeso ao juiz exercer as suas funções no processo contencioso ou voluntário de que for parte; em que interveio como mandatário da parte, oficiou como perito, funcionou como órgão do Ministério Público, ou prestou depoimento como testemunha; que conheceu em primeiro grau de jurisdição, tendo-lhe proferido sentença ou decisão; quando nele estiver postulando, como advogado da parte, o seu cônjuge ou qualquer parente seu, consanguíneo ou afim, em linha reta; ou na linha colateral até o segundo grau; quando cônjuge, parente, consanguíneo ou afim, de alguma das partes, em linha reta ou, na colateral, até o terceiro grau ou, quando for órgão de direção ou de administração de pessoa jurídica, parte na causa.

359. Segundo a norma insculpida no artigo 135, incisos I a V e parágrafo único do CPC, reputa-se fundada a suspeição de parcialidade do juiz, quando for amigo íntimo ou inimigo capital de qualquer das partes; alguma das partes for credora ou devedora do juiz, de seu cônjuge ou de parentes destes, em linha reta ou na colateral até o terceiro grau; herdeiro presuntivo, donatário ou empregador de alguma das partes; receber dádivas antes ou depois de iniciado o processo; aconselhar alguma das partes acerca do objeto da causa, ou subministrar meios para atender às despesas do litígio; interessado no julgamento da causa em favor de uma das partes.

360. O artigo 136 do CPC prevê, ainda, a hipótese de o juiz declarar-se suspeito por motivo íntimo e as hipóteses em que a suspeição se configura. Desse modo, quando dois ou mais juízes forem parentes, consanguíneos ou afins, em linha reta e no segundo grau na linha colateral, o primeiro, que conhecer da causa no tribunal, impede que o outro participe do julgamento; caso em que o segundo se escusará, remetendo o processo ao seu substituto legal. Aplicar-se-ão as regras de impedimento e suspeição aos juízes de todos os tribunais. O juiz que violar o dever de abstenção, ou não se declarar suspeito, poderá ser recusado por qualquer das partes, conforme previsão contida no artigo 137 desse diploma legal.

361. O CPC prevê, ainda, as hipóteses nas quais o juiz deve declarar-se suspeito ou impedido, com o fim de assegurar a imparcialidade do Juiz nos julgamentos. Os artigos 134 a 138 dispõem sobre os motivos que levam à suspeição e ao impedimento.

362. Importante regra de garantia da imparcialidade dos juízes, é a que prevê a possibilidade a qualquer das partes arguir, por meio de exceção, a incompetência (art. 112), o impedimento (art. 134) ou a suspeição (art. 135). Este direito pode ser exercido em qualquer tempo, ou grau de jurisdição, cabendo à parte oferecer exceção, no prazo de quinze (15) dias, contado do fato que ocasionou a incompetência, o impedimento ou a suspeição. Recebida a exceção, o processo ficará suspenso (art. 265, III), até que seja definitivamente julgada.

363. O Código de Processo Civil, em seu artigo 138, §§ 1º e 2º, estabelece que a parte interessada deverá arguir o impedimento ou a suspeição, em petição fundamentada e devidamente instruída, na primeira oportunidade em que lhe couber falar nos autos; o juiz mandará processar o incidente em separado e sem suspensão da causa, ouvindo o arguido no prazo de 5 (cinco) dias, facultando a prova quando necessária e julgando o pedido. E, nos tribunais, caberá ao relator processar e julgar o incidente. O Código de Processo Civil dispõe de regras que permitem que as partes atuem ativamente no processo, caso percebam qualquer ameaça de lesão que possa provir da falta de parcialidade ou imparcialidade do Juiz.

364. Por tudo que foi exposto, o Estado brasileiro pugna pelo reconhecimento da inadequação do pedido formulado pelos representantes.

### *3.8 Criação de mecanismo de apoio psicológico e técnico a policiais submetidos a situações de risco*

365. Os representantes das vítimas solicitam que a Corte Interamericana determine ao Estado a criação de mecanismo de apoio psicológico e técnico a policiais submetidos a situações de risco, assegurando o afastamento daqueles acusados de casos graves até a conclusão das investigações.

366. Sobre o assunto, ressalta-se a Portaria Interministerial nº 2, de 15 de dezembro de 2010, entre a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e o Ministério da Justiça<sup>84</sup>, que estabelece as Diretrizes Nacionais de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos dos Profissionais de Segurança Pública. Nesta Portaria prevê-se, entre os itens 17 à 26, relativos às iniciativas de atenção à saúde e direitos humanos, ações com intuito de: “18) *Assegurar o acesso dos profissionais do sistema*

---

<sup>84</sup> Anexo 29 – Portaria Interministerial SEDH/MJ nº 2, de 15/12/2010.

de segurança pública ao atendimento independente e especializado em saúde mental; e 19) Desenvolver programas de acompanhamento e tratamento destinados aos profissionais de segurança pública envolvidos em ações com resultado letal ou alto nível de estresse (grifos nossos)”.

367. Do ponto de vista da política nacional de direitos humanos representada atualmente pelo Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH 3, aprovado pelo Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, a temática é tratada pelo Objetivo Estratégico III, da Diretriz 11 - Democratização e modernização do sistema de segurança pública, senão vejamos:

**Objetivo estratégico III:**

Promoção dos Direitos Humanos dos profissionais do sistema de segurança pública, assegurando sua formação continuada e compatível com as atividades que exercem.

**Ações programáticas:**

c) Fomentar o acompanhamento permanente da saúde mental dos profissionais do sistema de segurança pública, mediante serviços especializados do sistema de saúde pública.

**Responsáveis:** Ministério da Justiça; Ministério da Saúde  
(grifos nossos)

368. Como se depreende da leitura do objetivo estratégico acima, a ação programática apontada é de responsabilidade do Ministério da Justiça, a quem compete a execução da política nacional de segurança pública e a coordenação dos órgãos policiais federais, com o apoio de outros órgãos como o Ministério da Saúde, no que se refere especificamente a saúde mental dos profissionais de segurança pública. Isso se deve ao fato desses órgãos possuírem orçamentos e mecanismos legais para execução diretas de políticas públicas.

369. Com relação às políticas estaduais, importa destacar iniciativa do Estado do Rio de Janeiro, com a criação, pelo Comando Geral da Polícia Militar do “*Programa de Assistência Psicológica para Policiais Militares Envolvidos em Ocorrências com Potencial de Risco de Estresse Pós-Traumático*”. Este programa tem como objetivo oferecer suporte psicológico aos policiais militares envolvidos em ocorrências de risco que resultem em morte ou lesão corporal grave de componentes de guarnição. O programa visa a amparar o policial militar em uma situação de potencial risco com possíveis repercussões em sua condição psíquica e profissional, proporcionando apoio técnico para retorno ao convívio profissional com a sociedade e relacionamento com seus familiares. Dessa forma, os policiais militares envolvidos em ocorrências que

resultem em morte ou lesão corporal grave de componentes de guarnição deverão ser avaliadas por Oficial Psicológico da Corporação<sup>85</sup>.

370. No Estado de São Paulo, por sua vez, existe o “*Programa de Acompanhamento e Apoio à Polícia Militar (PAAPM)*”, criado em 2002 com proposta de acompanhamento, avaliação e assistência aos policiais militares envolvidos em ocorrências de alto risco, cabendo a Diretoria de Pessoal, através do Centro de Assistência Social e Jurídica no âmbito da Capital e Região e aos respectivos comandos no interior do Estado. Foi criado o Estágio de Aprimoramento Profissional – Desenvolvimento Psico-Emocional para restabelecimento de saúde mental dos policiais militares, sejam os envolvidos em ocorrência de risco ou aqueles que eventualmente manifestem alterações emocionais no seu comportamento.

371. Os objetivos principais do programa abarcam: *i)* o restabelecimento do equilíbrio emocional do policial militar; *ii)* a readequação da atitude e do comportamento do policial militar frente aos desafios e exigências do novo conceito de Polícia Comunitária; *iii)* a sensibilização do policial militar para a valorização da vida humana; *iv)* a não banalização do evento morte e a defesa da dignidade da pessoa humana; *v)* e a promoção da perfeita interação do policial militar com a sociedade<sup>86</sup>.

372. Além disso, ainda no Estado de São Paulo, destaca-se a implantação do *Sistema de Saúde Mental da Polícia Militar do Estado de São Paulo (SisMen)*, criado pela Lei nº 9.628, de 6 de maio de 1997, e regulamentado em conformidade com o Decreto nº 46.039, de 23 de agosto de 2001, que tem por finalidade a prevenção, o tratamento e o restabelecimento da saúde mental do policial militar. O ciclo de assistência aos policiais militares, especificados no artigo, inicia-se por iniciativa ou requerimento do policial militar interessado; por convocação do Centro de Assistência Social ou dos núcleos regionais; por iniciativa do seu comandante; ou excepcionalmente, por decisão judicial.<sup>87</sup>

<sup>85</sup> PM RJ BOLETIM DA POLÍCIA MILITAR:  
<http://www.pmerj.rj.gov.br/download/boletins/bolpm/marco/BOL%20PM%20056.pdf>

<sup>86</sup> Documento na íntegra em: <http://www.observatoriodeseguranca.org/files/PAAPM.pdf>

<sup>87</sup> [http://www3.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/essgt/v1\\_5/images/Eventos/15\\_23SET15\\_Palestra\\_do\\_SisMen.pdf](http://www3.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/essgt/v1_5/images/Eventos/15_23SET15_Palestra_do_SisMen.pdf)  
[http://www.aopp.org.br/Imprensa/Revista/..%5C..%5Cimprensa%5CRevista%5CEdicoes%5C\[23092014172636043\]Pag%2006.pdf](http://www.aopp.org.br/Imprensa/Revista/..%5C..%5Cimprensa%5CRevista%5CEdicoes%5C[23092014172636043]Pag%2006.pdf)

373. Verifica-se que o Estado brasileiro encontra-se comprometido com o apoio psicológico e técnico a policiais submetidos a situações de risco, haja vista as políticas públicas adotadas e as medidas legislativas editadas.

*3.9 Inadequação do pedido de fortalecimento das ouvidorias e corregedorias externas de polícia*

374. Solicitam os representantes que a Corte determine ao Estado o fortalecimento das Corregedorias e Ouvidorias Externas de Polícia, no intuito de ampliar seus poderes, especialmente de investigar e de exigir o controle administrativo eficaz do uso da força, incluindo a possibilidade de determinar investigação completa, independente, célere e imparcial, além da garantia de recursos humanos, financeiros e de estrutura para a realização de suas funções.

375. O Estado brasileiro toma nota do pedido dos representantes das vítimas, e o considera inadequado na medida em que a atuação apropriada das Corregedorias e Ouvidorias Externas de Polícia já é realidade na conformação de grande parte dos Estados federados brasileiros, bem como já existem instâncias colegiadas como o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia (FNOP), que tem como finalidade ações de fortalecimento e controle social das ouvidorias de polícias nos diferentes estados brasileiros.

376. No que tange ao funcionamento do controle social da atividade policial, ressalta-se que a Constituição brasileira de 1988 atribui ao Ministério Público a função de controle e fiscalização externos da atividade policial, de maneira autônoma, e com poderes investigativos, conforme já abordado na presente manifestação. No âmbito das corporações policiais, as corregedorias são órgãos especializados no controle interno das polícias, têm uma dupla função: repressiva e corretivo-preventiva. Por um lado, são denominadas a “polícia da polícia”, incumbidas de investigar abusos e irregularidades, aplicar punições administrativas e, no caso de crime, encaminhar o inquérito ao Ministério Público. Por outro lado, devem zelar pela qualidade do trabalho policial, tomando medidas de correção e de prevenção.

377. Por sua vez, as ouvidorias de polícia, segurança pública ou defesa social têm poderes mais restritos, que complementam os papéis do Ministério Público e das Corregedorias, com uma diferença fundamental: em graus mais ou menos elevados, as

ouvidorias brasileiras têm envolvido a sociedade civil na defesa da cidadania. Em muitos casos, além de receber e encaminhar denúncias, publicam relatórios, dialogam com a sociedade civil para definir as orientações e recomendações a serem levadas às autoridades, participam de audiências públicas com as comunidades afetadas e, de modo geral, contribuem para a conscientização pública.

378. As Ouvidorias da Polícia no Brasil foram criadas a partir de meados da década de 1990. A primeira foi a de São Paulo, que data de 1995. A do Estado do Rio de Janeiro data de 1999. Este órgão viria a suprir uma demanda por maior participação da sociedade civil, quando direitos dos cidadãos fossem violados ou ameaçados pela má conduta de policiais.

379. A Ouvidoria de Polícia é o órgão responsável por fiscalizar as irregularidades praticadas por policiais civis e militares, cumprindo importante papel como mecanismo de controle da sociedade sobre as ações policiais. É atribuição das ouvidorias de polícia receber, encaminhar e acompanhar denúncias e reclamações da população com relação a abusos, atitudes injustas, desonestas e excessivas praticadas por autoridades ou agentes policiais. Apesar de não investigar diretamente os casos que recebe, a Ouvidoria encaminha e acompanha cada denúncia, cobrando agilidade e rigor nas apurações realizadas pela Corregedoria de Polícia, órgão incumbido de investigação, apuração e punição administrativa das irregularidades cometidas por policiais. Cada corporação tem sua própria Corregedoria.

380. Iniciativa pioneira no Brasil, a criação da Ouvidoria no Estado de São Paulo, por meio do Decreto nº 39.900, de 1º de janeiro de 1995, tem como base a ideia de que a principal função da polícia é garantir a proteção dos direitos e a segurança de todos os cidadãos, agindo sempre dentro da lei, e utilizando-se do uso da força como recurso de última instância. O trabalho da Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo foi reconhecido publicamente pela OEA, por meio do primeiro relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, elaborado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e entregue oficialmente à Presidência da República em 1997, em que a iniciativa estadual de *ombudsman* da polícia é apontada como exemplo para o país. O relatório da CIDH foi resultado das informações colhidas por missão para verificar, in loco, a situação dos direitos humanos no Brasil.

381. Desde 1997, a Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo está regulamentada pela Lei nº 826/97, sendo apontada como modelo para outras ouvidorias estaduais, como as Ouvidorias dos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Pará e do Distrito Federal. O funcionamento da Ouvidoria é independente, ou seja, ela não está subordinada à estrutura das polícias ou da Secretaria de Segurança Pública, o que lhe garante maior liberdade para agir. O ouvidor, que tem um mandato de dois anos, é escolhido pelo governador a partir de uma lista de nomes indicados pelo Conselho de Defesa da Pessoa Humana (Condepe), órgão formado em sua maioria por membros da sociedade civil.

382. A Ouvidoria da Polícia tem como atribuições ouvir, encaminhar e acompanhar elogios, denúncias, reclamações e representações da população referentes a atos arbitrários, desonestos, indecorosos ou que violem os direitos individuais ou coletivos praticados por autoridades e agentes policiais, civis e militares. Os casos de violação à integridade física (homicídio, tortura e abuso de autoridade) têm tratamento prioritário. A Ouvidoria de Polícia não tem a atribuição de apurar, mas, através do acompanhamento, contribui para garantir agilidade e rigor nas apurações. Mantém sigilo das denúncias, reclamações e sugestões que recebe, garantindo também o sigilo da fonte de informação, assegurando, quando solicitada, a proteção dos denunciantes. Também recebe sugestões sobre o funcionamento dos serviços policiais e sugestões de servidores civis e militares sobre o funcionamento dos serviços policiais, bem como denúncias de atos irregulares praticados na execução desses serviços, inclusive por superiores hierárquicos.

383. A Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo patrocina também uma série de ações propositivas. São iniciativas que têm por objetivo valorizar a atividade policial legalista, tendo como parâmetro o fortalecimento de uma sociedade democrática. Formula, assim, análises e propostas para o Secretário de Segurança Pública.

384. A Ouvidoria da Polícia do Estado do Rio de Janeiro (OPERJ), por sua vez, foi criada através da lei nº 3.168, de 12 de janeiro de 1999, e tem como finalidade receber reclamações ou elogios relacionados a policiais civis e militares, sendo uma atividade técnica, cujas atribuições são as seguintes: ouvir as reclamações de qualquer cidadão contra os abusos de autoridades e agentes policiais, civis e militares; receber denúncias contra os atos arbitrários, ilegais e de improbidade administrativa, praticados por servidores públicos vinculados à Secretaria de Segurança Pública; promover as

ações necessárias à apuração da veracidade das reclamações e denúncias e, sendo o caso, tomar as medidas necessárias ao saneamento das irregularidades, ilegalidades e arbitrariedades constatadas, bem como para responsabilização civil, administrativa e criminal dos imputados.

385. A OPERJ tem obrigação de garantir sigilo da fonte e anonimato ao denunciante, sendo que no desempenho de suas atribuições, apresenta um relatório público trimestral, onde informa sobre as reclamações e denúncias que atendeu, quais os encaminhamentos a que procedeu e o que resultou objetivamente deles. Atualmente na estrutura organizacional da Secretaria Estadual de Direitos Humanos, a OPERJ ouve e repassa as denúncias para os órgãos competentes, inclusive a Corregedoria-Geral Unificada (CGU), que tem por finalidade apurar todos os desvios de conduta das organizações policiais do Estado do Rio de Janeiro, em particular promover investigações que identifiquem irregularidades, omissões ou incompetência na atividade policial.

386. A Corregedoria Geral Unificada (CGU), criada pela lei nº 3.403, de 15 de maio de 2000, inicialmente colocada no âmbito da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos, decreto nº 26.716, passou a integrar a estrutura da Secretaria de Estado de Segurança Pública, pelo decreto nº 26.742, de 13 de julho de 2000 e foi regulamentada pelo decreto nº 27.789, de 22 de janeiro de 2000

387. A Corregedoria Geral Unificada tem entre suas atividades aquela de apurar infrações administrativas de natureza grave e desenvolver atividades correcionais diversas, podendo avocar quaisquer procedimentos disciplinares em andamento em outras unidades da Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar. A Corregedoria Geral Unificada passou a integrar a estrutura da Governadoria do Estado, decreto nº 31.835 de 11 de setembro de 2002 e sua estrutura foi alterada através do decreto nº 32.819, de 1 de janeiro de 2003. Com a criação da Secretaria de Estado de Direitos Humanos através do decreto nº 33.362, de 10 de junho de 2003, a Corregedoria Geral Unificada passou a integrar a estrutura daquela Secretaria. Com a publicação do decreto nº 34.229, de 30 de outubro de 2003 a Corregedoria Geral Unificada voltou a integrar a estrutura da Governadoria do Estado. Por fim, com a publicação do decreto nº 34.526, de 16 de dezembro de 2003, a Corregedoria Geral Unificada retornou ao controle da Secretaria de Estado de Direitos Humanos.

388. Na esteira das ouvidorias de polícia dos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, a Ouvidoria de Polícia do Estado de Minas Gerais também tem por finalidade receber e encaminhar denúncias, reclamações, elogios e sugestões relativas às atividades das polícias e do Corpo de Bombeiros, provenientes de qualquer pessoa ou por intermédio dos órgãos de apoio e defesa dos direitos do cidadão. Recebe também das próprias polícias e do Corpo de Bombeiros reclamação contra irregularidades ou abuso de autoridades praticado por seus superiores ou por outros agentes públicos. Ao verificar a pertinência da denúncia, deverá propor medidas para o saneamento da irregularidade e encaminhar as soluções dadas ao interessado ou a seu representante legal. Para dar andamento ao processo, proposição deve ser feita aos diversos órgãos de defesa social, pedindo providências e melhorias para o aperfeiçoamento dos serviços prestados à população.

389. Ademais, a Ouvidoria de Polícia do Estado de Minas Gerais deve assegurar, em caráter permanente, nas academias das polícias e do Corpo de Bombeiros Militar, cursos sobre a democracia, cidadania e direitos humanos, além do papel a ser exercido pela polícia. Buscar o trabalho integrado com os diversos órgãos do Poder Judiciário é também dever da Ouvidoria de Polícia. A Ouvidoria de Polícia do Estado de Minas Gerais recebe as manifestações dos cidadãos pelo Disque-Ouvidoria 162, além de receber denúncias pela internet, por fax e pelo uso dos correios postais.

390. A Corregedoria-Geral de Polícia Civil do Estado de Minas Gerais é uma unidade de atividade finalística que exerce a função estratégica de correição. A ela, nos termos do Decreto estadual nº 43.852/04, compete praticar os atos de correição gerais ou parciais no âmbito da Polícia Civil, com vistas à regularidade dos trabalhos policiais e administrativos do órgão, promovendo o controle de qualidade dos serviços, especialmente os da atividade-fim, zelando pela correta execução das etapas do ciclo completo da investigação policial, atuando, com exclusividade, preventiva e repressivamente, face às infrações disciplinares e penais praticadas por seus servidores. O Estado de Minas Gerais também possui Corregedoria da Polícia Militar.

391. Por fim, o Estado brasileiro considera relevante levar ao conhecimento desta Honorable Corte o mecanismo de fortalecimento das Ouvidorias de Polícia no Brasil com a instituição do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia (FNOP), órgão colegiado criado pelo Decreto Presidencial de 1 de Junho de 1999 e, posteriormente, substituído pelo Decreto de 3 de Maio de 2006, vinculado à Secretaria de Direitos Humanos da

Presidência da República, e composto por Ouvidores de Polícia das esferas federal, estadual e do Distrito Federal, além da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça que possui assento permanente. Esse Fórum resultou na I Conferência Internacional sobre Controle Externo da Polícia Brasil-Canadá, em 2000, onde se publicou documento em que se recomenda a criação de ouvidorias no país, tendo como objetivo principal incentivar e contribuir para que a atividade policial seja pautada pela legalidade, transparência, eficiência e prática dos valores democráticos.

392. O FNOP foi criado com a finalidade de discutir e propor medidas para aperfeiçoar o trabalho de operadores de segurança pública e defesa social – como os policiais federais, civis, militares, polícia técnico-científica e bombeiros militares – no que diz respeito à promoção e a proteção dos direitos humanos.

393. Para tanto, o FNOP tem como atribuições o desenvolvimento de instrumentos de fiscalização e o acompanhamento de denúncias sobre a prática de atos ilegais ou arbitrários por operadores de segurança pública ou defesa social; trabalha em favor da autonomia e da independência das ouvidorias de polícia em cada estado; e busca estimular a criação de Ouvidorias de Segurança Pública ou Defesa Social, nos estados onde ainda não existem.

394. Uma das atribuições do FNOP é sistematizar as experiências de controle social das ouvidorias estaduais e definir padrões mínimos de qualidade dos serviços que cada ouvidoria deve oferecer a cidadãs e cidadãos.

395. Do ponto de vista das funções de ouvidoria de violações de direitos, tanto o Departamento de Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, ligado à Secretaria Especial de Direitos Humanos, como a Disque Direitos Humanos – Disque 100, vêm acolhendo denúncias de violações de direitos humanos dos profissionais de segurança pública. As denúncias são encaminhadas para as unidades de Controle Externo da Atividade Policial do Ministério Público Federal ou do Ministério Público dos Estados, além das Corregedorias das Corporações e Ouvidorias Gerais de Polícia das Secretarias de Segurança Pública e Defesa Social.

396. Além disso, convém ressaltar a competência do Ministério da Justiça, conferida pelo Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007, atribuída a Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, de exercer as funções de Ouvidoria Geral das Polícias Federais.

397. Nesse sentido, desde maio de 2012 a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos passou a ser responsável também pelo apoio administrativo ao Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, previsto no Art. 6º, do decreto de 3 de maio de 2006. Para tanto, constituiu um Núcleo de Apoio as Ouvidorias de Polícia (NAOP).

398. Atualmente, existem Ouvidorias de Segurança Pública ou Defesa Social que participam do FNOP em 21 (vinte e um) dos 26 (vinte e seis) estados brasileiros e no Distrito Federal. Segundo levantamento realizado em Outubro de 2014, apenas as seguintes unidades federativas não tinham ouvidoria: Rondônia (RO), Roraima (RR), Mato Grosso do Sul (MS), Piauí (PI) e Sergipe (SE).

399. As Ouvidorias estaduais normalmente são localizadas em prédios independentes, para que cidadãos e cidadãs possam frequentar a ouvidoria sem se deparar com policiais ou outros agentes de segurança pública, garantindo privacidade.

400. As sedes das Ouvidorias de Polícia ficam nas capitais, mas as atividades das equipes se estendem por todo o estado: a ouvidoria recebe denúncias, reclamações, elogios e sugestões de cidadãos e cidadãs das mais diversas localidades.

401. Em 2014, foram realizadas 2 (duas) Reuniões Ordinárias e 2 (duas) Reuniões Extraordinárias do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia. Os encontros possibilitaram:

- a) Elaboração de proposta de **Diretrizes para Atuação das Instituições Policiais em Grandes Manifestações** e a realização das **Jornadas de Formação da Rede de Direitos Humanos** para enfrentamento de violações de Direitos Humanos durante a Copa do Mundo FIFA 2014;
- b) Elaboração de **Projeto de Equipagem das Ouvidorias de Segurança Pública dos Estados** visando ampliar a atuação itinerante nas regiões metropolitanas e municípios do interior;
- c) Elaboração do **Planejamento Estratégico do colegiado para o biênio 2015/2016**, contendo objetivos, metas, indicadores e modelo de monitoramento da implementação;
- d) Contratação de consultoria especializada para apoio a gestão administrativa e elaboração de **Diagnóstico de Capacidades, Políticas Setoriais, Experiências Internacionais**, além de um banco de textos referenciais.

402. As prioridades em 2015 do FNOP abarcam: a) Marco Legal das Ouvidorias Autônomas de Polícia; b) Relatório Nacional de Letalidade e Vitimização Policial; c) Acesso e Integração das Ouvidorias de Polícia no SINESP (Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública); d) Recursos do FNOP (Fundo Nacional de

Segurança Pública) para Fortalecimento e Criação de Ouvidorias Autônomas de Polícia; e) Projeto de Equipagem das Ouvidorias de Polícia do FNOP (Kit Ouvidoria); f) Capacitação e formação continuada para Ouvidores e Equipes das Ouvidorias de Polícia; g) Aperfeiçoamento da Estrutura Curricular e Monitoramento do Impacto dos Cursos de Formação dos Profissionais de Segurança Pública; h) Definição conjunta de Estratégias de Ação dos Órgãos de Controle da Atividade Policial e dos Órgãos de Segurança Pública; i) Criação da Ouvidoria Autônoma das Polícias Federais (Departamento de Polícia Federal, Departamento de Polícia Rodoviária Federal e Força Nacional de Segurança Pública); j) Sistema de Informações das Ouvidorias de Segurança Pública e Defesa Social (SIOSP).

403. Além disso, do ponto de vista das iniciativas e projetos apoiados, estabelece o Decreto nº 8.162, de 2013, que é competência da Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos – SNPDDH a coordenação da atuação e as ações da Secretaria Especial de Direitos Humanos dentro da temática, senão vejamos:

Art. 10. À Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos compete:

(...)

VII - coordenar a atuação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República em temas relacionados ao sistema de **segurança pública** e justiça criminal, principalmente quanto à violação de direitos humanos por profissionais desse sistema;

VIII - coordenar ações de direitos humanos para o fortalecimento das ouvidorias de polícia nos Estados e **promover os direitos humanos de agentes de segurança pública**;

(...)

404. Para tanto, a Secretaria Especial de Direitos Humanos busca fomentar reuniões e encontros do FNOP pelo menos três vezes ao ano para discutir e desenvolver instrumentos de fiscalização e o acompanhamento de denúncias sobre a prática de atos ilegais ou arbitrários, cometidos ou sofridos, por operadores de segurança pública ou defesa social; trabalha em favor da autonomia e da independência das ouvidorias de polícia em cada estado; entre outras ações.

405. Pelo que foi exposto, conclui-se que a atuação do Estado brasileiro relativa às ouvidorias e corregedorias de polícias é adequada, conforme se demonstrou, exemplificando a atuação desses órgãos em três estados federados (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais). Destaca-se, ademais, a iniciativa de fortalecimento das ouvidorias de polícia por meio do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, em seu

papel de promoção e proteção dos direitos humanos, desenvolvimento de instrumentos eficazes de fiscalização, autonomia e independência das ouvidorias e criação de diretrizes nacionais e compartilhamento de experiências. Solicita-se, assim, o afastamento do pedido ora em análise.

*3.10 Inadequação do pedido de aprimoramento do Programa de Proteção a Testemunhas e Vítimas Ameaçadas - PROVITA*

406. O Estado brasileiro considera inadequada a solicitação de aprimoramento do Programa de Proteção a Testemunhas e Vítimas Ameaçadas (Provita), proposta pelos representantes das vítimas, sem a adequada especificação, tendo em vista que a proteção a testemunhas no Brasil já é realidade na conformação da organização do Estado brasileiro atuando em diversos Estados federados, conforme se apresentará nos parágrafos seguintes.

407. O Estado Brasileiro, ao reafirmar seus compromissos com a promoção e a defesa dos direitos humanos, estabeleceu normas para a organização e a manutenção de programas de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas, instituiu o Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas<sup>88</sup>, bem como dispôs sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal, por meio da Lei nº 9.807/99<sup>89</sup>, de 13 de julho de 1999, regulamentada pelo Decreto nº 3.518/00<sup>90</sup>, de 20 de junho de 2000. Sua concepção é oriunda das estratégias da sociedade civil e constou como recomendação no Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 3), instituído pelo Decreto nº 7.037, de 2 de dezembro de 2009, e atualizado pelo Decreto nº 7177, de 12 de maio de 2010.

408. Enquanto política de segurança pública e justiça, o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas é uma estratégia de enfrentamento a crimes de alta complexidade e à não-responsabilização dos agentes e autores dos crimes (tais como o crime organizado, o tráfico de drogas e o de pessoas, os grupos de extermínio, a tortura, a pedofilia). Enquanto política de direitos humanos, visa à proteção integral das vítimas, testemunhas e seus familiares, por meio da assistência psicossocial e da promoção dos seus direitos humanos, com acesso seguro a políticas públicas sociais.

---

<sup>88</sup> Anexo 30 – Cartilha Provita

<sup>89</sup> Anexo 31 – Lei nº 9.807/99

<sup>90</sup> Anexo 32 – Decreto nº 3.518/00

409. Nos termos da Lei nº 9.807/99, a proteção concedida pelos programas e as medidas dela decorrentes levarão em conta a gravidade da coação ou da ameaça à integridade física ou psicológica, a dificuldade de preveni-las ou reprimi-las pelos meios convencionais e a sua importância para a produção da prova (Art. 2º). Cada programa será dirigido por um conselho deliberativo em cuja composição haverá representantes do Ministério Público, do Poder Judiciário e de órgãos públicos e privados relacionados com a segurança pública e a defesa dos direitos humanos (Art. 4º).

410. Conforme a Lei nº 9.807/1999 que cria o Programa, e o Decreto nº 3.518/2000, que o regulamenta, esse sistema tem o objetivo de oferecer proteção especial a vítimas e testemunhas de crimes que estejam coagidas ou expostas a grave ameaça em razão de colaborarem com a investigação ou processo criminal e que não tenham suas integridades físicas e psicológicas protegidas por outros meios de proteção.

411. O Sistema de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas está formado atualmente por dezessete Programas Estaduais, a saber: Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, mais o Distrito Federal e o Programa Federal, que atende aos estados que não possuem programa, ou seja: Amapá, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins. Onde não há um Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas no Estado, as vítimas e testemunhas ameaçadas no Estado são protegidas pelo Programa Federal de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. Os usuários dos programas são atendidos por técnicos de psicologia, assistência social e direito.

412. Atualmente, o modelo de proteção brasileiro é majoritariamente executado em parceria entre a União e os Governos Estaduais e destes com uma entidade não governamental que possua reconhecida atuação na área de defesa dos direitos humanos em seu território, para execução do programa. A única exceção é o Programa do Estado do Rio Grande do Sul, que é executado pela própria Secretaria de Estado por meio de convênio com a União; e o Programa do Estado do Amazonas, cujo órgão conveniente é o Ministério Público Estadual, mas com execução realizada por entidade da sociedade civil<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> Anexo 33 – Manual Geral de Procedimentos Provita.

413. Os principais critérios motivadores da implantação de um Programa de Proteção Estadual são:

- a) A alta demanda por proteção de vítimas e testemunhas ameaçadas no estado, cujo testemunho ajude a contribuir para o enfrentamento da impunidade dos crimes mais complexos no contexto estadual de violência e criminalidade; e cuja ameaça ou coação, por sua gravidade, não consiga ser debelada pelos mecanismos convencionais da Segurança Pública.
- b) O interesse de uma Secretaria de Estado (preferencialmente vinculada à temática de Segurança Pública, Justiça e/ou Direitos Humanos) em estabelecer convênio com a União, disponibilizando contrapartida orçamentária e assumindo o compromisso de estabelecer parcerias com outras secretarias de políticas públicas para o atendimento das necessidades das pessoas protegidas (como saúde, educação, trabalho, habitação, dentre outras). Também assumir o compromisso com a prestação de contas anual do Programa para renovação convencional. E ainda, disponibilizar dados estatísticos sobre a proteção no Estado e aderir ao processo de monitoramento das instâncias do Programa no Estado (quais sejam: Secretaria Conveniente, Conselho Deliberativo Estadual, entidade não governamental executora do Programa, rede de parceiros governamentais e não governamentais e equipe técnica), realizado pela Equipe de Monitoramento do Sistema Nacional de Proteção.
- c) A existência de uma entidade não governamental, com reconhecida atuação na defesa dos direitos humanos, com capacidade de diálogo e articulação com o Poder Público e a sociedade civil local e nacional, com interesse na execução do Programa no estado.
- d) A formação de um Conselho Deliberativo Estadual do Programa de Proteção para acompanhar, fiscalizar, deliberar e se manifestar sobre tudo o que esteja relacionado à política de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas no estado. A formação mínima desse conselho deve possuir representação da Secretaria Conveniente, da Secretaria de Segurança Pública, da Polícia, do Ministério Público, do Poder Judiciário e de entidades não governamentais. E de forma mais ampla, pode conter ainda secretarias gestoras de políticas públicas sociais (Saúde, Educação, Trabalho, Habitação, Previdência Social, Assistência Social, dentre outras), de Conselhos de Classe dos profissionais atuantes na proteção (Serviço Social, Psicologia) e Ordem dos Advogados do Brasil.
- e) A criação da legislação estadual de proteção a vítimas e testemunhas: lei e decreto estaduais; regimento interno do Conselho Deliberativo Estadual.

414. Caso haja pessoas em situação de risco que necessitem de proteção, adotam-se as seguintes medidas de encaminhamento de casos ao Programa Federal de Proteção:

- a) Providenciar a imediata proteção provisória da/s pessoa/s ameaçada/s pelos mecanismos locais de Segurança Pública, enquanto o pedido de proteção estiver sob análise de triagem para subsidiar decisão do Conselho Deliberativo Federal;
- b) Encaminhar pedido de proteção à Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas com as seguintes informações:
  - Breve relato da situação motivadora da ameaça ou coação (cópia do Inquérito Policial);

- Descrição da ameaça ou coação sofrida;
- Informações sobre antecedentes criminais e vida pregressa da pessoa cuja proteção se pleiteia;
- Informação sobre eventuais inquéritos ou processos judiciais em curso em que figure a pessoa cuja proteção se pleiteia.
- Encaminhar, em seguida, o parecer do Ministério Público sobre a necessidade da proteção.

415. Os requisitos legais de ingresso no Programa Federal de Proteção devem ser obrigatoriamente observados para que uma solicitação de proteção seja encaminhada ao Programa, quais sejam:

- a) Situação de risco (a pessoa deve estar coagida ou exposta à grave ameaça);
- b) Colaboração (a situação de risco em que se encontra a pessoa deve decorrer, numa relação de causalidade, da colaboração por ela prestada a procedimento criminal em que figure como vítima ou testemunha);
- c) Personalidade e conduta compatíveis (as pessoas a serem incluídas no Programa devem ter personalidade e conduta compatíveis com as restrições de comportamento a eles inerentes, em razão das normas de segurança);
- d) Inexistência de limitações à liberdade (é necessário que a pessoa esteja no gozo de sua liberdade);
- e) Anuência do Protegido (o ingresso no Programa, as restrições de segurança e demais medidas por ele adotadas terão sempre a ciência e concordância da pessoa protegida);
- f) Não possuir Programa de Proteção no estado de origem do processo-crime.

416. As medidas de proteção aplicadas abarcam: i) segurança na residência, incluindo o controle de telecomunicações; ii) escolta e segurança nos deslocamentos da residência, inclusive para fins de trabalho ou para a prestação de depoimentos; iii) transferência de residência ou acomodação provisória em local compatível com a proteção; iv) preservação da identidade, imagem e dados pessoais; v) ajuda financeira mensal para prover as despesas necessárias à subsistência individual ou familiar, no caso de a pessoa protegida estar impossibilitada de desenvolver trabalho regular ou de inexistência de qualquer fonte de renda; vi) suspensão temporária das atividades funcionais, sem prejuízo dos respectivos vencimentos ou vantagens, quando servidor público ou militar; vii) apoio e assistência social, médica e psicológica; viii) sigilo em relação aos atos praticados em virtude da proteção concedida; ix) apoio do órgão executor do programa para o cumprimento de obrigações civis e administrativas que exijam o comparecimento pessoal.

417. As equipes técnicas do Programa têm a atribuição de trabalhar a reinserção social dos protegidos, a fim de que retomem o quanto antes, seus projetos pessoais e sua vida nos diversos campos, como trabalho, amizades, vida comunitária.

418. O Provita não se constitui em programa de proteção policial, mas utiliza-se de estratégias de sigilo para a efetiva proteção. O ingresso nesta política pública é franqueado a todas as pessoas que preencham os requisitos previstos na referida lei de sua criação, quais sejam: a dificuldade de se proteger pelos meios convencionais; a iminência da ameaça e ser testemunha, arrolada e atestada pelo Ministério Público, que deverá exarar parecer para garantir a aprovação do caso que se dará por meio de deliberação do conselho vinculado à política de proteção. O prazo de permanência é de dois anos, sendo que esse prazo poderá ser prorrogado se persistirem os motivos pelos quais ensejaram o ingresso.

419. Ressalta-se, ademais, que o Decreto nº 3.518/00, que regulamenta o Programa Federal de Proteção a Testemunhas e Vítimas Ameaçadas, abarca o serviço de proteção ao depoente especial, que é definido como a pessoa que, não admitida ou excluída do Programa, corra risco pessoal e colabore na produção da prova (Art. 10). O Serviço de Proteção ao Depoente Especial consiste na prestação de medidas de proteção assecuratórias da integridade física e psicológica do depoente especial, aplicadas isoladas ou cumulativamente, consoante as especificidades de cada situação, compreendendo, dentre outras:

- I - segurança na residência, incluindo o controle de telecomunicações;
- II - escolta e segurança ostensiva nos deslocamentos da residência, inclusive para fins de trabalho ou para a prestação de depoimentos;
- III - transferência de residência ou acomodação provisória em local compatível com a proteção;
- IV - sigilo em relação aos atos praticados em virtude da proteção concedida; e
- V - medidas especiais de segurança e proteção da integridade física, inclusive dependência separada dos demais presos, na hipótese de o depoente especial encontrar-se sob prisão temporária, preventiva ou decorrente de flagrante delito.

420. Compete ao Serviço de Proteção acompanhar a investigação, o inquérito ou processo criminal, receber intimações endereçadas ao depoente especial ou a quem se encontre sob sua proteção, bem como providenciar seu comparecimento, adotando as medidas necessárias à sua segurança.

421. Ao caso ora em tela, inexistente, até o momento presente, qualquer demanda de

proteção à testemunha ameaçada, visto que o Programa de Proteção foi criado no ano de 1999.

422. Destaca-se, ademais, outro programa de proteção, implementado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos: o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM). Criado em 2003 e instituído oficialmente pelo Decreto nº 6.231, de 11 de outubro de 2007, o PPCAAM tem como objetivo promover a proteção da vida de crianças e adolescentes em contextos de ameaça de morte, assegurando os seus direitos fundamentais na perspectiva da proteção integral.

423. Atualmente, o PPCAAM conta com 13 (treze) equipes estaduais e um Núcleo Técnico Federal, que promove a cobertura de atendimento dos casos onde não há PPCAAM implementado. Os estados que possuem equipes estaduais são: Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Paraná, **Rio de Janeiro**, Rio Grande do Sul, São Paulo e Distrito Federal.

424. O PPCAAM segue as diretrizes de proteção integral preconizadas no Estatuto da Criança e do Adolescente, e busca romper o ciclo de violência que gerou a ameaça de morte das crianças e adolescentes incluídos no programa. Mais que a proteção, o PPCAAM busca a reinserção social dos protegidos e seus familiares em local seguro, favorecendo a autonomia e emancipação dos mesmos. Assim, desde a sua implantação, em 2003, até dezembro de 2014, o PPCAAM já incluiu e protegeu 3.005 (três mil e cinco) crianças e adolescentes e 5.085 (cinco mil e oitenta e cinco) familiares, perfazendo um total de 8.090 (oito mil e noventa) pessoas em proteção.

425. Vale frisar que o PPCAAM distingue ameaça de morte de vulnerabilidade social, de modo que o programa age apenas em casos onde há ameaça de morte iminente e impossibilidade de prevenir e reprimir os riscos pelos meios convencionais. Ademais, ressalta-se que podem solicitar inclusão de ameaçados no PPCAAM o Conselho Tutelar, Ministério Público ou Poder Judiciário.

426. Isto posto, tem-se que o Programa de Proteção a Testemunhas e Vítimas Ameaçadas, tanto no âmbito federal quanto os programas estaduais, oferece, de modo efetivo e adequado, caso a caso, proteção às vítimas e testemunhas ameaçadas, constituindo o caso brasileiro experiência singular ao executar um programa de proteção às vítimas e testemunhas sob a perspectiva da promoção e defesa dos direitos humanos,

com foco na reinserção social e retomada da autonomia pessoal e profissional dos seus usuários. Por essas razões aqui expostas, requer o afastamento do pedido formulado pelos representantes, sem as devidas especificações.

### *3.11 Inadequação do pedido de aprimoramento do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos*

427. O Estado brasileiro considera inadequada a solicitação de aprimoramento do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, proposta pelos representantes das vítimas. Primeiramente, em razão do objeto do caso em tela, por não guardar relação direta com o Programa, haja vista que nenhuma das vítimas foi considerada como defensora de direitos humanos; em segundo lugar, por solicitar o aprimoramento do Programa sem a devida especificação, tendo em vista que o programa brasileiro encontra-se avançado e adequado aos padrões internacionais de proteção, sendo destacado no contexto regional e global, conforme se especificará nos parágrafos seguintes.

428. O Estado brasileiro, ao reafirmar a importância das diretrizes das Nações Unidas presentes na *Declaração sobre o Direito e o Dever dos Indivíduos, Grupos e Instituições de promover e proteger os Direitos Humanos e as Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos*, conhecida como “Declaração sobre Defensores de Direitos Humanos”, bem como a importância e a necessidade de se proteger aqueles que em todo o mundo se tornaram o suporte fundamental para a efetivação desses direitos, criou, pioneiramente em 2004, o Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos (PPDDH) com o objetivo de adotar e articular medidas para a proteção de pessoas que estejam ameaçadas em decorrência de sua atuação na promoção ou proteção dos direitos humanos<sup>92</sup>.

429. Ligado à Secretaria Especial de Direitos Humanos, o Programa reconhece a importância dos defensores para a efetivação dos direitos e adota e articula medidas para a proteção de pessoas que atuam na promoção e proteção de direitos e que, por conta dessa atuação, estejam ameaçadas. As medidas protetivas incluem visitas periódicas aos ambientes de trabalho dos beneficiários, realocação temporária e

---

<sup>92</sup> Anexo 34 – SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Dez faces da luta pelos direitos humanos no Brasil*. Brasília: ONU, Embaixada do Reino dos Países Baixos, SDH e UE, 2012.

proteção policial. O objetivo do programa é permitir que defensores de direitos humanos em situação de ameaça ou vulnerabilidade possam dar continuidade à sua atuação, sem constrangimentos e em segurança. As medidas são periodicamente reavaliadas por equipes técnicas.

430. Em 2007, outro grande avanço aconteceu com a instituição da Política Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos. O Programa busca incidir na superação das causas que geram a situação de risco e ameaça. Para alcançar esse objetivo, atua na articulação de medidas e ações com os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e com a sociedade civil organizada. Atualmente, está presente em oito estados brasileiros: Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, Pernambuco, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Ceará. Nos Estados em que não há ainda equipe estadual estruturada, atua a equipe federal.

431. No relatório da Relatora Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Catalina Botero Marino, **Violência contra jornalistas e trabalhadores da mídia: Padrões Interamericanos e Práticas Nacionais sobre Prevenção, Proteção e Procuração da Justiça**, do ano de 2013, o Programa Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos foi mencionado, tendo sido o Brasil apontado como o terceiro país das Américas a iniciar medidas para incluir jornalistas em um mecanismo protetivo.

432. Cada Programa possui uma Coordenação, Nacional para o Programa Federal e Estadual para os Programas Estaduais. São órgãos deliberativos que têm como objetivo debater a política e as estratégias de proteção aos defensores dos direitos humanos, deliberar pedidos de inclusão e desligamento, bem como, medidas protetivas a serem adotadas e articuladas junto aos órgãos responsáveis. As medidas protetivas do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos compreendem articulações com os órgãos e entidades, públicas e privadas, visando à resolução de conflitos e a superação das causas que geram as ameaças; com os órgãos do sistema de justiça dos estados e da União para a defesa judicial e apoio no acompanhamento das violações; com os órgãos de segurança pública dos estados visando à garantia da segurança do defensor de direitos humanos e apuração das violações; de medidas psicossociais; de ações que possibilitem o reconhecimento da atuação do defensor de direitos humanos na sociedade; e, excepcionalmente, a retirada provisória do defensor do seu local de atuação em casos de grave ameaça ou risco iminente.

433. O Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos está presente atualmente em 7 (sete) Estados (Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Ceará). Os Estados que não possuem programas são atendidos pela Equipe Técnica Federal do Programa Federal, coordenada pela Secretaria Especial de Direitos Humanos. A Equipe Federal acompanha 133 defensores pelo Programa Federal atualmente.

434. O trabalho dessas equipes compreende o acompanhamento ao defensor desde a solicitação de inclusão até o seu desligamento. Realizam atendimentos e monitoramentos periódicos dos casos, analisando o risco e a situação da ameaça em que se encontram e atuando segundo diretrizes do Decreto 6.044 de 12 de fevereiro de 2007.

435. A solicitação objetivando ingresso no Programa pode ser formulada pelo próprio interessado, por redes de direitos, entidades e organizações da sociedade civil, Ministério Público ou qualquer outro órgão público que tomem conhecimento da ameaça ou violação a qual a pessoa esteja exposta. Para a inclusão do defensor dos direitos humanos no Programa de Proteção serão observados os seguintes requisitos: atuação na defesa ou promoção dos direitos humanos, nexos de causalidade entre a atuação e a ameaça e anuência às normas do PPDDH. Além disso, a inclusão no Programa leva em conta a gravidade da ameaça e a dificuldade de preveni-las ou reprimi-las pelos mecanismos convencionais de segurança pública.

436. Por fim, em relação ao caso em tela, inexistem qualquer demanda ao PPDDH.

437. Isto posto, tem-se que o Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, tanto no âmbito federal quanto os programas estaduais, oferece, de modo efetivo e adequado, caso a caso, proteção aos defensores ameaçados no país. O Brasil vem sendo pioneiro na implementação das diretrizes da ONU presentes na Declaração sobre Defensores de Direitos Humanos, sendo o único país a implementar, em 2004, um Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos executado pelo governo, reconhecendo a importância dos defensores para a efetivação dos direitos e adotando medidas para a proteção de pessoas que atuam na promoção e proteção de direitos e que, por conta dessa atuação, estejam ameaçadas. Por essas razões aqui expostas, requer o afastamento do pedido formulado pelos representantes, sem as devidas especificações.

*4.1 Inadequação do pedido de criação de sistema contínuo de numeração e acompanhamento de investigações na Polícia, Ministério Público e Poder Judiciário*

438. Sustentam os representantes que a ausência de um sistema de acompanhamento da localização e situação de inquéritos policiais gera óbices representativos à efetividade das atividades de investigação e jurisdicionais, na medida em que acarretam falta de transparência e a dificuldade no acesso a informações pelos interessados e na movimentação de processos em trâmite. Por esse motivo, solicitam à Colenda Corte que ordene ao Estado brasileiro a criação de sistema contínuo de numeração e acompanhamento de investigações na Polícia, Ministério Público e Poder Judiciário.

439. Sobre o assunto, o Estado brasileiro considera que essa necessidade tem sido suprida por inúmeras legislações que se ocuparam em desenvolver soluções que possibilitassem a criação de um sistema contínuo de numeração das investigações que tramitam perante o Ministério Público, a Polícia Judiciária e o Poder Judiciário. Como consequência, houve a disponibilização online do conteúdo concernente a tais processos, salvo, por óbvio, nos casos em que o sigilo é imprescindível ao próprio resultado eficaz da investigação ou em observância a prerrogativas do investigado/réu.

440. Exemplifica essa afirmação a Resolução nº 177 do Conselho da Justiça Federal, de 26 de setembro de 1996<sup>93</sup>, que institui o sistema de capa e numeração únicas para autuação dos feitos contenciosos ajuizados na 1ª Instância da Justiça Federal, para tramitação em nível de Primeiro e Segundo Grau de Jurisdição. Nos anos subsequentes, a Instrução Normativa nº. 11 do Departamento de Polícia Federal, de 27 de junho de 2001<sup>94</sup>, foi publicada. Essa Instrução atualizou, definiu e consolidou as normas operacionais para execução da atividade de Polícia Judiciária no âmbito do Departamento de Polícia Federal.

441. O capítulo IV da Instrução foi reservado exclusivamente para considerações sobre a capa do inquérito. O inquérito há que ser confeccionado em uma única via, confeccionando-se dossiê das principais peças produzidas, como auto de prisão em flagrante, portaria, auto de apreensão, documentos com destinação das coisas

<sup>93</sup> Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jspui/bitstream/handle/1234/3110/Res%20177-1996.pdf?sequence=1>

<sup>94</sup> Disponível em: [http://gceap.prsc.mpf.mp.br/conteudo/arquivos/in\\_11\\_dpf.pdf](http://gceap.prsc.mpf.mp.br/conteudo/arquivos/in_11_dpf.pdf)

apreendidas e o relatório, podendo, em casos excepcionais, ser providenciada a reprodução integral do original. Os atos cartorários serão elaborados de forma clara, precisa e objetiva, mecanograficamente ou por meio computadorizado e, excepcionalmente, manuscritos (arts. 31 e 32).

442. O Conselho da Justiça Federal também se ocupou do assunto ao publicar algumas resoluções, como a Resolução nº 441, de 9 de junho de 2005<sup>95</sup>, que dispõe sobre a distribuição na Justiça Federal de primeiro e segundo graus. Segundo o artigo 2º desta Resolução, a distribuição de petições, inquéritos policiais, representações e qualquer processo ou procedimento será feita por sistema de processamento eletrônico de dados, mediante sorteio, diariamente, por classes e assuntos, adotando-se numeração contínua segundo a ordem de apresentação. E os registros e a distribuição observarão a classificação e a codificação da Tabela de Classes, de Assuntos e de Entidades.

443. A Resolução nº 12, também do Conselho da Justiça Federal, de 14 de fevereiro de 2006<sup>96</sup>, criou o Banco de Soluções do Poder Judiciário com o objetivo de reunir e divulgar a todos os interessados, de forma mais completa e ampla possível, os sistemas de informação implantados ou em desenvolvimento que visam à melhoria da administração da Justiça ou da prestação jurisdicional. Esta Resolução propõe, também, a padronização de identificadores, como o número do processo, as unidades da Justiça e os identificadores dos Magistrados. Criou-se o Grupo de Interoperabilidade-G-INP. Cabe a ele classificar os sistemas de informação que serão inseridos no Banco de Soluções e definir os padrões de interoperabilidade a serem utilizados no Poder Judiciário.

444. A Resolução nº 46, de 18 de dezembro de 2007<sup>97</sup>, do Conselho Nacional de Justiça, criou as Tabelas Processuais unificadas do Poder Judiciário. O artigo 1º dispõe que ficam criadas as Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário, objetivando a padronização e uniformização taxonômica e terminológica de classes, assuntos e movimentação processuais no âmbito da Justiça Estadual, Federal, do Trabalho, Eleitoral, Militar da União, Militar dos Estados e do Superior Tribunal de Justiça, a serem empregadas em sistemas processuais, cujo conteúdo, disponível no Portal do

---

<sup>95</sup> Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jspui/bitstream/handle/1234/3536/RES%20441-2005.pdf?sequence=2>

<sup>96</sup> Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2735>

<sup>97</sup> Disponível em: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_bra\\_STF\\_res46.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_bra_STF_res46.pdf)

Conselho Nacional de Justiça. A competência para a fiscalização e aplicação do disposto na Resolução acima cabe a cada Tribunal.

445. O Conselho Nacional de Justiça, em 16 de dezembro de 2008, publicou a Resolução nº 6598, que dispôs sobre a uniformização do número dos processos nos órgãos do Poder Judiciário. A competência para a implementação, fiscalização e aplicação do disposto na Resolução acima fica a cargo do Tribunal que aderir à uniformização do número dos processos.

446. A Resolução nº 121 do Conselho Nacional de Justiça, de 5 de outubro de 2010<sup>99</sup>, dispôs sobre a divulgação de dados processuais eletrônicos na rede mundial de computadores, expedição de certidões judiciais. O artigo 1º é elucidativo ao expor que a consulta aos dados básicos dos processos judiciais será disponibilizada pela internet, assegurado o direito de acesso a informações processuais a toda e qualquer pessoa, independentemente de prévio cadastramento ou de demonstração de interesse, ressalvado caso de processo em sigilo ou segredo de justiça.

447. O Estado brasileiro considera relevante informar, ainda, a criação, por meio da Resolução nº 00318 do Conselho da Justiça Federal, de 4 de novembro de 2014<sup>100</sup>, do Programa de Gestão Documental e Memória da Justiça federal. Trata-se de um conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à produção, tramitação, ao uso, à avaliação e ao arquivamento de documentos institucionais produzidos e recebidos pelas instituições do Judiciário no exercício das suas atividades.

448. Segundo a Resolução referida, é de responsabilidade de magistrados e servidores, com o apoio das unidades técnicas de gestão de documentos, a correta aplicação das normas e dos procedimentos previstos no Programa. Fica instituído, também, o Comitê de Gestão Documental da Justiça Federal. Compete a ele acompanhar e verificar a aplicação das normas previstas nesta Resolução.

449. Tais medidas inquestionavelmente contribuirão em grande medida para o acesso aos procedimentos e processos em curso, garantindo transparência e segurança aos jurisdicionados.

---

<sup>98</sup> Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2748>

<sup>99</sup> Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2585>

<sup>100</sup> Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/resolucoes/Resolucao\\_n\\_121-GP.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/resolucoes/Resolucao_n_121-GP.pdf)

*4.2 Criação nos Estados de Comissões para Redução de Letalidade em Ações Envolvendo Policiais*

450. Solicitam os representantes que a Corte determine ao Estado a criação de comissões para redução da letalidade em ações envolvendo policiais com o propósito de investigar e acompanhar casos de mortes de civis com envolvimento de policiais, com o objetivo de apontar problemas e propor soluções, elaborar políticas públicas e produzir dados e estatísticas.

451. O Estado brasileiro toma nota da solicitação e assinala que, em atendimento aos compromissos assumidos internacionalmente e ciente de que a proteção aos direitos humanos é obrigação primária dos Estados, diversos atos normativos foram editados tratando da temática “redução da letalidade policial”, como evidencia a Portaria Interministerial nº 4.226, de 31 de dezembro de 2010. Destacam-se os seguintes trechos:

(...) O uso da força pelos agentes de segurança pública deverá se pautar nos documentos internacionais de proteção aos direitos humanos

(...) O uso da força por agentes de segurança pública deverá obedecer aos princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência.

Cabe destacar o conceito de Armas de menor potencial ofensivo apresentado pelo ato normativo em exame:

(...) Armas projetadas e/ou empregadas, especificamente, com a finalidade de conter, debilitar ou incapacitar temporariamente pessoas, preservando vidas e minimizando danos à sua integridade.

452. A Portaria traz ainda outras previsões sobre o uso de instrumentos de menor potencial lesivo, quais sejam:

(...) Todo agente de segurança pública que, em razão da sua função, possa vir a se envolver em situações de uso da força, deverá portar no mínimo 2 (dois) instrumentos de menor potencial ofensivo e equipamentos de proteção necessários à atuação específica, independentemente de portar ou não arma de fogo.

(...) Deverão ser elaborados procedimentos de habilitação para o uso de cada tipo de arma de fogo e instrumento de menor potencial ofensivo que incluam avaliação técnica, psicológica, física e treinamento específico, com previsão de revisão periódica mínima.

(...) Deverá ser estimulado e priorizado, sempre que possível, o uso de técnicas e instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública, de acordo com a especificidade da função operacional e sem se restringir às unidades especializadas. (grifo nosso)

(...) Deverão ser incluídos nos currículos dos cursos de formação e programas de educação continuada conteúdos sobre técnicas e instrumentos de menor potencial ofensivo.

(...) As armas de menor potencial ofensivo deverão ser separadas e identificadas de forma diferenciada, conforme a necessidade operacional.

(...) O uso de técnicas de menor potencial ofensivo deve ser constantemente avaliado.

453. Outra medida que enfrenta a questão consiste na publicação do Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, que aprovou o Programa Nacional de Direitos Humanos, e prescreve eixos e diretrizes como as seguintes:

(...) IV - Eixo Orientador IV: Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência:

(...) Diretriz I4: Combate à violência institucional, com ênfase na erradicação da tortura e na redução da letalidade policial e carcerária;

Com ênfase na erradicação da tortura e na redução da letalidade policial e carcerária, confere atenção especial ao estabelecimento de procedimentos operacionais padronizados, que previnam as ocorrências de abuso de autoridade e de violência institucional, e confirmam maior segurança a policiais e agentes penitenciários. Reafirma a necessidade de criação de ouvidorias independentes em âmbito federal e, inspirado em tendências mais modernas de policiamento, estimula as iniciativas orientadas por resultados, o desenvolvimento do policiamento comunitário e voltado para a solução de problemas, elencando medidas que promovam a valorização dos trabalhadores em segurança pública. Contempla, ainda, a criação de sistema federal que integre os atuais sistemas de proteção a vítimas e testemunhas, defensores de Direitos Humanos e crianças e adolescentes ameaçados de morte.

454. Há ainda projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional que demonstram o enfrentamento do tema pelo Estado brasileiro. Vejamos:

**PL 6500/2013**

Dispõe sobre a aplicação do princípio da não violência e garantia dos direitos humanos no contexto de manifestações e eventos públicos, bem como na execução de mandados judiciais de manutenção e reintegração de posse.

**PL 370/2011**

Estabelece princípios e diretrizes para promoção e instalação de programas, projetos e ações de pacificação social, policiamento comunitário e Unidades de Polícia Pacificadora ou órgãos assemelhados em todo território nacional e dá outras providências.

**PL 179/2003**

Dispõe sobre o exercício da atividade policial, disciplinando o uso da força ou de arma de fogo, e dá outras providências.

**PL nº 300, de 2013**

Proíbe a utilização de balas de borracha em operações de policiamento de manifestações públicas; regula e limita o uso da força, e de outros armamentos de letalidade reduzida, nestas operações.

455. Por fim, cabe destacar a existência do Conselho Nacional dos Direitos Humanos- CNDH, criado pela Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014, que tem por finalidade, nos termos do seu artigo 2º, a promoção e a defesa dos direitos humanos,

mediante ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras das condutas e situações de ameaça ou violação desses direitos.

456. Destaca-se também que o CNDH possui composição plural e paritária, conforme o artigo 3º da mesma lei, sendo integrado por representantes de órgãos públicos e da sociedade civil.

457. A legislação em análise prevê ainda outras competências do CNDH associadas, direta e indiretamente, ao objetivo de redução da letalidade na atuação da polícia. Dentre elas, elencamos as seguintes:

II - fiscalizar a política nacional de direitos humanos, podendo sugerir e recomendar diretrizes para a sua efetivação;

IV - expedir recomendações a entidades públicas e privadas envolvidas com a proteção dos direitos humanos, fixando prazo razoável para o seu atendimento ou para justificar a impossibilidade de fazê-lo;

**VI - articular-se com órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais encarregados da proteção e defesa dos direitos humanos;**

VII - manter intercâmbio e cooperação com entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, com o objetivo de dar proteção aos direitos humanos e demais finalidades previstas neste artigo;

IX - opinar sobre atos normativos, administrativos e legislativos de interesse da política nacional de direitos humanos e elaborar propostas legislativas e atos normativos relacionados com matéria de sua competência;

XI - recomendar a inclusão de matéria específica de direitos humanos nos currículos escolares, especialmente nos cursos de formação das polícias e dos órgãos de defesa do Estado e das instituições democráticas;

XII - dar especial atenção às áreas de maior ocorrência de violações de direitos humanos, podendo nelas promover a instalação de representações do CNDH pelo tempo que for necessário; (grifo nosso)

458. Entre as competências estabelecidas, cabe sublinhar que a capacidade de articulação entre todos os Entes Federados é de suma importância para que haja uniformidade de posicionamento e atuação em nível nacional. Tal uniformidade é desejável, na medida em que garante maior efetividade na atuação do Conselho do que a que seria alcançada caso fossem criadas comissões distintas em cada Estado Federado. A última hipótese, inevitavelmente, daria ensejo à adoção de posicionamentos diversos e possivelmente conflitantes ou contraditórios em cada um deles.

459. O último tópico a ser tratado sobre o tema se refere à natureza do tipo “conselho” quando comparada ao tipo “comissão”. Enquanto as comissões costumam ser criadas para tratar de assuntos e temas específicos em caráter de transitoriedade, normalmente tendo sua existência prevista para um tempo predeterminado, os conselhos possuem caráter definitivo e tem maior plasticidade temática. Dada a alta complexidade

do assunto “redução da letalidade policial”, devido à sua estreita relação com os Direitos Humanos; a multiplicidade de agentes envolvidos e de aspectos teóricos e práticos a serem considerados, a perenidade, a versatilidade e a amplitude estrutural de um conselho mostram-se mais adequadas do que a de uma comissão.

460. Pelo que foi exposto, conclui-se que a atuação do Estado Brasileiro é coerente com o objetivo de reduzir gradualmente os índices de letalidade resultantes de ações envolvendo agentes de segurança pública. Nesse aspecto, destaca-se a normatização, já editada e em processo adiantado de edição, evidenciando que o tema está sendo tratado com a devida atenção. Diante do exposto, mostra-se desnecessária a criação, nos Estados, de comissões para redução da letalidade em ações envolvendo policiais, visto que o papel que seria a elas atribuído está sendo exercido de forma eficaz através estrutura administrativa, judicial e legislativa já existente.

#### *4.3 Divulgação de relatórios anuais com dados sobre ferimentos e mortes de policiais e civis por atos de policiais*

461. Solicitam os representantes das vítimas que esta Honorável Corte determine ao Estado brasileiro a obrigatoriedade da publicidade de dados gerais da atuação das forças policiais, reunidos em um relatório anual sobre mortes e ferimentos de policiais e de civis por policiais, a ser apresentando à sociedade.

462. Sobre o assunto, o Estado brasileiro destaca a seguir algumas iniciativas em curso.

463. Em relação ao Relatório anual de acompanhamento da letalidade policial, as ações necessárias para o início de sua elaboração estão em andamento por parte do Governo brasileiro sob coordenação do Ministério da Justiça. A previsão legal para sua implementação está contida no Plano Plurianual 2012-2015 (Plano Mais Brasil). De acordo com o Anexo I do documento, uma das metas ainda para 2015 consiste no *Acompanhamento e produção de relatório nacional sobre homicídios cometidos por agentes de segurança pública* (Programa Temático Segurança Pública com Cidadania, Objetivo 0830, Meta 3)<sup>101</sup>.

---

<sup>101</sup> Anexo 35 – PPA 2012-2015, Programa 2070 (Segurança Pública com Cidadania), Objetivo 0830.

464. Ressalta-se iniciativa da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) relativa à apresentação de relatórios temáticos periódicos acerca das estatísticas criminais no país. As estatísticas criminais são utilizadas para retratar a situação da segurança pública e permitir o planejamento de ações policiais e de investimentos no setor. A compilação dos dados é realizada pela SENASP por intermédio do módulo de estatísticas do *Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP)*, instituído pela Lei 12.681 de 4 julho de 2012. O sistema é alimentado pelos órgãos de Segurança Pública das Unidades de Federação desde 2004. O SINESP tem como objetivo padronizar e organizar o fluxo dos dados criminais junto às polícias, a partir dos procedimentos de registro das ocorrências criminais. Até 2012, as estatísticas criminais eram geradas somente com dados dos municípios com população superior a 100 mil habitantes, a partir de janeiro de 2013, já é possível o tratamento e análise de dados de todos os municípios brasileiros, permitindo, assim, retratar o Brasil de forma mais detalhada.

465. Cabe ressaltar, ademais, iniciativa no âmbito do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia (FNOP), que vem adotando ações em direção ao desenvolvimento de metodologia de acompanhamento da letalidade policial a partir de agosto de 2014, quando, em reunião ordinária do FNOP, foram apresentadas opções de metodologia para o acompanhamento da letalidade policial. Atualmente, o tema encontra-se em processo de elaboração de estudos e discussões entre os membros a respeito da metodologia mais apropriada para o contexto brasileiro<sup>102</sup>, com o objetivo de elaboração anual de Relatório Nacional de Letalidade e Vitimização Policial.

466. Por fim, destaca-se relevante publicação por parte do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), associação privada e sem fins lucrativos, que tem por objetivo social a promoção da paz, da cidadania e dos direitos humanos, por meio de ações que facilitem o intercâmbio e a difusão de ideias e conhecimentos para o aperfeiçoamento da organização policial, das práticas policiais e dos serviços de segurança pública no Brasil. O Fórum, com o auxílio e envio de dados da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, publica, anualmente, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, com informações atualizadas sobre letalidade e vitimização policial. Outras informações constantes do Anuário são: estatística

---

<sup>102</sup> Anexo 36 – Relatório de Atividades 2014 do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2014.

criminais, gastos com segurança pública, prisões e população carcerária, sistema socioeducativo, efetivo das forças policiais, municípios e segurança pública, percepções sobre crime e violência, Índice de Confiança na Justiça (ICJ), violência nas escolas, homicídios de autores adolescentes, entre outros. O Anuário de 2014 inovou e apresentou dados desagregados por município, antes eram dados desagregados por estado federado<sup>103</sup>.

467. Verifica-se que o Estado brasileiro encontra-se comprometido com a elaboração e a divulgação de relatórios que contenham dados sobre a letalidade e a vitimização de policiais e civis, considerando a produção de informações por órgãos governamentais e entidades da sociedade da civil.

### **5 Mecanismo de atendimento à saúde de vítimas de violência sexual e capacitação de agentes para assegurar efetividade da Lei nº 2.845/2014**

468. O Estado brasileiro demonstra seu compromisso com a saúde integral das vítimas de violência sexual por meio da adoção de medidas legislativas e administrativas, especificamente marco normativo e políticas públicas. Como será adiante demonstrado, o respeito aos direitos humanos das vítimas de violência sexual encontra-se materializado mediante uma série de medidas estatais. Em consequência, o desiderato dos representantes de assegurar o atendimento à saúde das vítimas de violência sexual se encontra contemplado no ordenamento jurídico nacional e nas políticas públicas implantadas pelo Estado brasileiro.

469. Ao longo dos 12 anos da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, atualmente integrada à estrutura do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, o Estado brasileiro instituiu várias ações para o enfrentamento à violência, incluindo a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres que estabelece as diretrizes para as ações nas áreas de prevenção, atendimento, garantia de direitos, combate à impunidade e acesso à justiça. Sua consolidação ocorreu a partir da promulgação da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha) e do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as

---

<sup>103</sup> Anexo 37 – Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015.

Mulheres que tem como um de seus eixos a atuação em rede, considerando os diversos serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência<sup>104</sup>.

470. A violência contra as mulheres é um fenômeno multidimensional que afeta as cidadãs de todas as classes sociais, raça/cor, etnia e orientação sexual. Constitui-se como uma das principais formas de violação dos direitos humanos, atingindo as mulheres no seu direito à vida, à saúde e à integridade física. É entendida como uma questão de saúde pública, segurança e acesso à justiça, que exige do Estado políticas e ações integradas para responder a esta demanda. A atenção às pessoas em situação de violência sexual não é uma ação isolada e o seu enfrentamento depende de iniciativas intersetoriais que possibilitem ações de atendimento, proteção, prevenção a novas situações e medidas para possibilitar a responsabilização dos autores de agressão. Um dos grandes desafios para enfrentar essa violência consiste na articulação dos serviços e do atendimento, de forma a evitar a revitimização das vítimas e, acima de tudo, oferecer o atendimento humanizado e integral<sup>105</sup>.

471. Nos últimos anos, importantes normativas foram adotadas visando a fortalecer a atenção às mulheres em situação de violência, como: o Decreto nº 7.958, de 13 de março de 2013, que estabelece diretrizes para o atendimento às vítimas de violência sexual pelos profissionais de segurança pública e da rede de atendimento do Sistema Único de Saúde; a Lei nº 12.845, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre o atendimento obrigatório e integral de pessoas em situação de violência sexual; o Decreto nº 8.086, de 30 de agosto de 2013, que institui o Programa Mulher: Viver sem Violência e dá outras providências; e as Portarias nº 485 e 618/2014, que tratam da organização do Serviço de Atenção às Pessoas em Situação de Violência Sexual no SUS e seu devido cadastramento no Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde<sup>106</sup>.

472. No contexto da concretização dessas normativas, o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, o Ministério da Saúde e o Ministério da Justiça vêm desenvolvendo, conjuntamente, uma série de ações que possibilitam a adoção de estratégias de prevenção, acolhimento, atendimento e proteção às pessoas em situação de violência. Ao mesmo tempo, criam estratégias para contribuir com a

---

<sup>104</sup> Informe do Curso Atenção Humanizada às Pessoas em Situação de Violência Sexual com Registro de Informações e Coleta de Vestígios.

<sup>105</sup> Informe do Curso Atenção Humanizada às Pessoas em Situação de Violência Sexual com Registro de Informações e Coleta de Vestígios.

<sup>106</sup> Informe do Curso Atenção Humanizada às Pessoas em Situação de Violência Sexual com Registro de Informações e Coleta de Vestígios.

responsabilização e com o combate à impunidade de autores de agressão, a serem implantadas nas unidades da federação<sup>107</sup>.

473. Como exemplo de medida legislativa, a Lei nº 12.845, de 1º de agosto de 2013, trata do atendimento obrigatório e integral de pessoas em situação de violência sexual. De acordo com a Lei citada, todos os hospitais devem oferecer às vítimas de violência sexual atendimento emergencial, integral e multidisciplinar, visando ao controle e ao tratamento dos agravos físicos e psíquicos decorrentes de violência sexual, e encaminhamento, se for o caso, aos serviços de assistência social. No âmbito do Sistema Único de Saúde, que abarca todos os serviços de saúde que são ofertados sem contrapartida financeira para a população, o atendimento imediato das vítimas de violência sexual compreende: a) diagnóstico e tratamento das lesões físicas no aparelho genital e nas demais áreas afetadas; b) amparo médico, psicológico e social imediatos; c) facilitação do registro da ocorrência e encaminhamento ao órgão de medicina legal e às delegacias especializadas com informações que possam ser úteis à identificação do agressor e à comprovação da violência sexual; d) profilaxia da gravidez; e) profilaxia das Doenças Sexualmente Transmissíveis - DST; f) coleta de material para realização do exame de HIV para posterior acompanhamento e terapia; g) fornecimento de informações às vítimas sobre os direitos legais e sobre todos os serviços sanitários disponíveis.

474. A Lei citada tornou obrigatório o atendimento integral das vítimas de violência sexual em qualquer serviço de saúde, seja público ou privado. Particularmente quanto aos serviços públicos de saúde e aos privados conveniados com o Estado brasileiro, bem como aos profissionais de segurança pública, o Decreto nº 7.958, de 13 de março de 2013, estabeleceu as diretrizes para o atendimento às vítimas de violência sexual pelos profissionais de segurança pública e da rede de atendimento do Sistema Único de Saúde. Assim, registram-se as diretrizes: a) acolhimento em serviços de referência; b) atendimento humanizado; c) disponibilização de espaço de escuta qualificado e privacidade durante o atendimento, para propiciar ambiente de confiança e respeito à vítima; d) informação prévia à vítima, assegurada sua compreensão sobre o que será realizado em cada etapa do atendimento e a importância das condutas médicas, multiprofissionais e policiais, respeitada sua decisão sobre a realização de qualquer

---

<sup>107</sup> Informe do Curso Atenção Humanizada às Pessoas em Situação de Violência Sexual com Registro de Informações e Coleta de Vestígios.

procedimento; e) identificação e orientação às vítimas sobre a existência de serviços de referência para atendimento às vítimas de violência e de unidades do sistema de garantia de direitos; f) divulgação de informações sobre a existência de serviços de referência para atendimento de vítimas de violência sexual; g) disponibilização de transporte à vítima de violência sexual até os serviços de referência; h) promoção de capacitação de profissionais de segurança pública e da rede de atendimento do SUS para atender vítimas de violência sexual de forma humanizada, garantindo a idoneidade e o rastreamento dos vestígios coletados.

475. Além dos procedimentos descritos na Lei nº 12.845, 1º de agosto de 2013, o Decreto nº 7.958, de 13 de março de 2013, enumera uma série de providências concernentes ao atendimento das vítimas de violência sexual. Tais procedimentos são imperativos para todos os serviços públicos de saúde e privados conveniados com o Estado brasileiro. Registrem-se, por oportuno, os procedimentos obrigatórios: a) acolhimento, anamnese e realização de exames clínicos e laboratoriais; b) preenchimento de prontuário com as seguintes informações: data e hora do atendimento; história clínica detalhada, com dados sobre a violência sofrida; exame físico completo, inclusive o exame ginecológico, se for necessário; descrição minuciosa das lesões, com indicação da temporalidade e localização específica; descrição minuciosa de vestígios e de outros achados no exame; e identificação dos profissionais que atenderam a vítima; c) preenchimento do Termo de Relato Circunstanciado e Termo de Consentimento Informado, assinado pela vítima ou responsável legal; d) coleta de vestígios para, assegurada a cadeia de custódia, encaminhamento à perícia oficial, com a cópia do Termo de Consentimento Informado; e) assistência farmacêutica e de outros insumos e acompanhamento multiprofissional, de acordo com a necessidade; f) preenchimento da Ficha de Notificação Compulsória de violência doméstica, sexual e outras violências; g) orientação à vítima ou ao seu responsável a respeito de seus direitos e sobre a existência de serviços de referência para atendimento às vítimas de violência sexual. Observa-se, assim, que o atendimento das vítimas contempla o acesso a cuidados em saúde que abarcam o acesso a medicamentos e aspectos sociais e psicológicos que permeiam a violência sexual.

476. Com o objetivo de disciplinar o Decreto nº 7.958, de 13 de março de 2013, foi editada a Portaria Interministerial nº 288, de 25 de março de 2015, pelo Ministério da Justiça e pelo Ministério da Saúde, que tem como objeto o atendimento às vítimas de

violência sexual pelos profissionais de segurança pública e de saúde do Sistema Único de Saúde quanto à humanização do cuidado e ao registro de informações e coleta de vestígios. As orientações constantes da Portaria apontada têm como objetivo garantir a integralidade e a humanização do atendimento às vítimas de violência sexual, bem como oferecer elementos à responsabilização dos autores de violência.

477. Na esfera do Sistema Único de Saúde, a Portaria nº 485, de 1º de abril de 2014, editada pelo Ministro de Estado da Saúde, redefiniu o funcionamento do Serviço de Atenção às Pessoas em Situação de Violência Sexual. Conforme a redefinição aludida, o Serviço de Atenção às Pessoas em Situação de Violência Sexual no âmbito do Sistema Único de Saúde integra as redes intersetoriais de enfrentamento da violência contra mulheres, homens, crianças, adolescentes e pessoas idosas e tem como funções precípua preservar a vida, ofertar atenção integral em saúde e fomentar o cuidado em rede. No que tange à mulher, há classificação específica, dentre os Serviços, cuja denominação é Serviço de Referência para Atenção Integral às Mulheres em Situação de Violência Sexual. Os Serviços de Referência para Atenção Integral às Mulheres em Situação de Violência Sexual têm sua atuação balizada pela Norma Técnica de Prevenção e Tratamento dos Agravos resultantes da Violência Sexual contra Mulheres e Adolescentes do Ministério da Saúde, elaborada pelo Ministério da Saúde em 2005<sup>108</sup>. Quanto à constituição das equipes de atendimento das vítimas de violência sexual, contam com um profissional de cada especialidade: médico; enfermeiro; técnico em enfermagem; psicólogo; assistente social; e farmacêutico.

478. Importa assinalar, ainda, o Programa Mulher: Viver sem Violência, instituído pelo Decreto nº 8.086, de 30 de agosto de 2013, integra a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e as ações de implementação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. O objetivo do Programa é integrar e ampliar os serviços públicos existentes voltados às mulheres em situação de violência, mediante a articulação dos atendimentos especializados no âmbito da saúde, da justiça, da rede socioassistencial e da promoção da autonomia financeira. A coordenação do Programa é realizada pelo Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. O Programa é desenvolvido por meio de uma série de ações, dentre elas, destacam-se a instituição das Casas da Mulher Brasileira, que consistem em

---

<sup>108</sup> MINISTÉRIO DA SAÚDE. Prevenção e tratamento dos agravos resultantes da violência sexual contra mulheres e adolescentes. Brasília: Ministério da Saúde. 2005.

espaços públicos onde se concentrarão os principais serviços especializados e multidisciplinares de atendimento às mulheres em situação de violência, bem como a organização, a integração e a humanização do atendimento às vítimas de violência sexual. Nessa direção, o Programa Mulher: Viver sem Violência surge como uma ação importante visando garantir a união necessária de esforços para combater as várias formas de violência contra as mulheres, assegurar e garantir o acesso ao atendimento integral e humanizado do qual necessita nesse contexto e contribuir para o enfrentamento da impunidade de autores (as) de agressão. Para tanto, propõe o fortalecimento e a consolidação, em âmbito nacional, de uma rede integrada de atendimento às mulheres em situação de violência, envolvendo e articulando as diversas áreas de assistência, proteção e defesa dos direitos da mulher, tendo os integrantes dos órgãos e serviços públicos das três esferas de Estado e de governo como participantes na sua implementação. O Programa Mulher: Viver sem Violência é composto por seis estratégias de ação: Casa da Mulher Brasileira; Ampliação da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180; Organização e Humanização do Atendimento às Vítimas de Violência Sexual; Centros de Atendimento às Mulheres nas Regiões de Fronteira Seca; Campanhas Continuadas de Conscientização; e Unidades Móveis para o Atendimento às Mulheres do Campo e Floresta. Todas essas ações representam um importante avanço para o atendimento às mulheres em situação de violência e reafirma os princípios da transversalidade e intersetorialidade das políticas públicas, visando ampliar o acesso e o atendimento integral às mulheres<sup>109</sup>.

479. Tratando-se singularmente sobre capacitação para assegurar o atendimento da vítima de violência sexual, serão apresentadas duas políticas públicas como modo de ilustrar o compromisso do Estado brasileiro com o assunto. Inicialmente, salienta-se o Curso Atenção Humanizada às Pessoas em Situação de Violência Sexual com Registro de Informações e Coleta de Vestígios, realizado pelo Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, pelo Ministério da Saúde e pelo Ministério da Justiça. O Curso Atenção Humanizada às Pessoas em Situação de Violência Sexual com Registro de Informações e Coleta de Vestígios integra o conjunto de ações previstas para a implementação da estratégia 3 do Programa Mulher: Viver sem Violência. Tal estratégia consolida, especialmente, a implementação das disposições do

---

<sup>109</sup> Informe do Curso Atenção Humanizada às Pessoas em Situação de Violência Sexual com Registro de Informações e Coleta de Vestígios.

Decreto nº 7.958/2013, que estabelece diretrizes para o atendimento às vítimas de violência sexual pelos profissionais de segurança pública e da rede de atendimento do SUS. Até outubro de 2015 foram realizadas cinco edições do Curso Atenção Humanizada às Pessoas em Situação de Violência Sexual com Registro de Informações e Coleta de Vestígios, capacitando os profissionais de saúde do Sistema Único de Saúde dos hospitais de referência para o atendimento às pessoas em situação de violência sexual e os profissionais da Segurança Pública das capitais do Distrito Federal e dos seguintes Estados: Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo e Tocantins. Nas cinco edições foram certificados 376 (trezentos e setenta e seis) profissionais<sup>110</sup>.

480. Para além da realização do curso de capacitação, no âmbito do Eixo 3 do Programa Mulher: Viver Sem Violência, em setembro de 2015 foi lançada a Norma Técnica para Atenção Humanizada às Pessoas em Situação de Violência Sexual com Registro de Informações e Coleta de Vestígios. Trata-se de documento orientador para gestores e profissionais de Estados e Municípios, construído em parceria pelo Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e pelo Ministério da Justiça e da Saúde.

481. Além disso, de modo a qualificar profissionais de saúde, o Ministério da Saúde mantém parcerias institucionais para atuar na ampliação e qualificação de serviços no que se refere à atenção integral às mulheres em situação de violência sexual no SUS. Atualmente, as parcerias mantidas constituem os projetos listados a seguir:

**PROJETO PARA ELAS, POR ELAS, POR ELES, POR NÓS:** Projeto em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Esse projeto tem o objetivo de fortalecer a atenção nos serviços de saúde e contribuir para a integração das redes locais de atenção à mulher em situação de violência. Abrange seminários macrorregionais em todas as cinco regiões do país, oficinas locais em municípios do campo e da floresta que compõem Territórios de Cidadania, e curso de capacitação à distância para profissionais de saúde e profissionais que compõem a rede intersetorial de atendimento a mulheres e adolescentes em situação de violência sexual.

---

<sup>110</sup> Informe do Curso Atenção Humanizada às Pessoas em Situação de Violência Sexual com Registro de Informações e Coleta de Vestígios.

Já foram realizadas, até o momento, 5 seminários macrorregionais com a participação aproximada de 360 pessoas e 7 oficinas com a participação aproximada de 250 profissionais.

**PROJETO SUPERANDO BARREIRAS:** Projeto em parceria com o Centro de Pesquisas Materno-Infantis de Campinas (CEMICAMP) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Com esse projeto tem-se o objetivo principal de qualificar hospitais nas capitais e no interior do país para a atenção às mulheres em situação de violência sexual e a interrupção da gestação prevista em lei. O projeto encontra-se em andamento e desde o ano passado já abrangeu 46 serviços de saúde no país.

**PROJETO ATENÇÃO HUMANIZADA AO ABORTAMENTO:** Projeto em parceria com a AADS (Ações Afirmativas em Direitos e Saúde) nas regiões Norte e Nordeste para avaliar a qualidade de serviços do SUS que atendem mulheres em situação de abortamento, bem como apoiar a introdução de melhorias no cuidado. Esse projeto tem como meta avaliar e apoiar 13 serviços que atendam mulheres e adolescentes em situação de abortamento.

**PROJETO HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS:** Projeto em parceria com a Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) para a implementação de 30 novos serviços em hospitais universitários e de ensino para o atendimento a pessoas em situação de violência sexual.

482. Destaca-se, pois, que as ações listadas acima representam os esforços que vêm sendo empreendidos no que se refere à organização e estruturação da rede de serviços de saúde para atenção a pessoas em situação de violência sexual no SUS e, conseqüentemente, a implementação da Lei nº 12.845/2013. Tais esforços visam ao fomento do cuidado em rede e à integralidade da atenção, somando-se a iniciativas de âmbito estadual/DF, municipal, e a importantes parcerias com instituições de ensino e sociedade civil em prol do objetivo comum de enfrentar as perversas faces da violência sexual.

483. Ante o exposto, verifica-se que o Estado brasileiro encontra-se plenamente comprometido com o atendimento às vítimas de violência sexual, não se revelando, destarte, oportuna a determinação de medidas nesse sentido, haja vista que políticas e

programas públicos são desenvolvidos com racionalidade adequada e em consonância com os recursos humanos e financeiros disponíveis, bem como com estruturação federativa do Estado, a sua extensão territorial e desigualdades.

## 6 Reformas legislativas

### *6.1 Criação da carreira autônoma de perito nos Estados*

484. O Estado brasileiro convida esta Honrável Corte para uma reflexão sobre os poderes que lhe foram conferidos pela Convenção Americana quanto à edição de medidas de não repetição.

485. Caso a Corte Interamericana compreenda estarem presentes os pressupostos para que se ordene ao Estado a adoção de medidas de não repetição com vistas à adoção de reformas legislativas, o Brasil considera inadequada a formulação de condenação em atendimento ao que solicitam os representantes, pelas razões que passa a expor.

486. Os representantes pleiteiam que a Corte condene o Estado a editar uma lei em cada Estado da federação brasileira que confira autonomia das perícias perante às polícias por meio da criação de uma carreira específica e independente àqueles profissionais, e que lhes sejam garantidos recursos humanos, financeiros e de estrutura para a realização de suas funções.

487. Inicialmente, verifica-se que o pleito dos representantes é juridicamente impossível, uma vez que a Constituição não confere ao Governo Federal brasileiro poderes de ingerência perante aos Estados da federação para obrigá-los a editar uma lei estadual que confira autonomia das perícias perante às polícias por meio da criação de uma carreira específica e independente àqueles profissionais.

488. Ademais, a intenção dos representantes é a garantia de uma “autonomia pericial” para que haja uma isenta investigação dos crimes. Sucede que, para tal fim, não há necessidade de uma condenação do Estado brasileiro para edição de leis estaduais.

489. Se somente a lei resolveria o problema para garantir uma investigação isenta, o Estado brasileiro considera que já cumpriu sua obrigação ao editar a Lei nº 12.030/2009, que garante a autonomia técnica, científica e funcional para a atividade pericial. Veja-se o que diz o seu artigo 2º:

Art. 2º No exercício da atividade de perícia oficial de natureza criminal, é assegurado autonomia técnica, científica e funcional, exigido concurso público, com formação acadêmica específica, para o provimento do cargo de perito oficial.

490. Quanto à criação de uma carreira autônoma, no Brasil já houve diversas tentativas no âmbito dos estados federados, no entanto o Supremo Tribunal Federal entendeu pela necessidade de alteração da Constituição Federal brasileira, tendo em vista que o seu artigo 144 possui um rol taxativo sobre os órgãos encarregados do exercício da segurança pública, que são: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; e V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. Sobre o assunto, veja-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional nº 19, de 16 de julho de 1997, à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul; expressão “do Instituto-Geral de Perícias” contida na Emenda Constitucional nº 18/1997, à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul; e Lei Complementar nº 10.687/1996, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 10.998/1997, ambas do Estado do Rio Grande do Sul 3. Criação do Instituto-Geral de Perícias e inserção do órgão no rol daqueles encarregados da segurança pública. 4. O requerente indicou os dispositivos sobre os quais versa a ação, bem como os fundamentos jurídicos do pedido. Preliminar de inépcia da inicial rejeitada. 5. Observância obrigatória, pelos Estados-membros, do disposto no art. 144 da Constituição da República. Precedentes. 6. Taxatividade do rol dos órgãos encarregados da segurança pública, contidos no art. 144 da Constituição da República. Precedentes. 7. Impossibilidade da criação, pelos Estados-membros, de órgão de segurança pública diverso daqueles previstos no art. 144 da Constituição. Precedentes. 8. Ao Instituto-Geral de Perícias, instituído pela norma impugnada, são incumbidas funções atinentes à segurança pública. 9. Violação do artigo 144 c/c o art. 25 da Constituição da República. 10. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente procedente.

(ADI 2827, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/2010, DJe-065 DIVULG 05-04-2011 PUBLIC 06-04-2011 EMENT VOL-02497-01 PP-00019)

491. Observa-se que o Supremo vedou tão somente a criação de uma carreira autônoma, permitindo a autonomia técnica, científica e funcional como já assegurada pela Lei Federal nº Lei nº 12.030/2009.

492. Ressalta-se que já tramita no Congresso Nacional uma proposta de alteração da Constituição Federal (PEC nº 499/2010) para a inclusão da “perícia oficial criminal”. Veja-se a referida Proposta de Emenda à Constituição:

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º, do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. O inciso IV do artigo 144 da Constituição Federal, passa a vigorar com a seguinte redação:

I - .....

II - .....

III - .....

IV – polícias civis e perícia oficial criminal

V - .....

Art. 2º. Institui o § 10º do artigo 144 da Constituição Federal, que passa a vigorar com a seguinte redação:

§ 10º A remuneração dos servidores da Perícia Oficial Criminal dos Estados não poderá ser inferior à dos integrantes da Perícia Oficial Criminal do Distrito Federal, aplicando-se também aos servidores inativos”

493. Assim, o Estado brasileiro, à luz daqueles julgados que reconhecem a margem nacional de apreciação, solicita a esta Honrável Corte que não o condene na implementação de leis para criação de uma carreira específica de peritos.

#### *6.2 Fortalecimento do Incidente de Deslocamento de Competência - IDC*

494. Nos termos do art. 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988<sup>111</sup>, a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito, o qual tem como um dos seus fundamentos “*a dignidade da pessoa humana*”.

495. Em seu art. 4º, inciso II, nossa Carta Política estabelece também a prevalência dos direitos humanos e, sendo um princípio do Estado brasileiro em suas relações internacionais, atribui ao tema a condição de cláusula pétrea (núcleo imodificável), dispondo, em seu art. 60, § 4º, inciso IV, que “*não será objeto de deliberação a proposta de emenda constitucional tendente a abolir os direitos e garantias individuais*”.

496. Buscando sempre a maior efetividade desses direitos e garantias, a Emenda Constitucional n. 45, de 31 de dezembro de 2004, introduziu no ordenamento jurídico brasileiro a possibilidade de deslocamento da competência originária da Justiça Estadual para a esfera da Justiça Federal, no que toca à investigação, processamento e julgamento dos delitos praticados com grave violação de direitos humanos, passando o art. 109, § 5º, da Constituição da República Federativa do Brasil, a dispor que:

<sup>111</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)

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**.

497. Com essa inovação legislativa no âmbito constitucional, criou-se, pois, um mecanismo que permite ao Procurador-Geral da República, com a finalidade de garantir o cumprimento das obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, buscar junto ao Superior Tribunal de Justiça o deslocamento de competência para a Justiça Federal de inquérito e processo, em qualquer fase, que apure caso de grave violação a tais direitos.

498. A possibilidade da *federalização dos crimes* foi positivada no texto constitucional tanto como meio de avanço dos mecanismos assecuratórios dos direitos humanos, como de instrumento de fortalecimento do combate à impunidade nessa matéria. Outro progresso obtido com a instituição desse mecanismo foi o *robustecimento e consolidação da proteção à vítima*, pois, caso as instituições locais se mostrem falhas nessa tarefa, ela (a vítima) poderá valer-se das instâncias federais, como forma de ampliar e fortificar a proteção de seus direitos.

499. A criação do instituto decorre de uma bandeira histórica do Movimento Nacional de Direitos Humanos, tendo origem remota em proposta apresentada pelo então Deputado Federal Hélio Bicudo, apoiada expressamente por várias entidades de classe, especialmente pela Associação dos Juízes pela Democracia, pela Associação Nacional dos Procuradores da República e pela Associação dos Juízes Federais, tendo como justificativa a necessidade de garantir papel de relevo, no sistema federativo brasileiro, ao interesse da União em ver efetivamente investigados e apurados casos que impliquem na ofensa aos compromissos internos e internacionais de proteção dos direitos humanos.

500. Depois de longo debate no Congresso Nacional, em que diferentes formatos foram propostos, desde um rol determinado de fatos (trabalho escravo, por exemplo) até

um conceito de manifestação de interesse federal a partir de decisão das agências governamentais vinculadas ao tema, tal como o Conselho Nacional de Direitos Humanos, optou-se por um modelo de atuação que conferiu ao Procurador-Geral da República e ao Superior Tribunal de Justiça o papel de interpretar os casos concretos e deles extrair a necessidade de que os feitos sejam deslocados da competência estadual para a competência federal.

501. Extrai-se da leitura do texto constitucional que essa competência federal será exercitada quando se tratar de *grave violação de direitos humanos* e para que seja assegurado o *cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais seja parte o Brasil*. Desse modo, a denominada *federalização das causas relativas aos direitos humanos* depende da ocorrência desses requisitos constitucionais mínimos, sem os quais as causas permanecerão sendo processadas e julgadas pela Justiça do respectivo Estado-membro.

502. Vale ressaltar que o IDC não visa a substituir, pura e simplesmente, as atribuições legais das pessoas jurídicas federadas – até porque os Estados federados possuem autonomia político-administrativa e órgãos investigativos e judiciários próprios, tudo nos termos do art. 18 da Constituição Federal, a saber:

Art. 18. A **organização político-administrativa** da República Federativa do Brasil compreende a União, os **Estados**, o Distrito Federal e os Municípios, todos **autônomos**, nos termos desta Constituição.

Art. 92. São **órgãos do Poder Judiciário**:

[...]

VII - os **Tribunais e Juízes dos Estados** e do Distrito Federal e Territórios.

503. Entretanto, na medida em que a segurança pública é um dever do Estado e responsabilidade de todos os cidadãos brasileiros – também de acordo com o art. 144 da Carta Política –, é perfeitamente possível incluir um mecanismo jurídico como mais um instrumento a garantir o trabalho conjunto de órgãos estaduais e federais na consecução da proteção dos direitos humanos. Confira-se:

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: [...]

504. Desse modo, quando os mecanismos então disponíveis para apuração e punição desses delitos demonstraram-se insuficientes e, até mesmo, ineficientes, utiliza-se o instituto do IDC para fazer prevalecer os direitos humanos e resgatar o compromisso do Estado brasileiro com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

505. Ainda sobre os requisitos (cumulativos) para que haja esse deslocamento de competência, o Superior Tribunal de Justiça – STJ (competente para uniformizar a interpretação de leis federais do Brasil, bem como julgar acerca da procedência ou não da hipótese de federalização dos crimes), manifestou-se no seguinte sentido, por ocasião do IDC nº 1/PA (caso Dorothy Stang)<sup>112</sup>:

Além dos dois requisitos prescritos no § 5º do art. 109 da CF, quais sejam, (a) **grave violação a direitos humanos** e (b) **assegurar o cumprimento, pelo Brasil, de obrigações decorrentes de tratados internacionais**, é necessário, ainda, a presença de **terceiro requisito**, (c) **a incapacidade (oriunda de inércia, negligência, falta de vontade política, de condições pessoais, materiais etc.) de o Estado-membro, por suas instituições e autoridades, levar a cabo, em toda a sua extensão, a persecução penal**. Tais requisitos -os três -hão de ser cumulativos, o que parece ser de senso comum, pois do contrário haveria indevida, inconstitucional, abusiva invasão de competência estadual por parte da União Federal, ferindo o Estado de Direito e a própria federação, o que certamente ninguém deseja, sabendo-se, outrossim, que o fortalecimento das instituições públicas -todas, em todas as esferas -deve ser a tônica, fiel àquela asserção segundo a qual, figuradamente, "nenhuma corrente é mais forte do que o seu elo mais fraco".

506. Essa também foi a conclusão do STJ no julgamento do IDC n. 2/DF<sup>113</sup>, cuja ementa é a seguinte:

A teor do § 5º do art. 109 da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional n. 45/2004, o incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal fundamenta-se, essencialmente, em **três pressupostos**: a existência de **grave violação a direitos humanos**; o **risco de responsabilização internacional decorrente do descumprimento de obrigações jurídicas assumidas em tratados internacionais**; e a **incapacidade das instâncias e autoridades locais em oferecer respostas efetivas**.

507. Portanto, a partir do exame dos requisitos estabelecidos para o acolhimento

<sup>112</sup> Disponível em:

<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=IDC+1+dorothy&&b=ACOR&thesaurus=JURI DICO&p=true>

<sup>113</sup> Disponível em:

[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\('IDC'.clas.+e+@num='2'\)+ou+\(IDC'+adj+'2'.suce.\)\)](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=(('IDC'.clas.+e+@num='2')+ou+(IDC'+adj+'2'.suce.)))

desse incidente constitucional, conclui-se inegavelmente que sua principal característica é a *excepcionalidade*. Isso porque, para a propositura dessa ação, exige-se não só a existência de grave violação a direitos humanos, mas também a necessidade de se assegurar o cumprimento de obrigações internacionais avençadas, quando diante de omissão ou incapacidade das autoridades responsáveis pela apuração dos ilícitos.

508. É perceptível, de todas essas considerações, que a primeira exigência à acolhida do incidente (a ocorrência de grave violação a direitos humanos), advém da preocupação da República Federativa do Brasil em fazer prevalecer tais direitos, cooperando com os demais povos para o progresso da humanidade, conforme estampado no rol de princípios previstos no art. 4º da sua Constituição Federal, a saber:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I - independência nacional;

**II - prevalência dos direitos humanos;**

III - autodeterminação dos povos;

IV - não-intervenção;

V - igualdade entre os Estados;

VI - defesa da paz;

VII - solução pacífica dos conflitos;

VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;

**IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;**

X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

509. Com atenção ao fiel significado da expressão *grave violação a direitos humanos*, que por si só gera grande repúdio e repercussão perante a sociedade nacional e internacional, pois atinge o sagrado direito à vida e à dignidade da pessoa humana, a jurisprudência do STJ, no IDC n. 1/PA, decidiu que estariam abrangidos por essa expressão os seguintes delitos:

Nesse ponto, muito se discutiu acerca da necessidade de norma legal definindo expressamente **quais seriam os crimes praticados com grave violação aos direitos humanos**. (...) As conclusões foram no sentido de que seria da Justiça Federal a competência para processar e julgar os **crimes de tortura; os homicídios dolosos qualificados praticados por agente funcional de quaisquer dos entes federados; os cometidos contra as comunidades indígenas ou seus integrantes; os homicídios dolosos quando motivados por preconceito de origem, raça, sexo, opção sexual, cor, religião, opinião política ou idade ou quando decorrente de conflitos fundiários de natureza coletiva; e os crimes de uso, intermediação e exploração de trabalho escravo ou de criança e adolescente em quaisquer das formas previstas em tratados internacionais**.

510. No que tange ao segundo requisito constitucionalmente positivado (*assegurar o cumprimento, pelo Brasil, de obrigações decorrentes de tratados internacionais*), não é demais lembrar que a falha nos compromissos pactuados gera prejudiciais consequências políticas e jurídicas ao Estado brasileiro, daí porque o Brasil experimenta a preocupação internacional com a efetiva proteção dos direitos e garantias individuais dos seus cidadãos.

511. Interligado a essa ideia, pois, exsurge o último requisito, consistente na demonstração inequívoca da *total incapacidade das instâncias e autoridades locais em oferecer respostas às ocorrências de grave violação aos direitos humanos*. Assim, ao analisar esse terceiro requisito, o STJ concluiu, no IDC n° 3/GO<sup>114</sup>, que, ao se pretender o deslocamento da competência, deve-se:

[...] buscar entender o propósito da medida incluída em nossa Constituição Federal. Para tanto, [...] **não se pode confundir incapacidade ou ineficácia das instâncias e autoridade locais com ineficiência. Enquanto a incapacidade ou ineficácia derivam de completa ignorância no exercício das atividades estatais tendentes à responsabilização dos autores dos delitos apontados, a ineficiência constitui a ausência de obtenção de resultados úteis e capazes de gerar consequências jurídicas, não obstante o conjunto de providências adotadas.**

**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 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.**

Gize-se, pela relevância e como já foi lembrado, que **os requisitos discorridos são imperiosamente cumulativos, sendo ilógica a federalização de processos judiciais apenas pelo fato de implicarem em grave violação a direitos humanos, pois é preciso que os casos não tenham sido investigados, processados ou julgados, ficando à deriva da persecução penal.**

Convém lembrar que o fator primordial para o deslocamento da competência é, sem dúvida, a **ineficácia dos órgãos estatais encarregados da investigação, persecução e julgamento dos crimes. Não se trata de medida adequada aos casos de ineficiência, situações em que o Estado não utiliza os melhores recursos para atingir um resultado ou não mantém uma relação de coerência adequada entre os meios empregados para o alcance de seus objetivos e fins visados.**

<sup>114</sup> Disponível em:

<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=IDC+2&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>

Por isso, é preciso a verificação **objetiva e indelével da total ineficácia dos órgãos envolvidos**, de tal modo que não consigam mover sua máquina, a fim de garantir que boa parte dos elementos fundantes do Estado Democrático de Direito possam se fazer valer.

512. Feitas essas considerações, registre-se que quatro pedidos de IDC<sup>115</sup> já foram formulados ao STJ, todos eles já julgados por aquela Corte, a saber:

1) IDC nº 1, tendo por objeto o homicídio da missionária Dorothy Stang, ocorrido no Estado do Pará;

2) IDC nº 2, cujo objeto envolvia caso já submetido ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, em razão da necessidade de investigação de um grupo de extermínio do nordeste Brasileiro, que levou à morte do advogado e ativista de direitos humanos Manoel Mattos;

3) IDC nº 3, que buscava o deslocamento de um conjunto de 52 fatos investigados, alguns tratando da morte de pessoas em situação de rua e outros decorrentes de notícias de tortura, homicídio e desaparecimento de pessoas em decorrência de atuação policial no Estado de Goiás, e por fim,

4) IDC nº 5, em que se buscou o deslocamento de competência das investigações pelo homicídio de que foi vítima o Promotor de Justiça do Estado de Pernambuco Thiago Faria Soares, em região marcada por atuação de grupos de extermínio no interior do Estado de Pernambuco.

513. Na discussão de tais pedidos, dois foram parcialmente deferidos (IDC nº 2 e nº 3), um deferido (IDC nº 5) e um negado (IDC nº 1), em apreciações bastante tópicas do Superior Tribunal de Justiça, que destacam o caráter excepcional da medida, bem como a alegada necessidade de demonstração da incapacidade dos entes estaduais de fornecer resposta adequada ao dever de apurar.

514. Embora não numericamente expressivos, os casos propostos já permitem afirmar que a simples provocação ao Superior Tribunal de Justiça tem o resultado concreto de fazer com que o aparato estatal se movimente, em busca de demonstrar a eficiência questionada.

---

<sup>115</sup> Registre-se que chegou a ser autuado pelo Superior Tribunal de Justiça o IDC nº 4, mal tal ato se deve a equívoco da secretaria do Tribunal, que aceitou como válida petição inicial formulada por pessoa diversa do Procurador-Geral da República, o que levou à extinção liminar do processo.

515. Assim, nota-se que, proposto o IDC, perceptível a atenção que passam a receber as investigações e os processos cuja competência se pretende deslocar, o que, em si mesmo, já se demonstra um resultado relevante.

516. Ao lado de tal consequência prática, também se mostra razoável afirmar que o instituto tornou-se eficaz meio de pressão para o fortalecimento das estruturas internas dos estados-membros, diante da possibilidade de sua propositura.

517. Assim, ganham relevo os números da atuação extrajudicial do Procurador-Geral da República que, preocupado com o desempenho responsável de suas atribuições, passou a desenvolver esforço instrutório preliminar, a fim de colher os dados para a formação de seu juízo de valor quanto à necessidade de propositura do IDC.

518. Na estruturação atual do Gabinete do Procurador-Geral da República, o tema ganhou tratamento específico, com a atribuição de tais funções à Assessoria Jurídica em Tutela Coletiva e com a criação de uma classe específica de procedimentos extrajudiciais, denominada de Procedimento Preparatório de Incidente de Deslocamento de Competência - PPIDC, cuja finalidade é dar transparência aos casos analisados pelo Procurador-Geral da República, bem como garantir a criação de uma série histórica estatística confiável.

519. Embora tais dados não possam ser tidos como exaurientes, é possível afirmar que cerca de 80 PPIDC já foram instaurados, dos quais 20 foram arquivados.

520. Do universo de casos em andamento, 20 deles se referem a fatos ocorridos entre os anos de 2006 a 2012, sendo os demais posteriores a 2012, estando todos em tramitação, ainda pendentes de obtenção dos dados necessários à formação de juízo de valor.

521. Embora não se mostre mensurável objetivamente, é possível afirmar que a atuação extrajudicial do Procurador-Geral da República, para instrução de PPIDCs, já tem se mostrado capaz de provocar respostas efetivas no andamento de investigações, diante da necessidade de prestar contas àquele que poderá provocar o Superior Tribunal de Justiça.

522. No campo objetivo de resultados decorrentes de Incidentes de Deslocamento de Competência, tem-se que: no IDC nº 2, deslocado o julgamento pelo homicídio de Manoel Mattos, realizou-se o julgamento pelo Tribunal do Júri no âmbito

federal, que resultou na condenação dos acusados; no IDC nº 3, como resultado do deslocamento de competência, medidas constritivas foram autorizadas pela Justiça Federal, com a realização de buscas e apreensões e prisão processual de investigados; no IDC nº 5, a investigação foi deslocada para a Justiça Federal, o que permitiu sua conclusão pela Polícia Federal e apresentação de acusação pelo Ministério Público Federal, o que resultou na pronúncia dos acusados, estando pendente a designação da sessão do Tribunal do Júri por conta da interposição de recurso ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

523. A forma de atuação do Ministério Público Federal, após a decisão de deslocamento de competência pelo Superior Tribunal de Justiça, também merece registro, pois são designadas equipes específicas de membros para que a atuação seja concertada e prioritária, garantindo tratamento adequado às investigações, fato que também se tem verificado no âmbito da Polícia Federal, tudo a demonstrar a necessidade de atribuir-se eficiência e celeridade à atuação estatal.

524. Ante o exposto, os dados aqui apresentados demonstram a plena vigência do IDC, bem como sua concreta eficiência na defesa dos direitos humanos, objeto da sua finalidade. Assim, embora o Projeto de Lei nº 6.647/2006, que trata da regulamentação infraconstitucional do IDC, ainda esteja tramitando perante o Congresso Nacional, esse fato não retira a efetividade do instituto.

525. As propostas perseguidas pelos representantes (tais como a criação de lei para o IDC, a previsão de casos de violência policial dentre as hipóteses de cabimento, maior transparência na instauração e julgamento dos casos, participação social nas etapas e independência das equipes investigativas) são questões que já estão sendo democraticamente discutidas em deliberações parlamentares. De todo modo, como já afirmado, a previsão constitucional do IDC já tem revelado a plena eficácia do instituto.

526. Além disso, dada a amplitude e a magnitude da expressão “direitos humanos”, discute-se inclusive a necessidade de definição do rol dos crimes que passariam para a competência da Justiça Federal, devido à preocupação em se restringir os casos de incidência do art. 109, § 5º, da Constituição Federal, afastando-o de sua finalidade precípua, que é a de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais firmados pelo Brasil sobre a matéria.

527. Não há também sequer indícios de que os casos então apresentados a julgamento pelo Superior Tribunal de Justiça tenham sofrido qualquer tipo de ingerência ou influência por parte de envolvidos, o que demonstra já a absoluta independência dos órgãos envolvidos na apuração dos casos submetidos àquela Corte. Aliás, os dados apresentados demonstram que, em verdade, houve apuração, processo e julgamento dos autores do crime, o que demonstra que a independência pretendida pelos representantes já se encontra assegurada.

528. Se por um lado o pedido de fortalecimento do IDC requerido pelos representantes se mostra inócuo, uma vez que o Estado brasileiro já tem adotado todas as medidas necessárias para assegurar o fortalecimento do IDC (o fato de atualmente não haver regulamentação desse instrumento jurídico nada impede que ele seja eficaz), por outro lado o Estado brasileiro confia em que a sociedade (incluídos os representantes) provoque os órgãos governamentais competentes, a fim de que o IDC possa ser aperfeiçoado e fortalecido.

529. O Estado brasileiro pugna, portanto, pela declaração de inadequação da medida de reparação ora em análise, tendo em consideração sua desnecessidade e a falta de correlação com as violações supostamente cometidas.

*6.3 Inadequação do pedido de adoção de reformas legislativas a fim de garantir a ampliação do escopo da produção antecipada de provas para incluir as testemunhas de casos de violência perpetrada por agentes do Estado*

530. O ordenamento interno brasileiro já prevê a possibilidade da produção antecipada de provas cujas regras amoldam-se satisfatoriamente à hipótese de crimes de violência policial. Conquanto reconheça a gravidade de tais violações de direitos humanos, o Estado brasileiro considera não haver justificativa razoável para a inclusão explícita das circunstâncias que norteiam essa situação, como solicitam os representantes.

531. Sobre o tema, o Estado brasileiro esclarece que, em 9 de junho de 2008 foi editada a Lei nº 11.690 que alterou o Código de Processo Penal em dispositivos relativos à produção de probatória. Mais especificamente, alterou o art. 156, passando a prever a possibilidade do juiz, de ofício, ordenar, antes de iniciada a ação penal, a produção antecipada de provas consideradas urgentes e relevantes. Nesse ponto o

legislador optou por afastar o procedimento comum de produção de provas. Vejamos o que dispõe o dispositivo citado:

Art. 156. A prova da alegação incumbirá a quem a fizer, sendo, porém, facultado ao juiz de ofício:

I – ordenar, mesmo antes de iniciada a ação penal, a produção antecipada de provas consideradas urgentes e relevantes, observando a necessidade, adequação e proporcionalidade da medida;

II – determinar, no curso da instrução, ou antes de proferir sentença, a realização de diligências para dirimir dúvida sobre ponto relevante.

532. Nesse sentido, o legislador optou por estender os poderes do juiz no tocante à produção de provas para além dos limites do processo, permitindo-o fazê-lo antes mesmo de ajuizada a ação penal, de ofício. Com a preocupação de que tal prerrogativa não fosse utilizada de modo abusivo, foram definidos requisitos a serem observados pelo magistrado, quais sejam: a necessidade, a adequação e a proporcionalidade na produção antecipada das provas.

533. A necessidade diz respeito à sua imprescindibilidade, à sua aptidão para atingir os fins almejados na persecução criminal, em detrimento dos outros meios de prova disponíveis. No que diz respeito à proporcionalidade, trata-se de uma tensão, uma ponderação de princípios. Deve o magistrado avaliar se a eventual flexibilização de um direito fundamental pode ser feita diante da magnitude de outro direito fundamental a ser protegido, ou seja, a afetação de um direito fundamental deve ser justificável diante da necessidade de proteção do outro. Quanto à adequação, trata-se da relação de pertinência entre o meio elegido e o fim almejado. Somam-se a esses requisitos a possibilidade de produção da prova, para evitar pedidos absurdos, e a relevância. Tais requisitos são absolutamente razoáveis.

534. Com o objetivo de privilegiar a boa instrução processual, a produção antecipada de provas se aplica, sobretudo, a provas [1] urgentes, nos casos em que há risco de perecimento ou que a produção da prova seja inviabilizada em momento posterior; e [2] relevantes, desde que resguardada absoluta pertinência e imprescindibilidade com o fato que se deseja provar.

535. Desse modo, a prova antecipada é aquela produzida num momento anterior à instrução processual. Nesse contexto, a antecipação de provas pode ser feita de três maneiras diferentes: preventivamente, como medida asseguradora de um direito,

objetivando sua proteção de consequências futuras; cautelarmente, quando há o perigo de que a evidência desapareça em decorrência da natural demora do processo, e como uma medida secundária visando precaver uma ação já em andamento e que ainda não atingiu a fase instrutória.<sup>116</sup>

536. Não se pode, no entanto, confundir a prova antecipada com as provas cautelares, ou mesmo com as diligências investigatórias anteriores à ação penal. Lembrando-se do rito de produção da prova, a mesma só ingressa no processo quando admitida em juízo e é produzida apenas quando submetida ao contraditório. Portanto, dentro desse critério, tudo que for produzido dentro das diligências investigatórias anteriores à ação penal, enquanto não submetidas ao juízo de admissibilidade, ainda não será considerado como prova em sentido estrito. Cabendo observar, entretanto que constituem exceções a essa regra as provas cautelares, não repetíveis e antecipadas, nos termos do art. 155, do Código de Processo Penal (doravante CPP), vejamos:

Art. 155. O juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial, não podendo fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na investigação, ressalvadas as provas cautelares, não repetíveis e antecipadas.

537. Isso significa que, além da possibilidade de o juiz requisitar a produção antecipada de provas, resguarda-se ainda a possibilidade de produção de provas cautelares, para abranger situações diversas.

538. Com relação à prova testemunhal, já existe previsão a respeito da produção dessa espécie de prova antecipadamente, nos termos do art. 225 do CPP, quando há receio de que ao tempo de sua colheita, a mesma já tenha perecido, seja por enfermidade ou em razão de idade avançada da testemunha. Além disso, nada impede que, com base no art. 156 supracitado, o juiz determine a antecipação da produção probatória testemunhal.

539. Registre-se que o art. 225 do Código de Processo Penal preceitua que se qualquer testemunha houver de ausentar-se, ou, por enfermidade ou por velhice, inspirar receio de que ao tempo da instrução criminal já não exista, o juiz poderá, de ofício ou a requerimento de qualquer das partes, tomar-lhe antecipadamente o depoimento. Nesse sentido, mesmo nas hipóteses em que a testemunha se encontra em perfeitas condições

---

<sup>116</sup> CAPEZ, Fernando. Curso de Processo Penal. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 472.

de saúde, mas o juiz verifica que se não for ouvida naquele momento poderá ocorrer prejuízo para a apuração da verdade real, pode ser procedida à sua oitiva.

540. Por fim, cabe ressaltar o disposto no art. 19-A da Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, que estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal. Sendo assim, conforme o dispositivo citado, terão prioridade na tramitação o inquérito e o processo criminal em que figure indiciado, acusado, vítima ou réu colaboradores, vítima ou testemunha protegidas pelos programas de que trata a Lei citada. Outrossim, impende salientar que a Lei assenta: “Qualquer que seja o rito processual criminal, o juiz, após a citação, tomará antecipadamente o depoimento das pessoas incluídas nos programas de proteção previstos nesta Lei, devendo justificar a eventual impossibilidade de fazê-lo no caso concreto ou o possível prejuízo que a oitiva antecipada traria para a instrução criminal.”

541. Pelo exposto, conclui-se que os requisitos de incidência do instituto são requisitos básicos, a serem observados, independentemente do tipo penal, na medida em que trata da aplicação de um procedimento excepcional, qual seja, o afastamento do procedimento comum de instrução probatória. A falta de previsão de tipos específicos, como o pretendido pelos representantes, é benéfica para todas as vítimas e testemunhas, pois a exceção propicia maior efetividade da norma e não o contrário, como parecem intuir os representantes.

542. Diante disso, o Estado brasileiro reforça o entendimento de que o pedido formulado pelos representantes não merece acolhimento.

#### *6.4 Inadequação do pedido de adoção de reformas legislativas a fim de garantir a ampliação da participação da sociedade civil no processo penal*

543. O Estado brasileiro entende como inadequada a medida solicitada pelos representantes, tendo em vista que as normas processuais penais vigentes no Brasil consistem em medidas adequadas e efetivas para garantir a participação da sociedade civil no processo penal. Trata-se de institutos previstos constitucionalmente e disciplinados no Código de Processo Penal brasileiro, que possibilitam o

acompanhamento da sociedade civil em processos criminais, quais sejam a ação penal privada subsidiária da pública e a assistência.

544. A ação penal privada subsidiária da pública está prevista no art. 5º, LIX, da Constituição Federal de 1988, autorizando a vítima ou seu representante legal a intentar a ação penal por meio de queixa-crime nos casos de inércia do Ministério Público, legitimado originário para a persecução penal.

Art. 5º, LIX - será admitida ação privada nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal;

545. É considerada a única exceção prevista na Constituição Federal de 1988 à titularidade exclusiva da ação penal pública, condicionada ou não, pelo Ministério Público. Essa única excepcionalidade sugere o especial cuidado do Poder Constituinte no sentido de garantir a devida prestação jurisdicional àqueles que se mantêm diligentes na busca pela justa punição do infrator.<sup>117</sup> A doutrina brasileira assinala<sup>118</sup>, que se trata de um instrumento à disposição do ofendido para controlar os abusos do Estado, nos casos em que houver excessiva mora no exercício da pretensão punitiva.

546. Embora haja previsão de prazo de seis meses para o Ministério Público oferecer a ação penal, o dever de denúncia do Estado persiste até o momento da prescrição. Vejamos:

Art. 46. O prazo para oferecimento da denúncia, estando o réu preso, será de 5 dias, contado da data em que o órgão do Ministério Público receber os autos do inquérito policial, e de 15 dias, se o réu estiver solto ou afiançado. No último caso, se houver devolução do inquérito à autoridade policial (art. 16), contar-se-á o prazo da data em que o órgão do Ministério Público receber novamente os autos.

Art. 38. Salvo disposição em contrário, o ofendido, ou seu representante legal, decairá no direito de queixa ou de representação, se não o exercer dentro do prazo de seis meses, contado do dia em que vier a saber quem é o autor do crime, ou, no caso do art. 29, do dia em que se esgotar o prazo para o oferecimento da denúncia.

547. Desse modo, segundo as normas vigentes, o Ministério Público, ao receber os autos do inquérito policial ou as informações sobre eventual infração penal, deve se manifestar, seja para denunciar o suposto autor da infração, opinar pelo arquivamento do inquérito ou ainda requerer diligências. Assinale-se que não há prazo distinto para

<sup>117</sup> CAPEZ, Fernando. Curso de processo penal. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. P. 190.

<sup>118</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. Manual de processo penal e execução penal. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 164.

manifestação e para denúncia, trata-se de um prazo único em que o órgão público deve agir, não o fazendo, incide em desídia, ensejando o controle pelo cidadão.<sup>119</sup>

548. Por óbvio, tal instituto só se aplica nos casos de mora pelo órgão legitimado para acusação, não sendo cabível quando do arquivamento do inquérito a requerimento do Ministério Público, não restando configurada a inação do órgão estatal, sendo este requisito para incidência do instituto.

549. Trata-se de potencial instrumento de controle da atuação estatal pela sociedade civil, a qual deve manter-se atenta às diligências investigatórias para verificar o decurso do prazo para o órgão ministerial. Por outro lado, é neste ponto em que se destaca a importância do ofendido não se manter inerte, uma vez que, em regra, a vítima dificilmente acompanha as investigações, seja pessoalmente, seja por meio de seu advogado.

550. Em suma, a queixa-crime referida consubstancia-se em instrumento efetivo de fiscalização pela sociedade da atividade acusatorial do poder público. O instituto ganha mais força quando autoriza ao particular buscar a prestação jurisdicional quando o Estado não o faz. Portanto, não se trata apenas de acompanhamento do cumprimento da função exercida pelo poder público, mas também a possibilidade de atuação no caso concreto, empoderando a sociedade civil no âmbito do processo penal.

551. Quanto à outra forma de participação do particular no processo criminal - a assistência de acusação -, vejamos o disposto no art. 268, do Código de Processo Penal.

Art. 268. Em todos os termos da ação pública, poderá intervir, como assistente do Ministério Público, o ofendido ou seu representante legal, ou, na falta, qualquer das pessoas mencionadas no Art. 31.

552. É possível a atuação do ofendido junto ao Ministério Público no polo ativo da ação. A sua participação na ação penal busca, além do título executivo judicial para reparação do dano no cível, também a repressão geral e singular do crime, por meio da aplicação da justa pena. Busca-se, sobretudo, a cooperação com a justiça.<sup>120</sup>

553. Normalmente, a assistência é feita pelo próprio ofendido, mas o dispositivo supracitado prevê a possibilidade de participação de seus sucessores, como o cônjuge (companheiro ou companheira), ascendente, descendente ou irmão.

---

<sup>119</sup> TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. Manual de processo penal. 16ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013.p.231.

<sup>120</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. Manual de processo penal e execução penal. 11ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2014.p.506.

554. Sua natureza jurídica é de parte contingente, ou seja, não é necessária sua participação na relação processual, exercendo um papel de sujeito acessório ao principal, o Ministério Público.<sup>121</sup>

555. Vale lembrar que no caso da ação penal privada exclusiva não se concebe a figura do assistente, uma vez que a legitimidade para propositura da ação é apenas do ofendido.

556. É um instituto destinado à sociedade civil, não cabendo intervenção de pessoa jurídica de direito público como assistente. Sendo assim, as exceções previstas em lei devem ser interpretadas de forma restritiva, não devendo ser estendidas a outros casos. Deve-se, portanto, destinar a utilização do instituto ao que lhe foi concebido - a participação do ofendido no curso da persecução penal.<sup>122</sup>

557. Os poderes do assistente estão previstos no Código de Processo Penal no caput do art. 271, consistente em:

Art. 271. Ao assistente será permitido propor meios de prova, requerer perguntas às testemunhas, aditar o libelo e os articulados, participar do debate oral e arrazoar os recursos interpostos pelo Ministério Público, ou por ele próprio, nos casos dos arts. 584, § 1º, e 598.

558. O assistente poderá atuar na produção de provas, na complementação das peças apresentadas pelo Ministério Público e ainda recorrer das decisões proferidas no processo penal. Verifica-se uma ampla atuação do assistente, desde a participação no processo de instrução processual até sua possibilidade de atuar na reforma de decisões.

559. Assim, não restam dúvidas quanto à considerável margem de atuação da sociedade civil no curso do processo criminal. Em suma, pode o cidadão fiscalizar e perquirir a responsabilização penal por infração praticada quando da mora do Ministério Público e ainda, a possibilidade de atuar, na qualidade de assistente, ao lado do Ministério Público gozando de amplos poderes.

560. Por tudo que se expôs, tem-se que a legislação processual penal brasileira oferece de modo efetivo e adequado recursos que possibilitam o acompanhamento e participação da sociedade civil nos processos penais tramitados em seu território. Por essa razão, requer o afastamento do pedido formulado pelos representantes.

---

<sup>121</sup> LOPES JR., Aury. Direito Processual Penal. 10ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013. P. 773.

<sup>122</sup> LOPES JR., Aury. Direito Processual Penal. 10ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013. P. 773.

### 6.5 Extinção dos “autos de resistência”

561. Entre as recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, previstas em seu Relatório de Mérito nº 141/11, acerca dos fatos ocorridos em 1994 e 1995 na favela Nova Brasília<sup>123</sup>, propôs-se ao Estado brasileiro que buscasse eliminar a prática de registrar mortes causadas pela força policial mediante os denominados “autos de resistência”.

562. Seguindo essa orientação, a então Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – hoje integrada à estrutura do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos –, órgão do governo brasileiro que implementa, promove e assegura os direitos humanos no âmbito doméstico, emitiu a Resolução nº 8, de 21 de dezembro de 2012<sup>124</sup>. Essa Resolução dispõe sobre a abolição de designações genéricas, como “autos de resistência”, “resistência seguida de morte”, em registros policiais, boletins de ocorrência, inquéritos policiais e notícias de crime, recomendando a utilização dos termos “*lesão corporal decorrente de intervenção policial*” ou “*homicídio decorrente de intervenção policial*”, conforme o caso, além de outras disposições. Além disso, estabelece garantias para uma imediata instauração de processos administrativos para apurar a regularidade da ação policial de que tenha resultado em morte, bem como a investigação, por parte do Ministério Público, isenta e imparcial de homicídios decorrentes de ação policial.

563. Vale registrar, no entanto, que, aprovado em dezembro de 2009, pelo Decreto Presidencial nº 7.037, o Programa Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH – 3), em sua Diretriz 14, Objetivo Estratégico I, já recomendava “o fim do emprego nos registros policiais, boletins de ocorrência policial e inquéritos policiais de expressões genéricas como “*autos de resistência*”, “*resistência seguida de morte*” e assemelhadas, em casos envolvendo mortes por agentes de segurança pública.

564. A terceira versão do Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 procura oferecer continuidade ao processo histórico de consolidação das orientações para concretizar a promoção e defesa dos Direitos Humanos no Brasil. Avança

<sup>123</sup> CIDH, Relatório de Mérito nº 141/11, Casos 11.566 e 11.694, Cosme Rosa Genoveva, Evandro de Oliveira e Outros (Favela Nova Brasília) (Brasil), 31 de outubro de 2011, pág. 63, Recomendações, item 3.

<sup>124</sup> Resolução nº 08 de 21 de dezembro de 2012 – publicada no D.O.U nº 246 de 21 de dezembro de 2012, Seção I, pag. 09. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cddph/resolucoes/2012/resolucao-08-auto-de-resistencia>

incorporando a transversalidade nas diretrizes e nos objetivos estratégicos propostos, na perspectiva da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos Direitos Humanos.

565. Em 2008, iniciou-se uma cuidadosa atualização e revisão do Programa Nacional de Direitos Humanos I e II, tendo como instrumento fundamental a realização da 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos – 11ª CNDH.

566. Foram realizados, em todos os Estados e no Distrito Federal, 137 encontros prévios às etapas estadual e distrital. Esses encontros envolveram aproximadamente 14 mil participantes, representando a sociedade civil organizada e o poder público, garantindo força institucional ao Programa.

567. Portanto, a realização da 11ª CNDH e a elaboração do PNDH-3 são ações compartilhadas entre governo e sociedade civil, e por isso capazes de gerar as bases para a formulação e fortalecimento de ações que convergem para uma Política Nacional de Direitos Humanos como política de Estado.

568. O PNDH-3 está estruturado em seis eixos orientadores, subdivididos em 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos que incorporam ou refletem os 7 eixos, as 36 diretrizes e as 700 resoluções da 11ª CNDH. O Programa tem ainda, como alicerce de sua construção, as resoluções das Conferências Nacionais temáticas, os Planos e Programas do governo federal, os Tratados internacionais ratificados pelo Estado brasileiro e as Recomendações dos Comitês de Monitoramento de Tratados da ONU e dos Relatores especiais.

569. Segundo o disposto no terceiro “considerando” da Resolução nº 08/12 da SDH/PR, por não existir na legislação brasileira excludente denominada de ‘resistência seguida de morte’, sendo documentada por ‘auto de resistência’, o registro do evento morte deve ser feito utilizando-se a nomenclatura ‘*homicídio decorrente de intervenção policial*’. Além disso, está previsto que, no curso da investigação, deve ser verificada se houve efetiva resistência que possa fundamentar eventual excludente de ilicitude.

570. Seguindo essa diretriz, o art. 2º da referida Resolução prevê medidas a serem adotadas pelos diversos órgãos públicos envolvidos na investigação de infrações penais, a saber:

“Art. 2º - Os órgãos e instituições estatais que, no exercício de suas atribuições, se confrontarem com fatos classificados como ‘lesão corporal decorrente de intervenção policial’ ou ‘homicídio decorrente de intervenção policial’ devem observar, em sua atuação, o seguinte:

I – os fatos serão noticiados imediatamente à Delegacia de Crimes contra a Pessoa ou à repartição de polícia judiciária, federal ou civil, com atribuição assemelhada nos termos do Art. 144 da Constituição que deverá:

- a) instaurar inquérito policial para investigação de homicídio ou de lesão corporal;
- b) comunicar nos termos da lei, o ocorrido ao Ministério Público.

II- a perícia técnica especializada será realizada de imediato em todos os armamentos, veículos e maquinários, envolvidos em ação policial com resultado morte ou lesão corporal, assim como no local em que a ação tenha ocorrido, com preservação da cena do crime, das cápsulas e projeteis até que a perícia compareça ao local, conforme o disposto no art. 6.º, incisos I e II; art. 159; art. 160; art. 164 e art. 181, do Código de Processo Penal;

III - é vedada a remoção do corpo do local da morte ou de onde tenha sido encontrado sem que antes se proceda ao devido exame pericial da cena, a teor do previsto no art. 6.º, incisos I e II, do Código de Processo Penal;

IV - cumpre garantir que nenhum inquérito policial seja sobrestado ou arquivado sem que tenha sido juntado o respectivo laudo necroscópico ou cadavérico subscrito por peritos criminais independentes e imparciais, não subordinados às autoridades investigadas;

V - todas as testemunhas presenciais serão identificadas e sua inquirição será realizada com devida proteção, para que possam relatar o ocorrido em segurança e sem temor;

VI - cumpre garantir, nas investigações e nos processos penais relativos a homicídios ocorridos em confrontos policiais, que seja observado o disposto na Resolução 1989/65 do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC).

VII- o Ministério Público requisitará diligências complementares caso algum dos requisitos constantes dos incisos I a V não tenha sido preenchido;

VIII – no âmbito do Ministério Público, o inquérito policial será distribuído a membro com atribuição de atuar junto ao Tribunal do Júri, salvo quando for hipótese de ‘lesão corporal decorrente de intervenção policial’;

IX - as Corregedorias de Polícia determinarão a imediata instauração de processos administrativos para apurar a regularidade da ação policial de que tenha resultado morte, adotando prioridade em sua tramitação;

X - sem prejuízo da investigação criminal e do processo administrativo disciplinar, cumpre à Ouvidoria de Polícia, quando houver, monitorar, registrar, informar, de forma independente e imparcial, possíveis abusos cometidos por agentes de segurança pública em ações de que resultem lesão corporal ou morte;

XI - os Comandantes das Polícias Militares nos Estados envidarão esforços no sentido de coibir a realização de investigações pelo Serviço Reservado (P-2) em hipóteses não relacionadas com a prática de infrações penais militares;

XII - até que se esclareçam as circunstâncias do fato e as responsabilidades, os policiais envolvidos em ação policial com resultado de morte:

a) serão afastados de imediato dos serviços de policiamento ostensivo ou de missões externas, ordinárias ou especiais; e

b) não participarão de processo de promoção por merecimento ou por bravura.

XIII - cumpre às Secretarias de Segurança Pública ou pastas estaduais assemelhadas abolir, quando existentes, políticas de promoção funcional que tenham por fundamento o encorajamento de confrontos entre policiais e pessoas supostamente envolvidas em práticas criminosas, bem como absterem-se de promoções fundamentadas em ações de bravura decorrentes da morte dessas pessoas;

XIV - será divulgado, trimestralmente, no Diário Oficial da unidade federada, relatório de estatísticas criminais que registre o número de casos de morte ou lesões corporais decorrentes de atos praticados por policiais civis e militares, bem como dados referentes a vítimas, classificadas por gênero, faixa etária, raça e cor;

XV - será assegurada a inclusão de conteúdos de Direitos Humanos nos concursos para provimento de cargos e nos cursos de formação de agentes de segurança pública, membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, com enfoque historicamente fundamentado sobre a necessidade de ações e processos assecuratórios de política de segurança baseada na cidadania e nos direitos humanos;

XVI - serão instaladas câmeras de vídeo e equipamentos de geolocalização (GPS) em todas as viaturas policiais;

XVII - é vedado o uso, em fardamentos e veículos oficiais das polícias, de símbolos e expressões com conteúdo intimidatório ou ameaçador, assim como de frases e jargões em músicas ou jingles de treinamento que façam apologia ao crime e à violência;

XVIII - o acompanhamento psicológico constante será assegurado a policiais envolvidos em conflitos com resultado morte e facultado a familiares de vítimas de agentes do Estado;

XIX - cumpre garantir a devida reparação às vítimas e a familiares das pessoas mortas em decorrência de intervenções policiais;

XX - será assegurada reparação a familiares dos policiais mortos em decorrência de sua atuação profissional legítima;

XXI - cumpre condicionar o repasse de verbas federais ao cumprimento de metas públicas de redução de:

a) mortes decorrentes de intervenção policial em situações de alegado confronto;

b) homicídios com suspeitas de ação de grupo de extermínio com a participação de agentes públicos; e

c) desaparecimentos forçados registrados com suspeita de participação de agentes públicos.

XXII - cumpre criar unidades de apoio especializadas no âmbito dos Ministérios Públicos para, em casos de homicídios decorrentes de intervenção policial, prestarem devida colaboração ao promotor natural previsto em lei, com conhecimentos e recursos humanos e financeiros necessários para a investigação adequada e o processo penal eficaz”.

571. Conforme afirmam os próprios representantes em seu EPAP (págs. 46 e 210), essas diretrizes foram devidamente acatadas pela Polícia Civil do Rio de Janeiro, que editou, no ano de 2003, a Portaria CERJ nº 617, determinando a substituição das expressões “*auto de resistência*” ou “*resistência seguida de morte*” dos registros de ocorrência, bem como a adoção de todas as medidas investigativas previstas na Resolução nº 08/11. Além disso, os representantes das vítimas registram que o Estado de São Paulo também editou a Resolução SSP nº 5, de modo a atender essa relevante medida para o banimento definitivo dos chamados ‘autos de resistência’.

572. Ainda a respeito desse relevante tema, encontra-se, também, em trâmite perante a Câmara dos Deputados, órgão que compõe o Congresso Nacional brasileiro, o já referido Projeto de Lei nº 4.471/2012<sup>125</sup>, o qual propõe a alteração de diversos artigos do Código de Processo Penal brasileiro (CPP). Conforme exposto na justificativa do referido Projeto de Lei, busca-se garantir a correta apuração e a devida punição de agentes policiais envolvidos em casos de uso indevido da força letal.

573. Além disso, destaca-se do Projeto de Lei nº 4.471/2012 nova redação proposta para o art. 292 do CPP que, além de ressaltar a “moderação” e a “necessidade” nas medidas de legítima defesa adotadas por agentes públicos para conter eventual resistência à sua atuação legal, também acrescenta quatro parágrafos ao artigo, dispondo sobre os procedimentos imediatos de apuração dos fatos:

“Art. 292. Se houver, ainda que por parte de terceiros, resistência à captura em flagrante, ou ao cumprimento de ordem judicial, o executor e as pessoas que o auxiliarem poderão usar moderadamente dos meios necessários para defender-se ou para vencer a resistência.

§ 1º Se do emprego da força resultar ofensa à integridade corporal ou à vida do resistente, a autoridade policial competente deverá instaurar imediatamente inquérito para apurar esse fato, sem prejuízo de eventual prisão em flagrante.

§ 2º Da instauração do inquérito policial de que trata o parágrafo anterior será feita imediata comunicação ao Ministério Público e à Defensoria Pública, sem prejuízo do posterior envio de cópia do feito ao órgão correccional correspondente e, onde houver, à Ouvidoria, ou órgão de atribuições análogas.

§ 3º Observado o disposto no art. 6º, todos os objetos que tiverem conexão com o evento mencionado no § 1º, como armas, material balístico e veículos, deverão ser, imediatamente, exibidos à autoridade policial.

---

<sup>125</sup> Projeto de Lei nº 4471/2012, proposto pelos deputados federais Paulo Teixeira, Fábio Trad, Miro Teixeira e Delegado Protógenes. Informações sobre a tramitação do PL disponíveis em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=556267>.

§ 4º Independentemente da remoção de pessoas e coisas, deverá a autoridade policial responsável pela investigação dos eventos com resultado morte requisitar o exame pericial do local”.

574. Registre-se, também, que o referido Projeto de Lei prevê regras específicas para a realização de exames periciais em casos de morte violenta, os quais serão indispensáveis quando houver apuração de conduta de agentes do Estado. Neste caso, os novos dispositivos preveem que, além de serem elaborados em até 10 dias, os laudos deverão ser encaminhados imediatamente à autoridade policial, ao órgão correicional correspondente, ao Ministério Público e à família da vítima, sem prejuízo da realização de exames complementares. Além disso, caso os laudos não sejam juntados aos autos no prazo de 10 dias, a autoridade policial os requisitará e comunicará ao Ministério Público. Confirmam-se as novas proposições:

“Art. 162.....

§ 1º Nos casos de morte violenta será obrigatório exame interno, documentação fotográfica e coleta de vestígios encontrados durante o exame necroscópico.

[...]

§ 3º O exame interno sempre será realizado nos casos de morte violenta ocorrida em ações com envolvimento de agentes do Estado.

§ 4º Na hipótese do § 3º, o laudo será elaborado em até dez dias e encaminhado imediatamente à autoridade policial, ao órgão correicional correspondente, ao Ministério Público e à família da vítima, sem prejuízo, quando necessário, de posterior remessa de exames complementares.

[...]

§ 6º Caso o laudo não seja juntado aos autos no prazo do § 4º, a autoridade policial o requisitará e comunicará o Ministério Público.” (NR)

“Art. 169. Para o efeito de exame do local onde houver sido praticada a infração, a autoridade providenciará imediatamente para que não se altere o estado das coisas até a chegada dos peritos, que deverão instruir seus laudos com fotografias, desenhos ou esquemas elucidativos.

[...]

§ 2º Nos casos de morte violenta ocorrida em ações com envolvimento de agentes do Estado, o laudo será entregue à autoridade requisitante em até dez dias, sem prejuízo, quando necessário, de posterior remessa de exames complementares.”

575. Como se pode constatar, o Projeto de Lei nº 4.471/2012 visa a atender à necessidade de correta e devida apuração de casos envolvendo letalidade no emprego

da força estatal. Além disso, ao reforçar a regulação das fases, procedimentos e pressupostos fundamentais de uma investigação eficaz, o referido Projeto de Lei garantirá que as ações que envolvam o emprego de força letal policial – outrora designadas genericamente como “resistência seguida de morte”, ou documentadas em “autos de resistência” –, sejam rigorosamente submetidas à devida apreciação do sistema judiciário brasileiro.

576. Desse modo, o Projeto de Lei nº 4.471/2012 atende aos reclamos dos direitos humanos, já que observa as regras de tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. Neste sentido, mencionem-se os princípios das Nações Unidas para a prevenção efetiva e investigação de execuções sumárias, arbitrárias e extralegais, adotado em 24 de maio de 1989<sup>126</sup>:

1. Os Governos proibirão por lei todas as execuções extrajudiciais, arbitrárias ou sumárias e velarão para que, todas essas execuções sejam tipificadas como crimes no seu direito penal e sejam puníveis com penas adequadas que tenham em conta a gravidade de tais infracções. Não poderão ser invocadas para justificar essas execuções circunstâncias excepcionais, como por exemplo, o estado de guerra ou de risco de guerra, a instabilidade política interna nem nenhuma outra emergência pública. Essas execuções não serão levadas a cabo em nenhuma circunstância, nem sequer em situações de conflito armado interno, de abuso ou de uso ilegal da força por parte de um funcionário público ou de outra pessoa que atue com carácter oficial ou de outrem que atue por instigação, ou com o consentimento ou aquiescência daquela, nem mesmo em situações em que a morte se verifique durante a prisão preventiva. Esta proibição prevalecerá sobre os decretos promulgados pela autoridade executiva. [...]

577. Com efeito, o Estado brasileiro ao mesmo tempo em que reconhece seus deveres internacionais, também está trabalhando para aprimorar seus procedimentos internos, de modo a que haja uma investigação completa, imediata e imparcial de todos os casos suspeitos de execução sumária, arbitrária e extralegal. O propósito das investigações deve ser o de estabelecer as causas, as razões e autoria de qualquer ato ou prática que possa ter causado a morte de uma pessoa. Para tanto, devem ser fortalecidos os mecanismos de apuração, seja através de exames periciais adequados e análise de qualquer prova física ou documental, seja pela colheita de relatos de testemunhas, tudo de modo a que a investigação possa distinguir a morte natural ou acidental do homicídio.

---

<sup>126</sup> Anexo nº IV - Organização das Nações Unidas. Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), Resolução n. 1989/65, de 24 de maio de 1989. Disponível em: <http://www.rcdh.es.gov.br/sites/default/files/1989%20ONU%20Principios%20Prevencao%20Investigacao%20Execucoes%20Extrajudiciais.pdf>

578. A partir da premissa de que a eficácia de uma investigação implica, entre outros fatores, a sua imparcialidade, o Projeto de Lei nº 4.471/2012 garante que a investigação será capaz de determinar se a força utilizada foi ou não justificada segundo as circunstâncias presentes no caso concreto e de identificar e punir os responsáveis em caso de eventual abuso.

579. Assim, o referido Projeto de Lei, a exemplo da Resolução nº 08, de 21 de dezembro de 2012, encontra-se em conformidade com os direitos e garantias fundamentais da pessoa humana, além de observar irrestritamente o devido processo legal por meio da condução de uma investigação sistematizada e de busca pela redução de falhas, o que se mostra imprescindível para coibir práticas violadoras de direitos humanos.

580. Nesse contexto, o projeto ora proposto garante ainda a preservação dos meios de prova em relação à perícia, à conservação e ao exame dos vestígios e a coleta da maior amplitude possível de elementos materiais aptos a permitir a correta e isenta apuração dos fatos pelos órgãos do sistema de justiça, sempre que da ação dos agentes do Estado resultar ofensa à integridade corporal ou à vida de qualquer cidadão.

581. A proposta assegura, ainda, que não haverá mais uma tramitação específica de procedimentos que tenham como objeto central a resistência, sempre que esta tiver como resultado uma ofensa física ou mesmo morte. Nesses casos, deverá ser respeitada a apuração primordial tanto do evento morte quanto das eventuais lesões corporais, segundo as competências materiais determinadas pela legislação vigente e aplicadas a esses atos. Afasta-se assim, qualquer possibilidade de que uma eventual resistência de um cidadão a ordem legítima de autoridade pública prevaleça sobre eventual consequência letal da ação do agente público.

582. Portanto, a sua aprovação proporcionará a ampliação do controle e da fiscalização sobre a atividade de segurança pública, de maneira eficiente e independente, de modo a diminuir excessos e garantir a responsabilização pelos atos que não estejam condizentes com as conquistas do Estado Democrático de Direito e com os anseios sociais pela redução da violência estatal e da letalidade de suas ações.

583. Por todo o exposto e, em virtude do fato de que medidas de caráter legislativo e administrativo estão sendo implementadas para que se aprimorem e se fortaleçam os mecanismos democráticos e institucionais para apuração e controle externo e interno das forças policiais, tais como relativas à extinção de autos de resistência policial, tudo em atendimento ao Programa Nacional de Direitos Humanos adotado pelo país e às recomendações da Comissão Interamericana, torna-se inapropriado o pedido dos representantes para que medidas relativas a extinção de autos de resistência sejam providenciadas pelo Estado brasileiro.

## **7 Reparação simbólica**

584. O Estado brasileiro reconhece nas providências de reparação simbólica medidas de satisfação possivelmente determinadas por esta Honorable Corte ao se valer do que preceitua o artigo 63.1 da Convenção Americana.

585. Essas medidas, ademais, colaboram para que o sistema de petições individuais forneça alternativas à satisfação de violações de direitos humanos, para além do pagamento de reparações pecuniárias. Parte dessas medidas, inclusive, possui valor intrínseco muitas vezes maior do que aquele fixado em pecúnia.

586. Caso este Egrégio Tribunal entenda cabível a condenação em medida dessa natureza, no entanto, particularmente para ordenar a instalação de uma placa em homenagem às vítimas reconhecidas no presente caso, considera-se que a condenação deve observar a capacidade do Estado brasileiro de bem desempenhar essa obrigação, sem que haja necessidade alguma de acordo prévio com os representantes para a definição do texto a ser inscrito e de outros eventuais detalhes relativos à execução da sentença. A experiência do Estado brasileiro indica que o cumprimento de pontos resolutivos de sentenças desta Corte subordinados à anuência ou acordo de representantes das vítimas costumam ficar pendentes por anos a fio, segundo exclusivo interesse da parte contrária, o que é um desprestígio à efetividade das decisões desta Corte.

587. Caso esta Colenda Corte considere que os agentes públicos do Estado brasileiro não são dotados da capacidade de bem desempenhar autonomamente essa eventual obrigação, o Estado brasileiro solicita que esta Corte considere fixar, ela

própria, em sentença, os termos da referida homenagem e todos os demais detalhes necessários à sua devida execução.

### **8 Ato público de reconhecimento de violações**

588. Requer-se que o Estado brasileiro promova um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional e pedido oficial de desculpas pelas graves violações aos direitos humanos perpetrados contra as vítimas do presente caso.

589. Sugere-se, ainda, que esse ato seja organizado com participação de representantes e vítimas e que seja facultada a palavra para ambos. Além disso, solicita-se que o Estado brasileiro garanta a presença de altas autoridades das instituições públicas e da sociedade civil envolvidas no combate à violência no Brasil, assim como promova a divulgação nos meios de comunicação a nível nacional para garantir que aquelas vítimas que não possam se deslocar tenham a oportunidade de compartilhar o ato público.

590. O Estado brasileiro não concorda com esses pedidos. Isso porque, por uma razão lógica, o Estado brasileiro não pode promover um ato público dessa natureza se não reconhece as supostas violações alegadas pelos representantes.

591. Além disso, o Estado brasileiro entende que, se houver eventual reconhecimento de violação à Convenção Americana por esta Colenda Corte e, por conseguinte, a sua condenação, a publicação da sentença, bem como a inerente divulgação do caso em mídias nacionais e internacionais, já atinge a finalidade perseguida pelos representantes, tornando inócuos esses pedidos.

### **9 Fornecimento de tratamento psicológico e psiquiátrico adequado às vítimas diretas e indiretas**

592. No que toca a tal pedido dos representantes, verifica-se que se solicita à Corte que o Estado assegure assistência médica e psicológica gratuita aos familiares das vítimas, incluindo o acesso a profissionais especializados e a medicamentos. Constatase, com fulcro no título do item que há o pedido de serviços e bens concernentes à atenção à saúde mental. Particularmente, quanto ao dever do Estado de prover serviços e bens de saúde mental, importa assinalar que a saúde é um direito social, contido no

art. 6º da Constituição Federal de 1988, e no art. 196, o qual assenta que “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. Sendo assim, no Brasil o acesso a bens e serviços de saúde é universal, isto é, independe de pagamento ou qualquer tipo de contribuição financeira.

593. Desse modo, com o fito de materializar o acesso da população a bens e serviço de saúde, a Constituição Federal de 1988 previu que as ações e serviços de saúde constituem um sistema único. Nesse sentido, a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, estruturou o Sistema Único de Saúde – SUS, que se constitui pelo conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público. Com efeito, o SUS tem, dentre seus três objetivos, a assistência às pessoas por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada das ações assistenciais e das atividades preventivas.

594. Assim, compete ao Estado, por meio dos entes da Federação, União, Estados e Municípios, cada um conforme suas competências legais, prover prestações de atenção à saúde, abarcando a adoção das medidas direcionadas à efetivação de tratamento psicológico e psiquiátrico. Tendo em conta o presente caso, inicialmente, cabe salientar que a Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001, assentou a responsabilidade do Estado de desenvolver a política de saúde mental, a assistência e a promoção de ações de saúde às pessoas com transtornos mentais, com a devida participação da sociedade e da família, a qual será prestada em estabelecimento de saúde mental, assim entendidas as instituições ou unidades que ofereçam assistência em saúde aos portadores de transtornos mentais. Ainda, de acordo com referida Lei, a internação, em qualquer de suas modalidades, só será indicada quando os recursos não hospitalares se mostrarem insuficientes, assim, o tratamento visará, como finalidade permanente, a reinserção social do paciente em seu meio. O tratamento em regime de internação será estruturado de forma a oferecer assistência integral à pessoa com transtornos mentais, incluindo serviços médicos, de assistência social, psicológicos, ocupacionais, de lazer, e outros.

595. Assim, verifica-se que o Estado brasileiro incorporou ao seu marco normativo o dever de prestar tratamento psicológico e psiquiátrico. Conforme o Ministério da Saúde, a Política Nacional de Saúde Mental tem como fito consolidar um

modelo de atenção à saúde mental aberto e de base comunitária<sup>127</sup>. Com efeito, a Portaria nº 3.088, de 23 de dezembro de 2011, institui a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do SUS. A Rede de Atenção Psicossocial é composta pelos seguintes componentes: a) Unidade Básica de Saúde; b) equipe de atenção básica para populações específicas; c) Centros de Convivência; d) Centros de Atenção Psicossocial, dentre outros. Ademais, há a atenção residencial de caráter transitório, formada pela Unidade de Recolhimento e pelos Serviços de Atenção em Regime Residencial.

596. Assinala-se que o Centro de Atenção Psicossocial é constituído por equipe multiprofissional que atua sob a ótica interdisciplinar e realiza atendimento às pessoas com transtornos mentais graves e persistentes e às pessoas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, em sua área territorial, em regime de tratamento intensivo, semi-intensivo, e não intensivo. O cuidado, no âmbito do Centro de Atenção Psicossocial é desenvolvido por intermédio de Projeto Terapêutico Individual, envolvendo em sua construção a equipe, o usuário e sua família, e a ordenação do cuidado estará sob a responsabilidade do Centro de Atenção Psicossocial ou da Atenção Básica, garantindo permanente processo de cogestão e acompanhamento longitudinal do caso.

597. Merece destaque o fato de que mesmo quando o cuidado é ofertado na atenção hospitalar por meio de enfermagem especializada ou serviço Hospitalar de Referência para Atenção às pessoas com sofrimento ou transtorno mental, o cuidado ofertado deve estar articulado com o Projeto Terapêutico Individual desenvolvido pelo serviço de referência do paciente e a internação deve ser de curta duração até a estabilidade clínica.

598. Portanto, constata-se que o Estado possui política de atenção à saúde mental, que abarca serviços e bens, tais como medicamentos. Considerando que é um dos escopos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos é fortalecer a cultura de direitos humanos, as políticas, programas e mecanismos estatais que visam a assegurar os direitos humanos, dentre eles, o direito à saúde, espera-se que a Corte concorra para o

---

<sup>127</sup> MINISTÉRIO DA SAÚDE. Disponível em: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/acoes-e-programas/conte-com-a-gente>. Acesso em: 23 out. 2015.

fortalecimento do SUS por meio do entendimento de que as vítimas poderão lançar mão a qualquer tempo dos Centros de Atenção Psicossocial, por exemplo.

599. Cabe registrar que a Corte considera no lastro de sua jurisprudência que o Estado brasileiro deve prestar atendimento médico e psicológico ou psiquiátrico, de forma gratuita e imediata, adequada e efetiva, por meio das instituições públicas especializadas de saúde, às vítimas que assim o solicitem. Para isso, deverão ser levados em conta os sofrimentos específicos das vítimas, mediante a realização prévia de uma avaliação física e psicológica ou psiquiátrica. Os respectivos tratamentos também deverão ser prestados pelo tempo que seja necessário e incluir o fornecimento gratuito dos medicamentos que eventualmente requeiram. Ademais, a Corte aponta que, particularmente, o tratamento psicológico ou psiquiátrico deve ser prestado por pessoal e instituições especializadas. Sendo assim, com fulcro na decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, extrai-se que, no caso de tratamentos que envolvam atenção à saúde mental, o Estado brasileiro, por meio do Ministério da Saúde, deverá prestar tratamento psicológico mediante profissionais vinculados ao SUS. Isso significa que o atendimento psicológico ou psiquiátrico deverá atender às especificidades de cada vítima, mediante abordagem clínica adequada por meio do o Projeto Terapêutico Individual.

600. Insta salientar que a Rede de Atenção Psicossocial parte da compreensão da especificidade do tratamento de vítimas de traumas psicológicos ocasionados por violência institucional. Com efeito, os Centros de Atenção Psicossocial já instalado destinam-se a prestar atenção diária a pessoas com transtornos mentais, pois realizam o acompanhamento clínico e a reinserção social do paciente pelo acesso ao trabalho, lazer, exercício dos direitos humanos e fortalecimento dos laços familiares e comunitários. Ainda, os Centros de Atenção Psicossocial apoiam os pacientes e seus familiares na busca de independência e responsabilidade para com seu tratamento. Assim, os tratamentos em tais Centros, muitas vezes, ultrapassam a própria estrutura física, em busca da rede de suporte social, cujo foco holístico recai sobre a pessoa, sua história, sua cultura e sua vida cotidiana. Por fim, destaca-se que os Centros de Atenção Psicossocial dispõem de equipe multiprofissional composta por médico/psiquiatra, psicólogos, dentre outros.

601. Por fim, resta evidenciado que o Estado, por meio do SUS, e da Rede de Atenção Psicossocial, revela que já possui todos os modos assecuratórios da efetivação

do tratamento psicológico e psiquiátrico das vítimas. Segundo dados do “Observatório, Crack, é possível vencer”, tem-se: 1.035 CAPS I no Brasil<sup>128</sup>, ou seja, há um número elevado de serviços de saúde que atende pessoas com transtornos mentais graves e persistentes e também com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas de todas as faixas etárias. No que toca ao acesso a medicamentos, apenas para exemplificar, o Estado oferece, por meio do SUS, terapia completa para transtorno bipolar via a oferta gratuita os medicamentos Clozapina, Lamotrigina, Olanzapina, Quetiapina e Risperidona<sup>129</sup>. Desse modo, o Estado já se coloca completamente à disposição das vítimas para prover serviços de saúde mental de qualidade e individualizados, afirmando o direito à saúde de todos e o acesso universal ao SUS.

### **10 Oferecimento de local de moradia para L.R.J**

602. Conforme demonstrado em tópico acima, os fatos apresentados pelos representantes não indicaram minimamente indícios de violação ao direito à liberdade de circulação e de residência das supostas vítimas L.R.J. C.S.S. e J.F.C. Assim, se não há uma ameaça efetiva ou qualquer restrição de suas locomoções ou residência, simples conjecturas das vítimas não autorizam presunção de ferimento ao direito à liberdade de circulação e de residência. É que a ameaça ou perseguição deve ser efetiva, não bastando o mero receio. Assim, se não há demonstração de uma efetiva ameaça ou mesmo de um deslocamento forçado, conclui-se que o Estado brasileiro – ao contrário do que foi alegado –, tem efetivamente garantindo aos seus cidadãos o direito de livre circulação e de residência, o que significa poderem transitar e residir livremente no território nacional.

603. A corroborar essa afirmação há o fato de que, decorridos quase 20 anos das mortes, não houve nenhuma manifestação de qualquer das vítimas a autoridades públicas denunciando terem sofrido qualquer ameaçada nesse período. Muito pelo contrário, os fatos demonstram, inclusive, [REDACTED] o que evidencia a inocorrência de violação ao seu direito de residência.

<sup>128</sup> Observatório, Crack, é possível vencer. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/observatoriocrack/cuidado/outros-centros-atencao-psicossocial.html>. Acesso em: 23 out. 2015.

<sup>129</sup> PORTAL BRASIL. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/saude/2015/03/sus-oferece-terapia-completa-para-transtorno-bipolar>. Acesso em: 20 out. 2015.

604. Por outro lado, não há fato que indicie no caso concreto qualquer prática comissiva do Estado acerca de retirada à força de pessoas de sua residência, o que caracterizaria violação do direito de circulação e de residência de L.R.J e de qualquer outra vítima. Assim, se não houve (e não há) uma ação positiva de alguém ou do Estado em relação a qualquer vítima, o afastamento de L.R.J do local dos fatos ocorreu por outros motivos, mas que não poderão jamais ser considerados um deslocamento forçado.

605. Por todas essas razões fáticas, e assim entender totalmente descabido, o Estado brasileiro requer desta Colenda Corte o não acolhimento do pedido de oferecimento de local de moradia a L.R.J.

### **11 Indenização por dano moral a familiares dos 26 mortos e às 3 supostas vítimas de abuso**

*11.1 Inadequação das medidas de compensação pecuniária. Violação à obrigação de investigar, julgar e sancionar. Suficiência de outras medidas de reparação.*

606. Especificamente quanto ao pagamento de indenização a título de dano moral por suposta violação à obrigação de investigar, julgar e sancionar os eventuais responsáveis por violações de direitos humanos, o Estado considera que, à luz da jurisprudência desta Corte, não deve ser ordenado o pagamento de indenização por eventual constatação de violação aos artigos 8º e 25 da Convenção Americana, devendo ser considerada eventual sentença condenatória uma reparação em si e a forma mais apropriada de reparação a estas supostas violações. É o que se compreende a partir de antecedentes deste Tribunal<sup>130</sup>. Veja-se:

“Adicionalmente, en atención a las afectaciones derivadas de las violaciones establecidas a los artículos 8 y 25 de la Convención, en perjuicio de Florentín Peceros Farfán, Nemecia Pedraza de Peceros, Jhenifer Solanch Peceros Quispe, Herma Luz Cueva Torres y Edgar Odón Cruz Acuña en diferentes grados a consecuencia de los hechos del presente caso y que así han sido constatadas por este Tribunal, la Corte estima que la presente sentencia constituye, en sí misma, una forma de reparación y satisfacción moral para los familiares<sup>512</sup>. Asimismo, las reparaciones relativas a la investigación y a la difusión de esta sentencia que se ordenaron anteriormente significan una debida reparación en los términos del

<sup>130</sup> Corte IDH. *Caso Cruz Sánchez e outros Vs. Peru*. Sentença de 17 de abril de 2015 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Série C, Nº. 292. par. 485; *Caso Castillo Petrucci y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*, par. 225.

artículo 63.1 de la Convención Americana.” (Corte IDH. *Caso Cruz Sánchez e outros Vs. Peru*. Sentença de 17 de abril de 2015 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Série C, Nº. 292. par. 485)

607. Em certas circunstâncias, a Corte IDH considerou que a prolação da sentença já bastava a título de reparação, ainda que se tivesse constatado violação aos artigos 8º e 25 da Convenção<sup>131</sup>.

608. Em outros casos considerou que a prolação de sentença não é suficiente quando há violação à vida. Veja-se:

56. Por otra parte, son muchos los casos en que otros tribunales internacionales han acordado que la sentencia de condena *per se* constituye una suficiente indemnización del daño moral, tal como se desprende, por ejemplo, de la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos (*arrêt Kruslin du 24 avril 1990, série A n°176-A* p. 24 par. 39; *arrêt McCallum du 30 août 1990, série A n°183*, p. 27 par. 37; *arrêt Wassink du 27 septembre 1990, série A n°185-A*, p. 15 par. 41; *arrêt Koendjiharie du 25 octobre 1990, série A n°185-B*, p. 42 par. 35; *arrêt Darby du 23 octobre 1990, série A n°187* p. 14 par. 40; *arrêt Lala c. Pays-Bas du 22 septembre 1994, série A n°297-A* p. 15 par. 38; *arrêt Pelladoah c. Pays-Bas du 22 septembre 1994, série A n° 297-B* p. 36, par. 44; *arrêt Kroon et autres c. Pays-Bas du 27 octobre 1994, série A n°297-C* p. 59 par. 45; *arrêt Boner c. Royaume-Uni du 28 octobre 1994, série A n°300-B* p. 76 par. 46; *arrêt Ruiz Torija c. Espagne du 9 décembre 1994, serie A n°303-A* p. 13 par. 33; *arrêt B. contre Autriche du 28 mars 1990, série A n°175*, p. 20, par. 59). Sin embargo, esta Corte considera que aún cuando una sentencia condenatoria, puede constituir en sí misma una forma de reparación y satisfacción moral, en el presente caso, ésta no sería suficiente dada la específica gravedad de la violación al derecho a la vida y al sufrimiento moral causado a las víctimas y sus familias, las cuales deben ser indemnizadas conforme a la equidad. (Caso Neira Alegria e outros Vs. Peru. Reparações e Custas. Sentença de 19 de setembro de 1996. Série C No. 29, par. 56)

609. No caso em tela, em que pese a ocorrência de mortes, a reparação que se pede refere-se tão somente a suposta violação à obrigação de investigar, julgar e sancionar os eventuais responsáveis por violações de direitos humanos, uma vez que, como os próprios representantes reconhecem<sup>132</sup>, as referidas mortes ocorreram em momento anterior ao reconhecimento, pelo Estado brasileiro, da competência dessa Egrégia Corte.

<sup>131</sup> Corte IDH. *Caso López Mendoza Vs. Venezuela*. Mérito. Sentença de 1º de setembro de 2011 (Reparações e Custas). Série C, Nº 233. par. 230 e ponto resolutivo 3º.

<sup>132</sup> Folha 21 do Escrito de Petições, Argumentos e Provas - EPAP:

Desse modo, esta Corte ‘pode examinar e se pronunciar sobre as (...) violações alegadas (...) que se fundamentam em fatos que ocorreram ou persistiram a partir de 10 de dezembro de 1998’.

Assim, no que se refere ao presente caso, a Honorável Corte tem plena competência para conhecer os fatos relacionados com a falta de investigação; assim como em relação às ações e omissões das autoridades estatais, posteriores à data de aceitação da competência do Tribunal, que resultaram na situação de impunidade absoluta a respeito das execuções extrajudiciais cometidas por agentes estatais em 1994 e 1995, assim como a falta de investigação dos casos de violência sexual aqui expostos.

610. Assim, considerando que o caso somente se refere à falta de investigação e punição, a prolação da sentença já basta a título de reparação por dano moral, conforme jurisprudência dessa Honorable Corte. Do contrário, caso haja uma condenação pecuniária, essa Corte estaria condenando indiretamente o Estado brasileiro por violação ao direito à vida.

611. Ressalta-se que a eventual lesão à integridade moral dos familiares decorre da morte das vítimas fatais, mas não da simples falta de acesso ao Poder Judiciário brasileiro.

612. Conforme já salientado<sup>133</sup>, as vítimas alegam que a dor não adviria da falta de proteção judicial, mas sim das mortes. Aliás, essa conclusão é reforçada pela transcrição de testemunhos de alguns familiares trazidos pelos próprios representantes em seu EPAP (pág. 176). Esses testemunhos ressaltam que, em tese, a perda da pessoa da família seria o fator do abalo moral, e não uma suposta falta de proteção judicial.

613. Portanto, é indevida uma eventual correlação direta e automática entre o suposto sofrimento das vítimas com a falta de investigação e punição. Desse modo, a prolação da sentença já basta a título de reparação por dano moral, conforme jurisprudência dessa Honorable Corte, sob pena de se promover uma indesejada “*monetização*” do sistema de petições individuais insculpido na Convenção.

#### *11.2 Da necessidade de comprovação de dano para o terceiro prejudicado*

614. O conceito de vítima para os direitos humanos era restrito às pessoas que sofreram diretamente alguma violação. No caso de morte, eram também consideradas vítimas os sucessores, que são os filhos para a maioria das legislações domésticas. No entanto, a recente jurisprudência dessa Corte tem ampliado o conceito de vítima, passando a entender que os familiares também podem ser considerados vítimas, pois estes podem sofrer algum dano material e dano moral, quando comprovado um laço afetivo com a vítima direta.

615. Ressalta-se que a observância do dano imaterial causado a alguns familiares não é presumida, pois exige a comprovação de um verdadeiro laço afetivo com a vítima direta da violação de direitos humanos. Conforme indicado anteriormente, tal “onus

---

<sup>133</sup> Item “Estado não violou o direito de integridade pessoal em desfavor dos familiares das vítimas devido à falta de investigação e punição (art. 5º c/c art. 1.1 da CADH)”.

probandi” é exigido, pois, não raras vezes, apesar do laço sanguíneo, parentes (até os bem mais próximos) nem sempre nutrem sentimentos de afeição, ternura e amor uns pelos outros; muito pelo contrário, em alguns casos, verifica-se exatamente o oposto, isto é, relações de conflito ao longo da vida, permeadas de hostilidades e ausência mútua, descaracterizando qualquer tentativa de revelar um dano moral (inexistente).

616. Assim, a jurisprudência desta Corte tem entendido pela necessidade de comprovação do laço afetivo entre a vítima direta e o familiar. Veja-se o Caso Trujillo Oroza vs. Bolivia<sup>134</sup>:

56. La Corte ha indicado, y lo reitera, que el derecho a la indemnización por los daños sufridos por las víctimas hasta el momento de su muerte se transmite por sucesión a sus herederos. Según ha afirmado este Tribunal

[e]s una regla común en la mayoría de las legislaciones que los sucesores de una persona son sus hijos. Se acepta también generalmente que el cónyuge participa de los bienes adquiridos durante el matrimonio y algunas legislaciones le otorgan además un derecho sucesorio junto con los hijos. Si no existen hijos ni cónyuge, el derecho privado común reconoce como herederos a los ascendientes. Estas reglas generalmente admitidas en el concierto de las naciones deben ser aplicadas, a criterio de la Corte, en el presente litigio a fin de determinar los sucesores de las víctimas en lo relativo a la indemnización.

57. Por otro lado, los daños provocados a los familiares de la víctima o a terceros, por la muerte de ésta, pueden ser reclamados fundándose en un derecho propio. Respecto de estos reclamantes, el *onus probandi* corresponde a los mismos, entendiéndose el término “familiares de la víctima”, de conformidad con el artículo 2.15 del Reglamento adoptado por la Corte mediante Resolución de 24 de noviembre de 2000 y que entró en vigor el 1 de julio de 2001, como un concepto amplio que abarca a todas aquellas personas vinculadas por un parentesco cercano, incluyendo a los hijos, padres y hermanos, los cuales pueden ser tenidos como familiares y tener derecho a recibir una indemnización, en la medida en que cumplan los requisitos fijados por la jurisprudencia de este Tribunal. Debe prestarse atención, asimismo, al hecho de que el Tribunal presume que la muerte de una persona ocasiona a sus padres y hermanos un daño inmaterial. Para efectos del caso *sub judice*, la reparación a los familiares será analizada en las secciones correspondientes, de conformidad con el acervo probatorio que las partes han aportado a este Tribunal.

617. Segundo a jurisprudência, esta Corte fez uma distinção clara para efeitos de comprovação do laço afetivo. Considerou que familiares podem ser os sucessores da vítima direta e terceiros prejudicados. Em relação aos sucessores, entendeu-se pela presunção do dano moral, conferindo ao Estado o ônus de provar o contrário. Já em relação aos terceiros prejudicados, que são os não sucessores e que podem ser os

<sup>134</sup> Sentença de 27 de fevereiro de 2002, par. 56 e 57.

irmãos, entendeu-se que devem comprovar a ocorrência de alguma lesão imaterial para ter direito a uma reparação. Veja-se o Caso Aloeboetoe y otros Vs. Suriname<sup>135</sup>:

54. Los daños sufridos por las víctimas hasta el momento de su muerte dan derecho a una indemnización. Ese derecho de las víctimas se transmite por sucesión a sus herederos.

La indemnización que se debe pagar por el hecho de haber privado a alguien de su vida es un derecho propio que corresponde a aquellos que han resultado perjudicados. Por esta razón, la jurisprudencia de los tribunales internos de los Estados acepta generalmente que el derecho de solicitar la indemnización por la muerte de una persona corresponde a los sobrevivientes que resultan afectados por ella. **Esa jurisprudencia establece una distinción entre los sucesores y los terceros perjudicados. En cuanto a los primeros, se presume que la muerte de la víctima les ha causado un perjuicio material y moral y estaría a cargo de la contraparte probar que tal perjuicio no ha existido. Pero los reclamantes que no son sucesores, tal como se expone más abajo (cfr. infra, párr. 68), deben aportar determinadas pruebas para justificar el derecho a ser indemnizados.**

67. La obligación de reparar el daño causado se extiende en ocasiones, dentro de los límites impuestos por el orden jurídico, a personas que, sin ser sucesores de la víctima, han sufrido alguna consecuencia del acto ilícito, cuestión que ha sido objeto de numerosas decisiones por parte de los tribunales internos. La jurisprudencia establece sin embargo, ciertas condiciones para admitir la demanda de reparación de daños planteada por un tercero.

**68. En primer lugar, el pago reclamado debe estar fundado en prestaciones efectuadas realmente por la víctima al reclamante con independencia de si se trata de una obligación legal de alimentos. No puede tratarse sólo de aportes esporádicos, sino de pagos hechos regular y efectivamente en dinero o en especie o en servicios. Lo importante es la efectividad y la regularidad de la misma.**

**En segundo lugar, la relación entre la víctima y el reclamante debió ser de naturaleza tal que permita suponer con cierto fundamento que la prestación habría continuado si no hubiera ocurrido el homicidio de aquella.**

**Por último, el reclamante debe haber tenido una necesidad económica que regularmente era satisfecha con la prestación efectuada por la víctima. En este orden de cosas, no se trata necesariamente de una persona que se encuentre en la indigencia, sino de alguien que con la prestación se beneficiaba de algo que, si no fuera por la actitud de la víctima, no habría podido obtener por sí sola.**

71. La Corte ha efectuado anteriormente una distinción entre la reparación correspondiente a los sucesores y la debida a los reclamantes o dependientes. A los primeros, la Corte otorgará la reparación solicitada porque existe una presunción de que la muerte de las víctimas les ha causado perjuicio, quedando a cargo de la contraparte la prueba en contrario (cfr. *supra*, párr. 54). Pero, respecto de los otros reclamantes o dependientes, el *onus probandi* corresponde a la Comisión. Y ésta, a criterio de la Corte, no ha aportado las pruebas necesarias que permitan demostrar el cumplimiento de las condiciones indicadas. (destacouse)

<sup>135</sup> Sentença de 10 de setembro de 1993, *Reparação e Custas*.

618. No mesmo sentido, no Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala<sup>136</sup>, esta Corte entendeu que, para ser considerado vítima, o terceiro prejudicado deve demonstrar a existência de uma relação afetiva contínua e de apoio econômico, ou seja, além de ter que demonstrar um laço afetivo, é necessário provar alguma dependência econômica. Veja-se:

68. Por otro lado, los daños provocados a otros familiares de la víctima o a terceros, por la muerte de ésta, pueden ser reclamados fundándose en un derecho propio. Sin embargo, **este Tribunal ha señalado que para que el daño y el consecuente derecho a reparación se configuren, se deben dar determinadas circunstancias, entre las que se cuenta, la existencia de relaciones de apoyo económico efectivas y regulares entre la víctima y el reclamante y la posibilidad de presumir válidamente que ese apoyo hubiera continuado dándose si la víctima no hubiese muerto.** Respecto de estos reclamantes el onus probandi corresponde a los mismos, sean o no familiares de la víctima, entendiéndose el término “familiares de la víctima” como un concepto amplio que abarca a todas aquellas personas vinculadas por un parentesco cercano, es decir, a los hijos, padres y hermanos, los cuales podrían ser tenidos como familiares y tener derecho a recibir una indemnización, en la medida en que cumplan los requisitos fijados por la jurisprudencia de este Tribunal. Debe tenerse en cuenta, también, que según la jurisprudencia más reciente de la Corte, se puede presumir que la muerte de una persona ocasiona a sus hermanos un daño moral. Para efectos del caso subjudice, la reparación a los familiares será analizada en la sección correspondiente, bajo las circunstancias de cada una de las víctimas y del acervo probatorio que las partes hayan aportado a este Tribunal. (destacou-se)

619. Diante do exposto, considerando que os representantes não comprovaram a relação afetiva e dependência econômica dos irmãos com as vítimas diretas, o Estado brasileiro entende que estes não podem ser considerados terceiros prejudicados para fim de eventual reparação.

## VI - GASTOS E CUSTAS

620. O Estado brasileiro solicita a esta Honorable Corte que, ao analisar o pedido de reembolso de gastos e custas, leve em consideração os parâmetros geralmente aplicados em sua jurisprudência, considerando a título de custas somente os montantes razoáveis e devidamente comprovados e necessários para a atuação dos representantes ante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos<sup>137</sup>. Dessa forma, o Estado solicita

<sup>136</sup> Sentença de 26 de maio de 2001, Reparação e Custas.

<sup>137</sup> Corte IDH. *Caso Vera Vera e outra Vs. Equador*. Sentença de 19 de maio de 2011 (Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas). Série C, nº. 226. par. 144.

que se leve em conta o valor demandado, a documentação de suporte, a relação direta das demandas com o caso concreto<sup>138</sup> e as circunstâncias do caso<sup>139</sup>.

621. Compreende-se, ademais, que o reembolso de custas e eventual pagamento de honorários em favor dos advogados que atuam na causa em representação a supostas vítimas decorre necessariamente de sentenças em que se reconhece a responsabilidade do Estado. Nesse sentido, se a Corte IDH vier a considerar que o Estado brasileiro não incorreu em responsabilidade internacional, solicita-se que não haja condenação ao pagamento de nenhum valor a título de custas e honorários, pois tal obrigação deve decorrer necessariamente da sucumbência do Estado, o que se comprova a partir da análise de casos arquivados pela Corte IDH sem a responsabilização do Estado<sup>140</sup>.

622. O Estado brasileiro nota que eventual sucumbência estatal deve implicar o reembolso de custas decorrentes da atuação no caso e que não deve originar semelhante ressarcimento de honorários ou salários pagos a advogados que trabalharem para os representantes das vítimas. Quanto ao pagamento de honorários, o Estado brasileiro entende que compete a esta Corte fixar os valores à base do trabalho realizado em favor das vítimas, e não à base de contratos celebrados entre tais advogados e organizações da sociedade civil que representam as vítimas, como no presente caso. Como não há qualquer parâmetro prévio para a fixação dos valores salariais entre estes agentes, não deve o Estado sofrer imputação quanto a qualquer pagamento baseado nestes valores.

623. Ainda assim, nota-se que o pedido de reembolso de custas no item “*Tabela de salários*” referente aos “*gastos correspondentes ao tempo de trabalho jurídico dedicado à atenção específica ao caso e a pesquisa*” está baseado em percentuais que são meras estimativas, impossíveis de serem devidamente comprovados pela documentação de suporte apresentada nos anexos 33 e 34 ao EPAP, o que espera seja levado em consideração pela Corte Interamericana.

## VII - PROVAS

---

<sup>138</sup> Como exemplo, os recibos de fls. 152 a 155 faz referência a gastos estranhos ao caso, que não tem relação, pois trata de execução do projeto “Mecanismos Internacionais de Direitos Humanos e a Defesa de Grupos Prioritários no Nordeste do Brasil”.

<sup>139</sup> Corte IDH. *Caso Chitay Nech e outros Vs. Guatemala*. Sentença de 25 de maio de 2010 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Série C, N°. 212. par. 288.

<sup>140</sup> Corte IDH. *Caso Grande Vs. Argentina*. Sentença de 31 de agosto de 2011 (Exceções Preliminares e Mérito) Série C, N°. 231; Corte IDH. *Caso Nogueira de Carvalho e outro Vs. Brasil*. Sentença de 28 de novembro de 2006 (Exceções Preliminares e Mérito). Série C, N°. 161.

### Prova pericial

624. **Claude Jacques Chambriard**<sup>141</sup>. Médico legista. Atuou por longo tempo na Divisão de Homicídios (já sob o novo modelo). Hoje, encontra-se na administração do DGPTC - Departamento Geral de Perícia Técnico-Científica, órgão da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro. Declarará sobre as políticas públicas de segurança no Estado do Rio de Janeiro, bem como a maneira como ocorrem as investigações de homicídios quando há envolvimento de policiais, demonstrando que, atualmente, não há mais os chamados “autos de resistência”.

### VIII - PEDIDOS

625. O Estado brasileiro, em conclusão, entende que as diversas exceções preliminares apontadas ao longo desta Contestação impedem que esta Honorável Corte exerça julgamento de mérito sobre o caso.

626. Em razão disso, o Estado brasileiro solicita a esta Honorável Corte que reconheça haver no presente caso, pelos fundamentos anteriormente expostos:

- a) inadmissibilidade da submissão do caso pela CIDH, por ocorrência de preclusão lógica, dado que a Comissão publicou seu Relatório e isso impede o envio do caso a esta Corte;
- b) na hipótese de compreender não ter havido preclusão do direito de submeter o caso à sua jurisdição, violação aos artigos 50 e 51 da CADH, já que a Comissão publicou seu Relatório Preliminar, solicitando-se que esta Corte determine a retirada do Relatório Preliminar de sítios eletrônicos com acesso público sob administração da CIDH;
- c) incompetência *ratione personae* quanto às vítimas não identificadas, identificadas sem procuração ou não listadas no Relatório da CIDH;
- d) incompetência *ratione temporis* quanto aos fatos anteriores à data de reconhecimento da jurisdição desta Corte (10 de dezembro de 1998) e em relação à Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará);

---

<sup>141</sup> Currículo. Anexo 20.

e) incompetência *ratione materiae* por violação ao princípio da subsidiariedade do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (fórmula da 4ª instância) quanto ao pedido de reparação por danos morais materiais em relação a Mônica Santos de Souza Rodrigues e Evelyn Santos de Souza Rodrigues;

f) incompetência *ratione materiae* quanto a supostas violações de direitos humanos. Da incompetência contenciosa para analisar os artigos 1º, 6º e 8º da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, bem como suposta violação ao artigo 7º da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará);

g) impossibilidade de análise de mérito face à não interposição e esgotamento prévios de recursos internos para a obtenção de reparação por danos morais (à exceção da ação reparatoria proposta por Mônica Santos de Souza Rodrigues e Evelyn Santos de Souza Rodrigues) e à existência de recursos internos efetivos;

h) inobservância de prazo razoável para submissão de petição junto à CIDH para pretensões de investigação criminal.

627. Na remota hipótese de esta Corte compreender ser possível a superação de todas as exceções preliminares indicadas acima, para adentrar à análise de mérito do presente caso, o Estado brasileiro, com base em todos os fundamentos de fato e de direito anteriormente apontados, solicita a esta Honorable Corte julgamento pela improcedência de todos os pedidos dos representantes de supostas vítimas.

628. O Estado brasileiro solicita em especial que esta Honorable Corte reconheça que:

a) não foi violado o direito de integridade pessoal em desfavor dos familiares das vítimas devido à falta de investigação e punição (art. 5º c/c art. 1.1 da CADH);

- b) a suposta falta de proteção judicial não caracteriza violação ao art. 5º da CADH;
- c) os fatos alegados não podem constituir simultaneamente violação ao art. 8º e ao art. 25 da CADH, pois os dispositivos possuem objetos jurídicos diversos;
- d) os fatos alegados não podem constituir simultaneamente violação aos art. 8º e art. 25 da CADH, em razão da proibição do bis in idem;
- e) na apreciação dos fatos e do direito relativo à integridade pessoal de 3 supostas vítimas de abuso sexual (art. 5º c/c art. 1.1 da CADH), deve ser considerada a percepção geral acerca da teoria geral do processo penal nos ordenamentos jurídicos contemporâneos, a exigência de prova incontroversa sobre a autoria do delito e a materialidade do fato para que haja a condenação criminal, bem como a relativização dessa teoria somente em circunstâncias bastante peculiares, segundo a jurisprudência desta Corte;
- f) não foi violado o direito de circulação e residência em desfavor de 3 supostas vítimas de abuso sexual (art. 22.1 da CADH).

629. Na remota hipótese de esta Honrável Corte condenar o Estado brasileiro por violação de direitos sob sua jurisdição, considera-se que as medidas de reparação solicitadas pelos representantes de supostas vítimas devem ser indeferidas.

630. O Estado brasileiro solicita a esta Colenda Corte, em especial, que reconheça haver inadequação em relação às seguintes medidas:

- a) fortalecimento das investigações e responsabilização do Estado: Protocolo nacional de diligências em investigações de graves violações de direitos humanos; criação de Comissões de Controle Externo nos MPs; criação de varas especializadas na justiça comum para crimes que constituem grave violação de direitos humanos cometidos por policiais civis e militares; criação de regras objetivas para a substituição de juízes; criação de mecanismo de apoio psicológico e técnico a policiais submetidos a situações de risco; fortalecimento das ouvidorias e corregedorias externas de

polícia; aprimoramento do PROVITA e do Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos;

b) transparência e controle nas investigações: criação de sistema contínuo de numeração e acompanhamento de investigações na Polícia, Ministério Público e Poder Judiciário; criação nos Estados de Comissões para Redução de Letalidade em Ações Envolvendo Policiais; divulgação de relatórios anuais com dados sobre ferimentos e mortes de policiais e civis por atos de policiais;

c) mecanismo de atendimento à saúde de vítimas de violência sexual e capacitação de agentes para assegurar efetividade da Lei nº 2.845/2014;

d) reformas legislativas: criação da carreira autônoma de perito nos Estados; fortalecimento do Incidente de Deslocamento de Competência - IDC; inadequação do pedido de adoção de reformas legislativas a fim de garantir a ampliação do escopo da produção antecipada de provas para incluir as testemunhas de casos de violência perpetrados por agentes do Estado; adoção de reformas legislativas a fim de garantir a ampliação da participação da sociedade civil no processo penal; extinção dos “autos de resistência”;

e) reparação simbólica;

f) ato público de reconhecimento de violações;

g) fornecimento de tratamento psicológico e psiquiátrico adequado às vítimas diretas e indiretas;

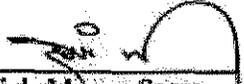
h) oferecimento de local de moradia para L.R.J;

i) indenização por dano moral a familiares. Inadequação das medidas de compensação pecuniária. Violação à obrigação de investigar, julgar e sancionar. Suficiência de outras medidas de reparação;

631. O Estado brasileiro aproveita esta oportunidade para reafirmar seu compromisso com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos em geral e com essa Honorable Corte Interamericana de Direitos Humanos em particular.

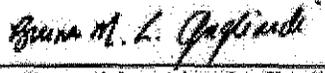
Brasília, 9 de novembro de 2015.

**Maria Dulce Silva Barros**  
Embaixadora do Brasil na Costa Rica

  
**Boni de Moraes Soares**  
Advocacia-Geral da União

  
**Pedro Marcos de Castro Saldanha**  
Ministério das Relações Exteriores

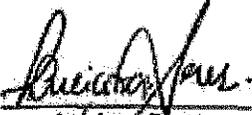
  
**Giordano da Silva Rossetto**  
Advocacia-Geral da União

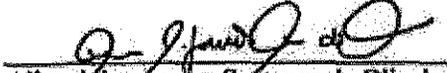
  
**Bruna Mara Liso Gagliardi**  
Ministério das Relações Exteriores

  
**Felipe Derbli de Carvalho Baptista**  
Procuradoria Geral do  
Estado do Rio de Janeiro

  
**Rodrigo de Oliveira Moraes**  
Secretaria Especial de Direitos Humanos  
do Ministério das Mulheres, da Igualdade  
Racial e dos Direitos Humanos

  
**Andréa Sepúlveda Brito**  
Secretaria de Estado de Assistência Social  
e Direitos Humanos  
Estado do Rio de Janeiro

  
**Lúcia Peres**  
Secretaria Especial de Direitos Humanos  
do Ministério das Mulheres, da Igualdade  
Racial e dos Direitos Humanos

  
**Aline Albuquerque Santanna de Oliveira**  
Assessoria Jurídica vinculada ao  
Ministério das Mulheres, da Igualdade  
Racial e dos Direitos Humanos

## LISTA DE ANEXOS

Anexo 1 – CIDH. Casos nº 11.566 e 11.694. Cosme Rosa Genoveva, Evandro de Oliveira e Outros (Favela Nova Brasília), de 31 de outubro de 2011.

Anexo 2 – Admissibilidade do Caso nº 11.566

Anexo 3 – Admissibilidade do Caso nº 11.694

Anexo 4 - Organização das Nações Unidas. Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), Resolução n . 1989/65, de 24 de maio de 1989.

Anexo 5 - Texto do Projeto de Lei nº 4471/2012, Altera os arts. 161, 162, 164, 165, 169 e 292 do Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941- Código de Processo Penal.

Anexo 6 – Corte IDH. *Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Sentença.*

Anexo 7 - Corte IDH. *Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile. Sentença.*

Anexo 8 – Corte IDH. *Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colômbia. Sentença.*

Anexo 9 – Corte IDH. *Caso Rosendo Cantú y Otra vs. México. Sentença.*

Anexo 10 – Corte IDH. *Caso Miguel Castro Castro vs. Perú. Sentença.*

Anexo 11 – Corte IDH. *Caso Contreras y Otros vs. El Salvador. Sentença.*

Anexo 12 – Corte IDH. *Caso Masacre de las dos Erres vs. Guatemala. Sentença.*

Anexo 13 – Corte IDH. *Caso Gelman vs. Uruguay. Sentença.*

Anexo 14 – Corte IDH. *Caso El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador. Sentença.*

Anexo 15 – Corte IDH. *Caso Fernández Ortega y Otros vs. México. Sentença.*

Anexo 16 – Corte IDH. *Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala. Sentença.*

Anexo 17 – Corte IDH. *Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala. Sentença.*

Anexo 18 – Corte IDH. *Caso Ríos y Otros vs. Venezuela. Sentença.*

Anexo 19 – Corte IDH. *Caso Loayza Tamayo vs. Perú. Sentença.*

Anexo 20 – Currículo do Dr. Claude Jacques Chambriard.

Anexo 21 – Ofício do Estado do Rio de Janeiro.

Anexo 22 – Parecer nº 1/08 da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro.

Anexo 23 – Parecer nº 05/2013 da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro

Anexo 24 – Despacho do Governador do Estado do Rio de Janeiro.

Anexo 25 – Informação da Secretaria de Estado de Assistência Social do Rio de Janeiro.

Anexo 26 – Autorização do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Processo Administrativo E-23/0001/1244/2014.

Anexo 27 – Ofício SUPDH/SSDPDH nº 21, de 12 de março de 2015.

Anexo 28 – Ofício PGE/RJ nº 485, de 8 de abril de 2015.

Anexo 29 – Portaria Interministerial SEDH/MJ nº 2, de 15/12/2010.

Anexo 30 – Cartilha Provita

Anexo 31 – Lei nº 9.807/99

Anexo 32 – Decreto nº 3.518/00

Anexo 33 – Manual Geral de Procedimentos Provita.

Anexo 34 – SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Dez faces da luta pelos direitos humanos no Brasil*. Brasília: ONU, Embaixada do Reino dos Países Baixos, SDH e UE, 2012.

Anexo 35 – PPA 2012-2015, Programa 2070 (Segurança Pública com Cidadania), Objetivo 0830.

Anexo 36 – Relatório de Atividades 2014 do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2014.

Anexo 37 – Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015.