

PARECER Nº , DE 2012

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 **VITAL DO RÊGO**

I — RELATÓRIO

Trata-se da 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 transcrita acima.

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 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, tendo sido assinada por mais de um terço dos membros da Casa.

Ademais, a proposta não esbarra nos óbices dos arts. 60, I, §§ 1º, 2º, 4º e 5º, da Constituição Federal, e 354, §§ 1º e 2º, e 373, do Regimento Interno do Senado Federal – RISF.

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.

A nosso sentir, 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 contra jornalistas, independentemente de sua gravidade, seriam remetidos à Justiça Federal. Cabe lembrar, por oportuno, 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 contribuindo para o decurso do prazo de 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

jurisdição, 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.

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, na forma do texto da PEC nº 15, de 2010, não se vislumbra 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.

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 estejam 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 foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 45/2004, que estabeleceu apenas o Procurador-Geral da República como legitimado para requerê-lo, o que evidentemente implica verdadeiro gargalo, nos moldes do que ocorria com a possibilidade de propositura de ação direta de inconstitucionalidade (ADI) no ordenamento jurídico anterior à Constituição de 1988.

No caso da ADI, o Constituinte originário, atento a esse aspecto, que concentrava enorme poder em uma só autoridade, previu, na nova Carta Política, um rol de legitimados a propor a ação direta, consubstanciado nos incisos I a IX do art. 103 da Lei Maior.

Da mesma forma, no caso do incidente de deslocamento de competência, parece-nos imprescindível a previsão de mais legitimados a requerê-lo.

Assim, no substitutivo que apresentamos a seguir, além do Procurador-Geral da República, incluímos autoridades que, por sua proximidade com o caso concreto, reúnem fundados indícios de comprometimento do sistema estadual de persecução penal, seja da polícia judiciária que investiga o caso, como do próprio magistrado que preside o processo.

Justifica-se incluir o Ministro da Justiça, como representante do Poder Executivo Federal, tendo em vista os compromissos internacionais em matéria de direitos humanos, a que o Brasil está obrigado a observar e pelos quais responde perante organismos internacionais; os Conselhos Federal e Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil, por congregarem a atuação dos profissionais cuja atividade é essencial à administração da Justiça; finalmente, o Governador de Estado, o Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público Estadual e o Presidente do Tribunal de Justiça Estadual, por serem as autoridades locais que pode ter fundada suspeita e receio de comprometimento dos órgãos de investigação e de persecução penal.

III – VOTO

Pelo exposto, votamos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2010, 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 dos legitimados a propor 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 vigor com a seguinte redação:

“**Art. 109.**

§ 5º Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, e com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, caberá a proposição de incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, podendo fazê-lo os seguinte legitimados:

- a) o Ministro da Justiça;
- b) o Procurador-Geral da República;
- c) o Governador de Estado ou do Distrito Federal;
- d) o Presidente do Tribunal de Justiça estadual ou do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) o Procurador-Geral do Ministério Público Estadual ou do Distrito Federal e Territórios;
- f) o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- g) o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil.”
(NR)

Art. 2º Esta Emenda passa a vigorar na data da sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator