



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 18, DE 2018

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Ofício "S" nº51, de 2017, que Encaminha ao Senado Federal a sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) no Caso Favela Nova Brasília, da qual o Estado brasileiro foi notificado no dia 15 de maio de 2017, bem como o Parecer n. 00151/2017/PGU/AGU. que versa sobre a referida sentença.

PRESIDENTE EVENTUAL: Senador Paulo Paim

RELATOR: Senadora Regina Sousa

21 de Março de 2018



PARECER Nº , DE 2018

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Ofício “S” nº 51, de 2017, da Advocacia-Geral da União, que *encaminha ao Senado Federal a sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) no Caso Favela Nova Brasília, da qual o Estado brasileiro foi notificado no dia 15 de maio de 2017, bem como o Parecer n. 00151/2017/PGU/AGU, que versa sobre a referida sentença.*

Relatora: Senadora **REGINA SOUSA**

I – RELATÓRIO

Foi submetido à análise desta Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) o Ofício “S” nº 51, de 2017, da Advocacia-Geral da União (AGU), que encaminha ao Senado Federal a sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso “Favela Nova Brasília”. O Brasil foi notificado para cumprimento de determinações presentes na sentença no dia **15 de maio de 2017**.

Também consta do ofício o Parecer n. 00151/2017/PGU/AGU. Nesse documento, a AGU destaca que se trata de uma sentença definitiva e inapelável, de acordo com o art. 67 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), cujo não cumprimento pode gerar responsabilidade internacional do Estado Brasileiro (art. 65 da CADH).

No que diz respeito especificamente às obrigações a serem desincumbidas pelo Poder Legislativo, o Parecer da AGU destacou os pontos resolutivos nº 16 e nº 19. Vejamos:



16. O Estado, no prazo de um ano contado a partir da notificação da presente Sentença, deverá estabelecer os mecanismos normativos necessários para que, na hipótese de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial, em que *prima facie* policiais apareçam como possíveis acusados, desde a *notitia criminis* se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertença o possível acusado, ou acusados, em conformidade com os parágrafos 318 e 319 da presente Sentença. (Grifou-se.)

19. O Estado deverá adotar as medidas legislativas ou de outra natureza necessárias para permitir às vítimas de delitos ou a seus familiares participar de maneira formal e efetiva da investigação de delitos conduzida pela polícia ou pelo Ministério Público, no sentido disposto no parágrafo 329 da presente Sentença.

O ponto resolutivo 16 faz referência aos parágrafos 318 e 319 da sentença, de seguinte teor:

318. No que se refere à criação de Comissões de Controle Externo no âmbito do Ministério Público, a Corte destaca o papel dessa instituição nas investigações criminais, e seu mandato constitucional de controle externo da atividade policial. Por outro lado, a Corte destaca as seguintes resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP): nº 13, de 2 de outubro de 2006, sobre a instauração e tramitação do processo investigativo criminal; nº 20, de 28 de maio de 2007, que disciplina o controle externo da atividade policial por parte do Ministério Público; e nº 129, de 22 de setembro de 2015, sobre o controle externo do Ministério Público em investigações de mortes decorrentes de intervenção policial. Além disso, toma nota do artigo 130-A, da Constituição Federal, que determina que compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros.

319. No entanto, embora a Resolução Nº 129 do CNMP determine as medidas a ser adotadas pelo Ministério Público em casos de morte decorrente de intervenção policial, considerando que a violência policial é normalmente investigada pela própria polícia, a Corte considera necessário que o controle externo do Ministério Público em casos de violência policial se projete além da prática de supervisão à distância das investigações realizadas por delegados da própria polícia. **Nesse sentido, é fundamental que em hipóteses de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial em que *prima facie* policiais apareçam como possíveis acusados, o Estado tome as medidas normativas necessárias para que desde a *notitia criminis* se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força**

policial envolvida no incidente, tais como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertençam os possíveis acusados, ou o possível acusado. Para tanto, o Estado deve adotar as medidas necessárias para que esse procedimento seja implementado no prazo de um ano a partir da emissão desta Sentença, em conformidade com as normas de investigação independente mencionadas nos parágrafos 183 a 191 supra. (Grifou-se.)

Já o Ponto Resolutivo 19 faz referência ao parágrafo 329 da sentença:

329. No que concerne à criação de um mecanismo de participação de vítimas e organizações da sociedade civil em investigações de crimes decorrentes de violência policial, a Corte toma nota de que o Estado dispõe de normas que garantem a participação de um assistente de acusação em ações penais públicas. Sem prejuízo do exposto, não oferece nenhum marco legislativo que garanta a participação das partes na fase de investigação pela polícia ou pelo Ministério Público. Levando isso em conta e em atenção à sua jurisprudência sobre a participação das vítimas em todas as fases de investigação e do processo penal, **a Corte determina que o Estado adote as medidas legislativas, ou de outra natureza, necessárias para permitir que as vítimas de delitos ou seus familiares participem de maneira formal e efetiva da investigação criminal realizada pela polícia ou pelo Ministério Público**, sem prejuízo da necessidade de reserva legal ou confidencialidade desses procedimentos. (Grifou-se.)

Antes de ingressarmos na análise das determinações da Corte Interamericana de Direitos Humanos, cremos ser necessário realizar uma síntese do que se tratou o caso denominado “Favela Nova Brasília”.

Dentre todos os elementos da sentença, escolhemos destacar a introdução da controvérsia e uma parte do mérito da decisão, dada sua grande extensão. Cremos que referidos trechos já oferecerão subsídios suficientes para os nobres Pares compreenderem a gravidade do caso julgado pela Corte Interamericana e a necessidade de uma atuação célere por parte deste Parlamento:

INTRODUÇÃO DA CAUSA E OBJETO DA CONTROVÉRSIA

1. O caso submetido à Corte.

- Em 19 de maio de 2015, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante denominada “Comissão Interamericana” ou “Comissão”) submeteu à Corte o caso Cosme Rosa Genoveva,

Evandro de Oliveira e outros (Favela Nova Brasília) contra a República Federativa do Brasil (doravante denominado “Estado” ou “Brasil”). **O caso se refere às falhas e à demora na investigação e punição dos responsáveis pelas supostas “execuções extrajudiciais de 26 pessoas [...] no âmbito das incursões policiais feitas pela Polícia Civil do Rio de Janeiro em 18 de outubro de 1994 e em 8 de maio de 1995 na Favela Nova Brasília”.** Alega-se que essas mortes foram justificadas pelas autoridades policiais mediante o levantamento de “atas de resistência à prisão”. **Alega-se também que, na incursão de 18 de outubro de 1994, três mulheres, duas delas menores, teriam sido vítimas de tortura e atos de violência sexual por parte de agentes policiais.** Finalmente, se alega que a investigação dos fatos mencionados teria sido realizada supostamente com o objetivo de estigmatizar e revitimizar as pessoas falecidas, pois o foco teria sido dirigido à sua culpabilidade e não à verificação da legitimidade do uso da força.

VII MÉRITO

VII-1 DIREITOS ÀS GARANTIAS JUDICIAIS E À PROTEÇÃO JUDICIAL

162. A Comissão declarou que era inaceitável o tempo transcorrido sem nenhuma determinação preliminar sobre a legalidade do uso da força letal por parte da polícia, que resultou na morte de 26 vítimas; de acordo com a Comissão, esse tempo transcorrido bastaria para declarar que o Estado é responsável pelas violações dos artigos 8.1 e 25.1, em relação ao artigo 1.1 da Convenção.

163. A Comissão ressaltou que as investigações policiais foram realizadas pelas mesmas delegacias da Polícia Civil que haviam realizado as operações, as quais foram, ademais, iniciadas mediante “autos de resistência” registrados pelos policiais que haviam participado das incursões, em observância da prática de registrar todas as mortes causadas pela polícia como legítimas, e frequentemente utilizadas para transferir a responsabilidade da polícia às vítimas. Portanto, a Comissão considerou que, devido à falta de independência das autoridades encarregadas das investigações, e em virtude da natureza tendenciosa das investigações policiais, foram violados os artigos 8.1 e 25.1, em relação ao artigo 1.1 da Convenção Americana.

164. A Comissão lembrou que, apesar de o Brasil ter ratificado a Convenção de Belém do Pará posteriormente aos fatos do caso, a obrigação de investigar os atos de violência contra as mulheres, consagrada no artigo 7 dessa Convenção, é de natureza contínua, ou seja, mantém-se em vigor até que os fatos sejam adequadamente esclarecidos, e, no tempo oportuno, os culpados devidamente punidos, motivo por que, à luz dessa natureza contínua, a obrigação se aplica, inclusive, quando os fatos denunciados ocorreram antes da

data em que o Estado em questão depositou seu instrumento de ratificação. Em virtude do exposto, a Comissão considerou o Estado culpado da violação dos artigos 8.1 e 25.1 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, e em relação ao artigo 7 da Convenção de Belém do Pará, em detrimento de L.R.J. C.S.S., e J.F.C.

165. Os representantes salientaram que as autoridades investigadoras não foram independentes e imparciais, e não agiram com a devida diligência, nem em prazo razoável, obstruindo o acesso das vítimas à justiça. Não foram diligentes em sua atuação devido aos longos períodos de inatividade nos processos investigativos, às excessivas prorrogações de prazo solicitadas e concedidas na fase de investigação e ao descumprimento das diligências ordenadas por essas autoridades.

166. Os representantes também mencionaram que a investigação dos fatos do presente caso foi prejudicada por seu registro como “auto de resistência”. Com efeito, o conceito de “auto de resistência” implica que as vítimas sejam tratadas como “opositores”, o que resulta no estabelecimento de uma única linha investigativa, voltada para buscar seus eventuais antecedentes criminosos e provar sua culpa por algum crime que tenha ocorrido no âmbito dos fatos investigados.

167. Além disso, argumentaram que houve falta de diligência quando da reabertura das investigações do presente caso no ano de 2013; e que não se realizaram os exames balísticos das armas corretas. Em relação à ação de reparação apresentada por Mônica Santos de Souza Rodrigues e Evelyn Santos de Souza Rodrigues, os representantes salientaram que houve falta de recursos adequados e efetivos para proteger e garantir os direitos das vítimas do presente caso.

168. Os representantes solicitaram à Corte que declare que o Estado é responsável por violar os direitos às garantias judiciais e à proteção judicial, protegidos nos artigos 8 e 25 da Convenção Americana, em relação aos artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento, em detrimento dos familiares das vítimas falecidas em consequência dos fatos do presente caso.

169. Com respeito à situação de L.R.J., C.S.S. e J.F.C., os representantes mencionaram que apenas foram examinadas praticamente um mês depois dos fatos violatórios; e que, por mais de 20 anos, não se realizou nenhuma diligência para investigar, julgar e punir os responsáveis pelos atos de violência sexual cometidos contra elas.

170. Os representantes solicitaram à Corte que declare que o Estado é responsável por violar os direitos à proteção judicial, às garantias judiciais e à integridade pessoal, constantes dos artigos 25, 8 e 5 da Convenção Americana, em relação aos artigos 1.1 e 2 do mesmo



SF/18012.64837-03

instrumento; 1, 6 e 8 da CIPST e 7 da Convenção de Belém do Pará, em detrimento de L.R.J., C.S.S. e J.F.C., em razão da impunidade dos fatos que lhes causaram sofrimento, e dos danos à sua integridade pessoal, pela frustração e angústia que provoca nelas até hoje. Solicitaram, ademais, que essa responsabilidade seja qualificada como agravada, em razão dos direitos da criança, estabelecidos no artigo 19 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, no que se refere a C.S.S., que tinha 15 anos na época dos fatos do presente caso, e de J.F.C., que tinha 16 anos.

171. O Estado não se referiu especificamente às alegadas violações dos artigos 8 e 25 da Convenção. No entanto, formulou algumas considerações relativas às garantias judiciais e à proteção judicial, como parte de suas alegações referentes ao direito à integridade pessoal. A esse respeito, o Estado considerou que uma violação do artigo 25 da Convenção não pode ser simultânea à violação do artigo 8 do mesmo instrumento, pois protegem direitos diferentes, e os representantes pretendem que o Estado seja simultaneamente declarado responsável pela violação de ambos os artigos da Convenção em virtude de um mesmo feito. B. Considerações da Corte

.....

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

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

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

177. Em casos em que se alega que ocorreram execuções extrajudiciais é fundamental que os Estados realizem uma investigação efetiva da privação arbitrária do direito à vida reconhecido no artigo 4 da Convenção, destinada à determinação da verdade e à busca, captura, julgamento e eventual punição dos autores dos fatos. Esse dever se torna mais intenso quando nele estão ou podem estar implicados agentes

estatais que detêm o monopólio do uso da força. Além disso, caso os fatos violatórios dos direitos humanos não sejam investigados com seriedade, seriam, de certo modo, favorecidos pelo poder público, o que compromete a responsabilidade internacional do Estado.

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

179. O cumprimento da obrigação de empreender uma investigação séria, imparcial e efetiva do ocorrido, no âmbito das garantias do devido processo, implicou também um exame do prazo da referida investigação e dos “meios legais disponíveis” aos familiares da vítima falecida, para garantir que sejam ouvidas e que possam participar durante o processo de investigação.

180. A Corte estabeleceu que, a fim de garantir sua efetividade, na investigação de violações de direitos humanos se devem evitar omissões na coleta da prova e no acompanhamento de linhas lógicas de investigação. A esse respeito, a Corte definiu que, quando os fatos se referem à morte violenta de uma pessoa, a investigação iniciada deve ser conduzida de forma a poder garantir a devida análise das hipóteses de autoria que dela decorram. Nesse ponto, cabe lembrar que não corresponde à Corte analisar as hipóteses de autoria usadas durante a investigação dos fatos e, conseqüentemente, determinar responsabilidades individuais, cuja definição compete aos tribunais penais internos, mas avaliar as ações ou omissões de agentes estatais, segundo a prova apresentada pelas partes. Do mesmo modo, não compete à Corte substituir a jurisdição interna, estabelecendo as modalidades específicas de investigação e julgamento num caso concreto, para obter resultado melhor ou mais eficaz, mas constatar se nos passos efetivamente dados no plano interno violaram-se ou não obrigações internacionais do Estado decorrentes dos artigos 8 e 25 da Convenção Americana.

181. A Corte lembra que a falta de diligência tem como consequência que, conforme o tempo vá transcorrendo, se prejudique indevidamente a possibilidade de obter e apresentar provas pertinentes que permitam esclarecer os fatos e determinar as responsabilidades respectivas, com o que o Estado contribui para a impunidade.

182. Além disso, a devida diligência numa investigação médico-legal de uma morte exige a manutenção da cadeia de custódia de todo elemento de prova forense, o que consiste em manter um registro escrito preciso, complementado, conforme seja cabível, com fotografias e demais elementos gráficos, para documentar a história



do elemento de prova à medida que passa pelas mãos de diversos investigadores encarregados do caso.

B.2. Normas sobre independência dos órgãos investigadores em casos de morte decorrente de intervenção policial

183. Com relação ao papel dos órgãos encarregados da investigação e do processo penal, a Corte recorda que todos os órgãos que exerçam funções de natureza materialmente jurisdicional têm o dever de adotar decisões justas baseadas no respeito pleno às garantias do devido processo estabelecidas no artigo 8 da Convenção Americana.

184. O Tribunal estabeleceu que, dependendo das circunstâncias do caso, pode ter de analisar os procedimentos que constituem o pressuposto de um processo judicial, e a ele se vinculam, especialmente as tarefas de investigação de cujo resultado dependem os respectivos início e avanço.

185. Todas as exigências do devido processo previstas no artigo 8.1 da Convenção, bem como os critérios de independência e imparcialidade, se estendem também aos órgãos não judiciais aos quais caiba a investigação prévia ao processo judicial, realizada para determinar as circunstâncias de uma morte e a existência de indícios suficientes para interpor uma ação penal. Sem o cumprimento dessas exigências, o Estado não poderá posteriormente exercer de maneira efetiva e eficiente sua faculdade acusatória, e os tribunais não poderão levar a cabo o processo judicial que esse tipo de violação requer.

186. Nesse sentido, os Princípios Relativos a uma Eficaz Prevenção e Investigação das Execuções Extralegais, Arbitrárias ou Sumárias, e seu Manual (conhecidos como Protocolo de Minnesota) dispõem que, nos casos em que se suspeite da participação de funcionários estatais, “pode não ser possível uma investigação objetiva e imparcial a menos que se crie uma comissão de inquérito especial”. Entre os fatores que justificam a crença de que funcionários estatais participaram do homicídio, e que deveriam levar à criação de uma comissão especial imparcial que a investigue figuram, entre outros: quando a vítima tenha sido vista pela última vez sob custódia da polícia ou detida; quando o *modus operandi* seja reconhecidamente imputável a esquadrões da morte patrocinados pelo governo; quando pessoas do governo ou a ele relacionadas tenham tentado obstruir ou atrasar a investigação do homicídio; quando não se possam obter as provas físicas ou de testemunhas essenciais à investigação. Nessas situações, o parágrafo 11 dos referidos Princípios dispõe que se crie uma comissão de sindicância independente ou procedimento semelhante. Os investigadores, nesses casos, devem ser imparciais, competentes e independentes.

187. A esse respeito, a Corte considera que o elemento essencial de uma investigação penal sobre uma morte decorrente de



intervenção policial é a garantia de que o órgão investigador seja independente dos funcionários envolvidos no incidente. Essa independência implica a ausência de relação institucional ou hierárquica, bem como sua independência na prática. Nesse sentido, nas hipóteses de supostos crimes graves em que *prima facie* apareçam como possíveis acusados membros da polícia, a investigação deve ser atribuída a um órgão independente e diferente da força policial envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnicos em criminalística e pessoal administrativo, alheios ao órgão de segurança a que pertençam o possível acusado ou acusados.

188. O Tribunal Europeu de Direitos Humanos estabeleceu diversas circunstâncias nas quais a independência dos investigadores pode ser afetada no caso de morte decorrente de intervenção estatal. Entre elas, a Corte destaca as seguintes hipóteses: i) os mesmos policiais investigadores são suspeitos em potencial; ii) são colegas dos acusados; iii) mantêm relação hierárquica com os acusados; ou iv) a conduta dos órgãos investigadores indica falta de independência, como a falha em adotar determinadas medidas fundamentais para elucidar o caso e, oportunamente, punir os responsáveis; v) um peso excessivo concedido à versão dos acusados; vi) a omissão de não explorar determinadas linhas de investigação que eram claramente necessárias; ou vii) inércia excessiva.

189. O acima exposto não significa que o órgão investigador deva ser absolutamente independente, mas que deve ser “suficientemente independente das pessoas ou estruturas cuja responsabilidade esteja sendo atribuída” no caso concreto. A determinação do grau de independência se faz à luz de todas as circunstâncias do caso.

190. Caso a independência ou a imparcialidade do órgão investigador sejam questionadas, o Tribunal deve proceder a um exame mais estrito para verificar se a investigação foi realizada de maneira independente e imparcial. Do mesmo modo, deve-se examinar se, e até que ponto, a alegada falta de independência e imparcialidade impactou a efetividade do procedimento para determinar o ocorrido e punir os responsáveis. Alguns critérios essenciais, que estão inter-relacionados, devem ser observados para estabelecer a efetividade da investigação nesses casos: i) a adequação das medidas de investigação; ii) sua celeridade; e iii) a participação da família da pessoa morta e iv) a independência da investigação. Também em casos de morte provocada por intervenção de agente policial, para ser efetiva, a investigação deve ser capaz de mostrar se o uso da força foi ou não justificado em razão das circunstâncias. Nesse tipo de caso, às autoridades domésticas cabe aplicar um exame particularmente rigoroso no que se refere à investigação.

.....

207. A falta de independência concreta dos investigadores torna-se evidente da análise de sua relação direta com os homicidas, suas ações tendenciosas e parciais e a excessiva morosidade dos procedimentos. A polícia civil foi incapaz de realizar as mínimas diligências necessárias para estabelecer a verdade sobre o ocorrido e instruir o processo penal contra os homicidas. No caso concreto, a Corte observa uma série de alertas a respeito da seriedade das condutas adotadas pelos agentes policiais, como as conclusões da Comissão Especial de Sindicância e, posteriormente, a intervenção do Ministério Público, em 2013. Sem prejuízo do exposto, essas ações foram demasiado tímidas para superar as falhas apresentadas de 18 de outubro de 1994 a março de 2013. Também é importante fazer notar que as deficiências e a falta de independência da polícia civil na investigação dos fatos poderiam ter sido objeto de supervisão de parte da Corregedoria da Polícia Civil, do Ministério Público e, inclusive, do Poder Judiciário, mas essas instâncias não agiram no sentido de examinar a fundo a ação parcial, ineficiente e tendenciosa da polícia.

208. É igualmente importante observar que, num contexto de alta letalidade e violência policial, o Estado tinha a obrigação de agir com mais diligência e seriedade no presente caso. Os exames cadavéricos mostravam um altíssimo percentual de vítimas mortas com grande número de disparos a curta distância. Com efeito, uma das vítimas foi assassinada com um disparo em cada um dos olhos. As investigações realizadas pelos diversos departamentos da polícia civil do Rio de Janeiro não atenderam aos mínimos padrões de devida diligência em casos de execuções extrajudiciais e graves violações de direitos humanos.

.....

215. A falta de avanços na investigação teve como consequência que, finalmente, o delegado encarregado emitisse um relatório concluindo que os autos mostravam que houvera um confronto armado que, em consequência da complexidade inerente a uma “guerra”, culminou com mortes e pessoas feridas (par. 211 supra). Essa conclusão encerrou a série de ações que haviam sido realizadas com a finalidade de comprovar que as mortes haviam ocorrido no contexto de um confronto, razão pela qual não haveria responsabilidade dos agentes policiais.

216. A respeito dessas tendências na condução das investigações mencionadas anteriormente, como já se salientou, exige-se do órgão investigador de uma morte causada por uma intervenção policial a independência real e concreta em relação aos supostos homicidas (par. 183 a 191 supra), como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertença o possível acusado. Do mesmo modo, exige-se que os agentes que intervêm na investigação mostrem garantias suficientes de natureza objetiva que inspirem a confiança necessária às partes no caso, bem



como aos cidadãos, numa sociedade democrática. Com relação à investigação da incursão de 1995, assim como ocorreu com as investigações a respeito da incursão de 1994, a autoridade encarregada da investigação foi a mesma dependência que estivera encarregada da operação da incursão policial de 8 de maio de 1995. O mesmo agente foi encarregado de investigar seus companheiros da mesma instituição e da mesma unidade, o que representa uma violação da garantia de independência e imparcialidade necessária para a investigação das execuções cometidas na Favela Nova Brasília. Finalmente, apesar de um novo inquérito ter sido aberto, em 2013, não conseguiu corrigir as falhas do inquérito iniciado em 1995, persistindo a falta de ações judiciais relevantes, sem a concretização de avanço substantivo no expediente.

.....

236. A Corte observa que a investigação sobre a incursão de outubro de 1994 foi praticamente inexistente, uma vez que as poucas diligências conduzidas foram irrelevantes; por outro lado, a investigação não avançou de maneira alguma para determinar a responsabilidade pelas mortes. Essa situação se traduziu numa denegação de justiça em detrimento das vítimas, pois não foi possível garantir-lhes, material e juridicamente, proteção judicial no presente caso. O Estado não proporcionou às vítimas um recurso efetivo, por meio das autoridades competentes, que tutelasse seus direitos contra os atos que violaram seus direitos humanos.

237. Apesar da extrema gravidade dos fatos – alegadas execuções extrajudiciais –, a investigação realizada não chegou a analisar o mérito da questão apresentada e se manteve tendenciosa em razão da concepção prévia de que as vítimas haviam morrido em consequência de suas próprias ações, num contexto de confronto com a polícia.

238. A respeito do direito dos familiares de participar de todas as etapas dos respectivos processos, a Corte lembra que isso significa a possibilidade de apresentar sugestões, receber informações, anexar provas, formular alegações e, em síntese, fazer valer seus direitos. Essa participação deverá ter por finalidade o acesso à justiça, o conhecimento da verdade dos fatos e a eventual concessão de uma justa reparação. A esse respeito, o perito Weichert declarou que a vítima no processo penal brasileiro tem uma posição secundária e é tratada como mera testemunha, carecendo de acesso à investigação. **A falta de disposição legal no ordenamento jurídico brasileiro impede a possibilidade de que as vítimas ou seus familiares participem ativamente da fase de investigação**, limitando-as à fase judicial, o que violou o direito dos familiares das pessoas mortas em 18 de outubro de 1994 de participar dessa investigação.

..... (Grifou-se.)



SF/18012.64837-03

II – ANÁLISE

Conforme os incisos III e VII do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta CDH opinar sobre a garantia e a promoção dos direitos humanos, bem como sobre a fiscalização, acompanhamento, avaliação e controle das políticas governamentais relativas aos direitos humanos e aos direitos da mulher.

Neste contexto, insere-se na competência da CDH apreciar as determinações advindas da sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso “Favela Nova Brasília”. Como observado acima, trate-se de um dos episódios mais evidentes de violação dos direitos humanos de cidadãos brasileiros das últimas décadas, violações tão gritantes que chamaram à responsabilização do Estado Brasileiro perante referida Corte Interamericana.

Antes de qualquer outra providência, nos sentimos obrigados a reconhecer o absurdo dos fatos narrados à Corte e, na condição de representantes políticos, pedir profundas desculpas a todas as pessoas que sofreram não somente com as execuções, as torturas e os estupros dos dias 18 de outubro de 1994 e 8 de maio de 1995, mas também com os fatos que se seguiram. A dor da perda de um ente querido é apenas comparável à dor proveniente da indiferença daqueles que deveriam ser os primeiros a buscar repará-la, os agentes estatais responsáveis pela investigação dos crimes ocorridos em Nova Brasília, que naturalizaram ou justificaram, de modo torpe, as violências cometidas por seus pares.

O Estado Brasileiro, por intermédio deste Senado Federal, reconhece os fatos tais como expostos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, bem como se compadece com os familiares das vítimas da polícia do Rio de Janeiro e com as mulheres que sofreram violências sexuais por parte de agentes da segurança pública.

Nosso pesar, sabemos, nunca será o bastante e tampouco servirá para devolver às vítimas e familiares tudo aquilo que perderam na tragédia. Enquanto representantes do povo brasileiro, todavia, nos sentimos obrigados a exprimir sinceras desculpas e manifestar eterna vergonha.

Porém, por mais que esses gestos e sentimentos tenham seu lugar, não podem ser o limite de nossa reação. A solidariedade se dilui no tempo, como as lágrimas e o sangue das vítimas, a menos que gere



indignação capaz de provocar respostas efetivas do Estado. Isso nos cabe, agora, fazer.

O que nos compete, neste momento, para oferecer alguma resposta aos envolvidos, ainda que extemporânea, é cumprir as determinações feitas pela Corte Interamericana de Direitos humanos, destacadamente aquelas dirigidas ao Poder Legislativo. Como visto no Relatório, o Título IX da Sentença da Corte prevê uma série de pontos resolutivos. Dois deles dizem respeito à competência legislativa do Senado Federal. Vejamos os pontos novamente:

16. O Estado, no prazo de um ano contado a partir da notificação da presente Sentença, deverá estabelecer os mecanismos normativos necessários para que, na hipótese de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial, em que *prima facie* policiais apareçam como possíveis acusados, desde a *notitia criminis* se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertença o possível acusado, ou acusados, em conformidade com os parágrafos 318 e 319 da presente Sentença. (Grifou-se.)

19. O Estado deverá adotar as medidas legislativas ou de outra natureza necessárias para permitir às vítimas de delitos ou a seus familiares participar de maneira formal e efetiva da investigação de delitos conduzida pela polícia ou pelo Ministério Público, no sentido disposto no parágrafo 329 da presente Sentença.

Tratam-se de propostas que não encontram impedimento de ordem constitucional e inovam a legislação brasileira para verdadeiramente aprimorá-la.

Quanto ao Ponto Resolutivo 16, entendemos que a legislação processual penal poderá ser alterada para prever que a investigação da *notitia criminis* será atribuição do órgão do Ministério Público competente na hipótese de suspeita de envolvimento de agentes de segurança pública em crimes violentos, o que incluirá não somente policiais militares e civis, mas todas as instituições constantes do art. 144 da Constituição Federal.

Considerando a organização constitucional dos Poderes e a estrutura das entidades que possuem atribuição para a investigação criminal, o Ministério Público revela-se o órgão que possui a competência e aparelho institucional mais capacitados para tal desiderato. Obviamente, e havendo

necessidade para a apuração dos fatos, o Ministério Público pode se valer do trabalho da polícia técnico-científica, pois é certo que a instituição ainda não possui *expertise* para desenvolver determinados trabalhos periciais, como o exame do corpo de delito.

Devemos lembrar que a constitucionalidade da atuação do Ministério Público em investigações penais já foi reconhecida com repercussão geral pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 593727.

A tese fixada pelo STF acolhida foi no seguinte sentido:

O Ministério Público 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 ou a 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 8.906/94, artigo 7º, notadamente os 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.

Assim, cremos não sobejarem maiores dúvidas quanto à constitucionalidade da inovação legislativa que, vale lembrar, reconhece a necessidade de a investigação dos crimes violentos cometidos por policiais ser realmente carregada por um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente.

Como bem observou a Sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o controle externo da atividade policial de competência do *Parquet* não é suficiente para garantir a efetividade e a independência das investigações. O papel de supervisão não garante a verdadeira apuração dos fatos.

Já o Ponto Resolutivo 19 demanda a criação de medidas legislativas para permitir às vítimas de delitos ou a seus familiares participar de maneira formal e efetiva da investigação de delitos conduzida pela polícia ou pelo Ministério Público.

A Corte reconheceu que a legislação processual brasileira já prevê diversos dispositivos que permitem a participação do ofendido e de seus familiares durante a investigação e o processo penal. Como exemplo, podemos citar os artigos 5º, inciso II; 6º, inciso IV; 14; 159, §3º; 201; 268; 400; 411; 431, etc.

O questionamento da Corte, no entanto, se dirige à falta de efetividade de tais previsões, pois as vítimas e seus familiares carecem da possibilidade de apresentar sugestões, receber informações, anexar provas, formular alegações, entre outras providências que seriam úteis à própria investigação criminal.

A sentença é expressa no sentido de observar que a legislação deveria conter dispositivo específico a possibilitar a participação efetiva do ofendido e de seus representantes também na fase extraprocessual, durante a apuração dos fatos, e não somente durante o processo penal como assistente da acusação.

Cremos ser possível referida inclusão, sem prejuízo da proteção do sigilo necessário à elucidação dos fatos. Basta prever, aos moldes do já estabelecido na Lei nº 8.906, de 1994 (Estatuto da Ordem dos Advogados), que o direito ao exame dos autos em andamento não inclui o acesso a peças e procedimentos sigilosos, por ordem judicial.

Essas medidas, simples, mas promissoras, podem sinalizar o começo do fim da impunidade institucionalizada de criminosos travestidos de agentes públicos que exterminam, torturam e estupram sob o manto protetor do corporativismo e da cumplicidade mal-disfarçada de parte da sociedade. Ressalte-se que as propostas ora formuladas não se confundem com o teor do Projeto de Lei do Senado nº 548, de 2011, recentemente aprovado nesta Casa, que dispõe sobre a possibilidade de investigação, pelo Departamento de Polícia Federal, de crimes praticados por organizações paramilitares e milícias armadas das quais façam parte agentes de órgãos de segurança pública estaduais, pois o objeto da sentença da Corte Interamericana de Direito Humanos e, agora, das iniciativas propostas, são os crimes cometidos por policiais no exercício de suas funções.

Ao nos aproximarmos da conclusão deste trabalho, devemos chamar a atenção para o triste fato de que, duas décadas após os episódios de Nova Brasília e ao completar a terceira década de vigência da Constituição Cidadã, atrocidades como essas que ensejaram a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos nem sequer são raras – são o

quotidiano de uma sociedade embrutecida, que não reconhece a mínima dignidade humana de muitos de seus membros, admitindo o ciclo de violência fratricida que afeta a todos. O Estado, enquanto não operar uma transformação institucional e social capaz de, simultaneamente, retirar o combustível e abafar as chamas dessa fogueira na qual tantas vidas são sacrificadas, parece resignado ao seu papel de administrador desse holocausto.

Esses motivos, por si sós, deveriam ser suficientes para fundamentar a urgência das propostas ora formuladas. Mas, paralelamente à urgência substantiva de dar fim às execuções, à tortura e à violência sexual, temos a urgência formal de cumprir o prazo fixado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, que concedeu um ano, ou seja, até 15 de maio de 2018, para o Estado Brasileiro cumprir o disposto em sua sentença.

III – VOTO

Ante o exposto, e com fundamento no art. 133, inciso V, alínea *a*, do Regimento Interno do Senado Federal, concluímos pela **apresentação** do seguinte Projeto de Lei do Senado, elaborado nos termos da sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Nova Brasília X Brasil:

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para prever a competência do Ministério Público para investigar crimes cometidos por agentes dos órgãos de segurança pública, no exercício das funções, e para permitir que o ofendido participe efetivamente da investigação criminal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, passa a vigor acrescido do art. 5º-A:

“**Art. 5º-A.** A investigação da infração penal será atribuição do órgão do Ministério Público competente se houver suspeita de autoria por parte de agentes dos órgãos da segurança pública, no exercício de suas funções.

§ 1º O Ministério Público poderá requisitar os exames periciais necessários à apuração do fato diretamente à polícia técnico-científica.

§ 2º Caso a suspeita de que trata o *caput* deste artigo se verifique após iniciado o inquérito, a autoridade policial encaminhará os autos, em até quarenta e oito horas, ao Ministério Público, que assumirá a investigação.

§ 3º Caso, na hipótese do § 2º, não ocorra o encaminhamento, o Ministério Público avocará a respectiva investigação e a autoridade policial responderá pela omissão.”

Art. 2º O art. 14 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, passa a vigor acrescido dos seguintes parágrafos:

“**Art. 14.**

§ 1º O ofendido poderá participar de maneira formal e efetiva da investigação, podendo, por meio de seu defensor, examinar os autos, oferecer informações, juntar provas, formular alegações, entre outras providências que julgarem úteis à investigação criminal.

§ 2º No caso de morte do ofendido, o direito de que trata o § 1º deste artigo poderá ser exercido pelo seu cônjuge, ascendente, descendente ou irmão.

§ 2º O direito de examinar os autos em andamento não abrange o acesso a peças e procedimentos declarados sigilosos, por ordem judicial. (NR)”

Art. 3º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



Relatório de Registro de Presença
CDH, 21/03/2018 às 14h - 20ª, Extraordinária
Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

PMDB			
TITULARES		SUPLENTE	
FERNANDO BEZERRA COELHO	PRESENTE	1. VALDIR RAUPP	PRESENTE
MARTA SUPLEY	PRESENTE	2. VAGO	
HÉLIO JOSÉ	PRESENTE	3. VAGO	
VAGO		4. VAGO	

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)			
TITULARES		SUPLENTE	
ÂNGELA PORTELA	PRESENTE	1. GLEISI HOFFMANN	
FÁTIMA BEZERRA	PRESENTE	2. LINDBERGH FARIAS	
PAULO PAIM	PRESENTE	3. PAULO ROCHA	PRESENTE
REGINA SOUSA	PRESENTE	4. ACIR GURGACZ	

Bloco Social Democrata (PSDB, PV, DEM)			
TITULARES		SUPLENTE	
EDUARDO AMORIM		1. VAGO	
JOSÉ MEDEIROS	PRESENTE	2. VAGO	
VAGO		3. VAGO	
VAGO		4. VAGO	

Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)			
TITULARES		SUPLENTE	
CIRO NOGUEIRA		1. SÉRGIO PETECÃO	PRESENTE
ANA AMÉLIA	PRESENTE	2. KÁTIA ABREU	

Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdoB, REDE, PODE)			
TITULARES		SUPLENTE	
JOÃO CAPIBERIBE		1. RANDOLFE RODRIGUES	
ROMÁRIO	PRESENTE	2. CRISTOVAM BUARQUE	

Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR, PTC)			
TITULARES		SUPLENTE	
MAGNO MALTA		1. CIDINHO SANTOS	PRESENTE
TELMÁRIO MOTA		2. PEDRO CHAVES	PRESENTE

Não Membros Presentes

DÁRIO BERGER
JOSÉ PIMENTEL
RONALDO CAIADO
ROMERO JUCÁ
ATAÍDES OLIVEIRA
WELLINGTON FAGUNDES
VICENTINHO ALVES



Relatório de Registro de Presença

Não Membros Presentes

JORGE VIANA

DECISÃO DA COMISSÃO

(OFS 51/2017)

NA 20ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A PRESIDENTE COLOCA EM VOTAÇÃO A INCLUSÃO DO OFS 51 DE 2017 EXTRAPAUTA, QUE É APROVADA. EM SEGUIDA A SENADORA REGINA SOUSA PASSA A PRESIDÊNCIA PARA O SENADOR PAULO PAIM, PARA QUE POSSA RELATAR A MATÉRIA. A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DA SENADORA REGINA SOUSA, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CDH, PELA APRESENTAÇÃO DE PROJETO DE LEI DO SENADO. A MATÉRIA PASSA A TRAMITAR COMO PROPOSIÇÃO DE AUTORIA DA CDH.

21 de Março de 2018

Senador PAULO PAIM

Vice-Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa