

PARECER Nº , DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2010, tendo como primeiro signatário o Senador Roberto Cavalcanti, que *fixa a competência dos juízes federais para processar e julgar os crimes praticados contra jornalistas em razão de sua profissão.*

RELATOR: Senador **ANTONIO CARLOS VALADARES**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 15, de 2010, de autoria do ilustre Senador Roberto Cavalcanti e outros 28 senhores senadores, cuja ementa é acima transcrita.

A proposição altera a Carta Magna para que os crimes praticados contra jornalistas, em razão de sua profissão, sejam processados e julgados perante a Justiça Federal.

Os autores justificam a alteração afirmando que *os crimes praticados contra jornalistas têm dimensão nacional, não só porque os veículos de comunicação alcançam hoje todos os cantos do Brasil, mas também porque, muitas vezes, os fatos noticiados atraem o interesse de toda a opinião pública brasileira.* Citam o exemplo do jornalismo investigativo que, *não raro, avança sobre as conexões interestaduais do crime organizado,* para evidenciar a dimensão nacional do trabalho jornalístico e a necessidade de se “federalizar” o julgamento de atentados contra a liberdade de imprensa.

O objetivo da proposta seria o de *valorizar o trabalho realizado pelos jornalistas brasileiros, considerando que jamais haverá liberdade de imprensa se não houver profundo respeito ao trabalho desses valorosos*

profissionais, inclusive com garantias de preservação de sua integridade física.

A proposição não recebeu emendas.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, na forma do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), proceder à análise da proposição quanto a sua admissibilidade e mérito.

Do ponto de vista de sua admissibilidade, a Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2010, preenche o requisito do art. 60, I, da Constituição da República, sendo assinada por mais de um terço dos membros da Casa.

Ademais, a proposta observa as regras constitucionais que vedam emenda à Constituição, na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio, ou que trate de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa, ou ainda que tenda a abolir a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais (art. 60, I, §§ 1º, 2º, 4º e 5º, da Constituição e arts. 354, §§ 1º e 2º, e 373 do Regimento Interno do Senado Federal – RISF). Também não incorre na proibição prevista no art. 371 do RISF, em razão de a proposta não visar à alteração de dispositivos sem correlação entre si.

No mérito, manifestamo-nos pela aprovação da presente Proposta de Emenda à Constituição, na forma de uma emenda substitutiva, pelas razões que passamos a expor.

Por um lado, parece-nos que os louváveis objetivos dos autores da presente PEC não serão alcançados pela simples atribuição à Justiça Federal de processamento e julgamento dos “crimes praticados contra jornalistas em razão de sua profissão”.

Primeiramente, a redação proposta não cumpre a intenção de atribuir à esfera federal apenas os crimes atentatórios à liberdade de

expressão, pois todos os crimes, independentemente de sua gravidade, seriam remetidos à Justiça Federal. É sabido que a Justiça Federal está abarrotada de processos e certamente não se desincumbiria do ônus de julgar tais feitos com a mesma eficiência que as Justiças dos Estados.

Vale observar, ainda, que a Justiça Federal não possui a mesma capilaridade que as Justiças estaduais, pois enquanto há pelo menos um juiz de direito em cada município do País, as varas da Justiça Federal se concentram nas capitais e nas grandes cidades. Isso criaria dificuldades para os próprios jornalistas ofendidos que residem em pequenas cidades, e também para os órgãos de acusação que oficiam junto às varas da Justiça Federal, os Procuradores da República.

Em terceiro lugar, o texto originalmente proposto pela PEC nº 15, de 2010, cria um critério muito vago de definição de competência jurisdicional. Como se trata de um critério dificilmente aferível sem que haja investigação, produção e análise de provas, não é difícil imaginar que, em um caso hipotético, o juiz federal, ao final da instrução do processo, conclua que os fatos criminosos foram praticados não “em razão da profissão” da vítima, mas por qualquer outra razão específica. Isso tornará aquele juízo incompetente para o caso e será necessária sua remessa à Justiça estadual, atrasando a prestação jurisdicional e facilitando a prescrição da pretensão punitiva do Estado. Além disso, quanto menos precisos forem os termos que definem a competência jurisdicional, mais suscetíveis estarão os casos concretos aos incidentes de conflito de competência, que atrasam o processamento e julgamento dos crimes até que decisão do Superior Tribunal de Justiça defina qual esfera é competente para o caso específico.

A distribuição da competência jurisdicional se justifica por razões de interesse público, “em que o legislador pretende conceder uma proteção mais eficaz, seja ao indivíduo, seja aos interesses sociais, subtraindo estas controvérsias da cognição de alguns juízes, chamando *determinados juízes* a decidi-las.” (J. E. Carreira Alvim, *Teoria Geral do Processo*, 13ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 89)

O constituinte de 1988 atribuiu à Justiça Federal a competência para julgar as causas em que há interesse da União, pessoa jurídica de direito público interno, ou do Estado brasileiro, assim considerado em suas relações internacionais.

Cabe observar que a competência estabelecida no inciso XI do art. 109 da CF é fundada em legítimo interesse da União, decorrente da tutela que exerce em relação aos povos indígenas, sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam (que pertencem mesmo à União – art. 20, XI, da CF), consoante disposição do art. 231 da Carta Política.

Também o inciso IX do art. 109 da CF se justifica pelo interesse da União, tendo em vista que compete à União explorar os serviços de navegação aérea e de transporte aeroviário, na forma do art. 21, XII, alíneas *c* e *d*, da Constituição da República. Além disso, essa mencionada regra de competência serve para evitar conflitos de jurisdição entre as Justiças dos Estados, pela incerteza quanto ao local do crime.

Não permite a Carta Política, por razões lógicas, que a União submeta seus interesses ao Poder Judiciário de um Estado-membro. Esse justamente é o fundamento para a atribuição de competências à Justiça Federal.

Portanto, com relação à PEC nº 15, de 2010, não se vislumbra, em princípio, o interesse da União nos crimes praticados contra jornalistas em razão da sua profissão.

Não se tem como oportuna nem adequada a introdução de um critério definidor de competência da Justiça Federal pela qualificação da vítima, pessoa física, em razão de seu pertencimento a determinada categoria profissional. Diversas profissões têm uma atuação que extrapolam a esfera local e os interesses privados. Se a razão que justifica a competência federal para julgar os crimes contra determinada pessoa é a relação de sua atividade profissional com a defesa de direitos fundamentais, então, por uma questão de isonomia e coerência do sistema, estaria justificado o mesmo tratamento a outras profissões como, por exemplo, advogados e parlamentares, inclusive médicos e enfermeiros, que tratam do bem maior que é a vida e cotidianamente são ofendidos criminalmente em hospitais ou postos de saúde públicos.

O argumento de que *“os crimes praticados contra jornalistas têm dimensão nacional, não só porque os veículos de comunicação alcançam hoje todos os cantos do Brasil, mas também porque, muitas vezes, os fatos noticiados atraem o interesse de toda a opinião pública brasileira”* não

justifica, por si só, a atribuição de competência à Justiça Federal, como pretende a proposição.

A repercussão de um crime não raramente pode transbordar os limites locais, atingindo o patamar nacional e às vezes internacional. Todavia, isso não atrai por si só o interesse da União, a não ser na hipótese de grave violação de direitos humanos (CF, art. 109, inciso V-A), cuja intervenção se dará na forma do § 5º desse dispositivo, mediante incidente de deslocamento de competência, o que se justifica pelo dever de proteção aos direitos humanos por parte da União, sendo certo que o Estado brasileiro pode até mesmo ser chamado a responder junto à Corte Interamericana de Direitos Humanos, com sede em San Jose da Costa Rica.

Se a preocupação dos autores é com a defesa da liberdade de imprensa e de expressão, do direito à informação e da integridade física dos jornalistas, é preciso ter em vista que a chamada “federalização” de crimes contra os direitos humanos já é uma possibilidade contemplada pela Constituição Federal, desde a Emenda Constitucional nº 45, de 2004 (reforma do Judiciário), que introduziu os seguintes dispositivos ao art. 109:

“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.”

Não há dúvida de que as liberdades de imprensa e de expressão e o direito à informação são direitos humanos consagrados não apenas na Constituição Federal de 1988 (art. 1º, incisos II e III; art. 5º, incisos IV, IX, XIII, XIV, entre outros), como também em tratados internacionais dos quais o Brasil faz parte. O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, assinado em 1966 e ratificado pelo Brasil em 1992, dispõe, em seu art. 19, conferindo poder normativo vinculante aos mesmos princípios já então reconhecidos na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948:

“Art. 19.

§ 1º Ninguém poderá ser molestado por suas opiniões.

§ 2º Toda pessoa terá o direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, de forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha.

§ 3º O exercício de direito previsto no § 2º do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Consequentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para:

1. assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;
2. proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas.”

No âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a Convenção Americana de Direitos Humanos – *Pacto de San José da Costa Rica* guarda dispositivos semelhantes, reconhecendo tais princípios em seu art. 13. O referido tratado internacional também se encontra em vigor desde 1992.

No âmbito da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), desde 1978 o exercício da liberdade de opinião, da liberdade de expressão e da liberdade de informação é reconhecido como parte integrante dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. É o que dispõe o art. 2º da “Declaração sobre os princípios fundamentais relativos à contribuição dos meios de comunicação de massa para o fortalecimento da paz e da compreensão internacional para a promoção dos direitos humanos e a luta contra o racismo, o Apartheid e o incitamento à guerra”. A mesma declaração reconhece que “é indispensável que os jornalistas e outros agentes dos órgãos de comunicação, em seu próprio país ou no estrangeiro, desfrutem do estatuto que lhes garanta as melhores condições para exercer a sua profissão.”

Infelizmente, em que pese o reconhecimento normativo constitucional e a adesão do País aos tratados internacionais de direitos humanos, a proteção das liberdades de imprensa, de expressão e de informação ainda tem sido maculada por diversos crimes praticados contra jornalistas.

A Sociedade Interamericana de Imprensa (SIP), em sua 66ª Assembléia Geral realizada de 5 a 9 de novembro de 2010 em Mérida, no

México, destacou diversos casos de jornalistas assassinados no Brasil que, até hoje, não resultaram na punição de seus responsáveis. Trata-se dos homicídios dos jornalistas Luiz Otávio Monteiro (1988 em Manaus, AM); Maria Nilce Magalhães (1989 em Vitória, ES); Ivan Rocha (1991 em Teixeira de Freitas, BA); Aristeu Guida da Silva (1995 em São Fidélis, RJ); Nivanildo Barbosa Lima (1995 em Paulo Afonso, BA); Reinaldo Coutinho da Silva (1995 em São Gonçalo, RJ); Edgar Lopes de Faria (1997 em Campo Grande, MS); Ronaldo Santana de Araújo (1997 em Eunápolis, BA); José Carlos Mesquita (1998 em Ouro Preto do Oeste, RO); Jorge Vieira da Costa (2001 em Timon, MA); Mário Coelho de Almeida Filho (2001 em Magé, RJ); Domingos Sávio Brandão de Lima (2002 em Cuiabá, MT); Nicanor Linhares Batista (2003 em Limoeiro do Norte, CE); Jorge Lourenço dos Santos (2004 em Santana do Ipanema, AL); Samuel Roman (2004 em Coronel Sapucaia, MS); Luiz Carlos Barbon Filho (2007 em Porto Ferreira, SP).

Se considerarmos não apenas os homicídios mas também os crimes de seqüestro, de coação ilegal, as prisões injustas, a destruição de materiais dos meios de comunicação, ou outros tipos de violência praticados contra jornalistas, a lista de crimes que permanecem impunes será ainda maior.

Portanto, muito embora não nos pareça adequado, pelos motivos já expostos, federalizar todo e qualquer crime praticado contra jornalistas em razão de sua profissão, conforme propõe a PEC nº 15, de 2010, consideramos ser necessário propor uma alteração nas regras do incidente de deslocamento de competência, para que outros órgãos sejam legitimados a propô-lo perante o Superior Tribunal de Justiça.

Cumpramos observar que o deslocamento de competência pode ser admitido em caso de violação de direitos humanos que venha a ser considerada “grave”, se houver risco de descumprimento de tratado internacional de direitos humanos do qual o Brasil seja parte e em contextos de omissão, negligência ou comprometimento do poder público local na investigação ou julgamento dos fatos.

O incidente de deslocamento de competência (IDC), no entanto, tem sido pouco utilizado. Observa-se que a Emenda Constitucional nº 45/2004 estabeleceu apenas o Procurador-Geral da República como legitimado para interpor o IDC. Até a data da apresentação deste parecer, apenas dois IDC haviam sido interpostos pelo Procurador-Geral da República e julgados pelo o Superior Tribunal de Justiça.

O primeiro (IDC 1/PA) tratou do caso da irmã Dorothy Stang, missionária brutalmente assassinada no Estado do Pará, em 2005. No julgamento do caso, o STJ assentou, quanto à aplicação do IDC, que “o deslocamento de competência – **em que a existência de crime praticado com grave violação aos direitos humanos** é pressuposto de admissibilidade do pedido – deve atender ao princípio da **proporcionalidade** (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito), **compreendido na demonstração concreta de risco de descumprimento de obrigações** decorrentes de tratados internacionais firmados pelo Brasil, resultante da **inércia, negligência, falta de vontade política** ou de **condições reais do Estado-membro**, por suas instituições, em proceder à devida persecução penal. No caso, **não há a cumulatividade de tais requisitos**, a justificar que se acolha o incidente.” Ademais, segundo o STJ, a “aparente incompatibilidade do IDC, criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004, com qualquer outro princípio constitucional ou com a sistemática processual em vigor deve ser resolvida aplicando-se os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade”.

No julgamento do IDC 1/PA, o STJ afastou a necessidade do deslocamento da competência originária para a Justiça Federal, por considerar que não se verificaram omissões das autoridades estaduais constituídas na investigação, processamento e julgamento do homicídio. À época em que o IDC foi proposto, havia o receio da impunidade, tendo em vista que o poder público local já havia sido alertado da violência e das diversas ameaças envolvendo a disputa pela posse de terras públicas no Município de Anapu.

O segundo (IDC 2/DF) refere-se ao homicídio do advogado e ex-vereador Manoel Bezerra de Mattos, que denunciava a existência de um grupo de extermínio atuando na divisa entre Pernambuco e Paraíba. Há suspeitas de que o grupo de extermínio tenha sido responsável por mais de 200 execuções sumárias só em Pernambuco. Manoel Mattos foi morto em janeiro de 2009 e até hoje o grupo estaria atuante, inclusive, ameaçando a mãe de Mattos e autoridades locais (“STJ decide pela 1ª vez federalizar um crime por violação a direitos humanos”, in O Estado de São Paulo, 28/10/2010, http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20101028/not_imp630847,0.php).

Em face da permanência das ameaças e da falta de punição dos responsáveis, o STJ decidiu, em outubro de 2010, pela primeira vez, por cinco votos a dois, dar provimento ao IDC 2/DF, a fim de transferir a investigação e julgamento do homicídio de Manoel de Mattos à esfera federal. Com a decisão, os cinco suspeitos do assassinato de Mattos deixaram de ser

investigados pelas autoridades locais e passam para a competência da Polícia Federal, do MPF e da Justiça Federal da Paraíba.

Vale observar que, no caso Manoel de Mattos, o IDC não apenas serviu para coibir a impunidade, mas também para proteger as autoridades locais da situação de extrema vulnerabilidade em que se encontravam, ao empreenderem esforços de investigação e processamento judicial. Tanto é assim que a Juíza de Direito Marília Falcone Gomes Locio e a Promotora de Justiça Rosemary Souto Maior de Almeida, ambas da Comarca de Itambé, subscreveram uma carta pública de apoio à federalização do caso. O IDC se revelou, com isso, não apenas uma medida reparadora das incapacidades concretas do Estado, mas também uma medida de caráter protetivo.

Portanto, o que nos parece oportuno e adequado propor, a partir da presente PEC, é uma ampliação do rol de legitimados para interposição do incidente de deslocamento de competência. No substitutivo que apresentamos a seguir, além do Procurador-Geral da República, incluímos os demais legitimados a propor a ação direta de inconstitucionalidade, conforme o art. 103 da Constituição.

Nossa proposta certamente não poderá ser entendida como um esvaziamento dos poderes das autoridades locais, já que, como visto, são diversos os requisitos para o deferimento de um IDC e caberá, em todo caso, ao Superior Tribunal de Justiça analisar e julgar conforme a especificidade de cada situação concreta, inclusive mediante análise do requisito jurisprudencial criado nas Cortes Superiores chamado de “pertinência”.

Ao acrescentar tais legitimados, ampliamos a possibilidade de o IDC ser apresentado perante o STJ, quando o Procurador-Geral da República decidir não fazê-lo. Justifica-se incluir o Presidente da República por ser ele quem assume os compromissos internacionais em geral, e em matéria de direitos humanos especificamente, respondendo pelas obrigações do País perante os organismos internacionais. Justificam-se o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional por poderem representar a sociedade civil na identificação de casos que exijam a chamada federalização, entre as quais aflora a legitimidade jus-política da entidade sindical ou classe dos jornalistas.

III – VOTO

Do exposto, votamos pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2010, e, no mérito, pela sua aprovação, na forma da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 15, DE 2010

Altera o § 5º do art. 109 da Constituição Federal, para ampliar o rol de legitimados para suscitar incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal.

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 § 5º do art. 109 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 109.**

.....

§ 5º Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República e demais legitimados previstos no art. 103 desta Constituição, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderão suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal. (NR)”

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator