A reforma constitucional no Brasil, em dezembro de 2004, incorporou uma emenda que contempla a absorção, em nível federal, dos crimes contra os direitos humanos cometidos nos estados, entre eles os relativos à liberdade de expressão, de imprensa e contra jornalistas. A Constituição estabeleceu essa base no seu Artigo 109.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45 - DE 8 DE DEZEMBRO DE 2004 - DOU DE 31/12/2004

Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências.

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 Os arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da *Constituição Federal* passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 109.

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." (NR)

Brasília, em 8 de dezembro de 2004

A nota abaixo explica os motivos históricos e suas fundamentações para essa importante emenda na luta contra a impunidade dos crimes contra jornalistas.

Federalização dos Crimes contra Direitos Humanos
Histórico e Justificativa

Federalizar os crimes contra direitos humanos significa, na prática, incluir na competência da Justiça Federal o processo e o julgamento de condutas violadoras dos direitos humanos mantidas impunes no âmbito dos estados. A Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão de São Paulo, Ela Wiecko Volkmer de Castilho, participou das discussões sobre a inclusão da medida na Proposta de Emenda à Constituição (PEC). Ela lembra que a primeira proposta neste sentido começou a ser desenvolvida nos anos 90: “A idéia surgiu em decorrência da cobrança feita por organismos internacionais ao Brasil para fazer cessar a crônica ineficiência das autoridades estaduais para punir crimes, especialmente no campo e nas zonas pobres das cidades”.

Uma expressão desta idéia estava prevista no anteprojeto de lei de reformulação do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana do qual Ela é membro. Em outubro de 1993, o Grupo de Trabalho – Agenda de Direitos Humanos, constituído após o término da Conferência de Direitos Humanos, em Viena, apresentou sugestões de mudanças no anteprojeto, propondo que passasse para a Polícia Federal a investigação de crimes de exploração do trabalho infanto-juvenil, tráfico de drogas, tortura, tráfico de crianças, exploração de trabalho escravo, extermínio de crianças e adolescentes e crimes cometidos por funcionários dos órgãos de policiamento civil e militar.

Também no Programa Nacional de Direitos Humanos do Governo Federal, elaborado em conjunto com a sociedade civil, entre 1995 e 1996, com apoio da Universidade de São Paulo/Núcleos de Estudos da Violência, estava previsto no plano de combate à impunidade atribuir à Justiça Federal a competência para julgar crimes praticados em detrimento de bens ou interesses sob a tutela do órgão federal de proteção a direitos humanos, fossem causas civis ou criminais. Quando foi lançado o Programa, essa proposta foi incluída pelo então presidente da República Fernando Henrique Cardoso na Emenda Constitucional nº 368 (PEC 368/96), artigo 109, enviada ao Congresso Nacional.

A justificativa foi que a impunidade era tamanha que, se não fossem tomadas medidas para reverter o quadro, os conflitos sociais poderiam se agravar a ponto de fugir do controle do próprio Estado. Além disso, a Justiça Federal e o Ministério Público da União, por sua atuação de abrangência nacional, "são mais imunes aos fatores locais de ordem política, social e econômica".

Ela relata que houve objeções à proposta na Comissão de Constituição, Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados. As críticas fizeram com que o deputado Gilvan Freire, relator da PEC 368/96, apresentasse um substitutivo, que foi aprovado. Mas o mérito deveria ainda ser julgado por uma comissão especial, que nunca foi constituída.

A Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE), por sua vez, aprovou no 15ª Encontro Nacional, em 1998, no Rio de Janeiro, uma redação alternativa para o artigo 109. E, em 1999, a comissão formada por procuradores do Estado de São Paulo e procuradores da República também fez sua defesa da proposta em condições determinadas.

O resultado é que a PEC 386/96 acabou sendo anexada à PEC 96-A/92 da Reforma do Judiciário. Em setembro de 1999, a deputada Zulaiê Cobra apresentou um relatório com outro substitutivo. Mas acabou prevalecendo na votação final da Câmara dos Deputados uma outra redação do §5º que previa: "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".

Sob novo número, como PEC 29/2000, a proposta foi aprovada no Senado com os mesmos termos desta redação. O senador Bernardo Cabral argumentou, na época, que "a federalização dos crimes contra os direitos humanos é uma necessidade e uma imposição jurídica, que tem como fundamento principal o fato de a previsão de direitos humanos e da necessidade de sua proteção terem por sede normativa tratados e acordos internacionais, firmados pela União em nome da República".

Logo depois, descreve Ela, seguiu-se uma briga pela aprovação. A plenária da IX Conferência Nacional dos Direitos Humanos rejeitou, em julho de 2004, a proposta de modificação constitucional. Entre as alegações, citaram a subjetividade para o deslocamento, a incerteza social e a insegurança jurídica que fragilizariam o sistema e a desconsideração das Varas Federais. Mesmo assim, o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana aprovou em 10 de novembro de

2004, por maioria, na 158ª reunião extraordinária, o parecer favorável da conselheira Flávia Piovesan ao texto da Emenda Constitucional em trâmite no Senado Federal.

Segundo Piovesan, a proposta de federalização incluída na Emenda assegura maior proteção à vítima e fortalece o combate à impunidade; fortalece e dissemina a responsabilidade internacional em matéria de direitos humanos nos diversos entes federativos, particularmente nos estados; fortalece a responsabilidade da União em matéria de direitos humanos no âmbito interno em consonância com sua responsabilidade internacional, e aperfeiçoa a sistemática de responsabilidade nacional em face das graves violações dos direitos humanos.

A redação final publicada pela Emenda Constitucional nº 45, de 31 de dezembro de 2004, é a seguinte: "Art. 109 – Aos juizes 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".

OUTROS MECANISMOS

Antes da Emenda Constitucional nº 45, já existiam outros mecanismos de federalização, explica Ela. A Lei nº 4.319/64, que criou o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, permite a investigação de fatos por um órgão de natureza federal.

Também há uma intervenção prevista no artigo 34, VII, da Constituição Federal de 1988, para assegurar a observância dos direitos da pessoa humana. O Procurador Geral da República pode requerê-la perante o Supremo Tribunal Federal, ou suspender a execução de um ato contestado e afastar autoridades. Além disso, a Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002, prevê a investigação pela Polícia Federal de infrações penais relativas a violações de direitos humanos que o Brasil se comprometeu a reprimir em tratados internacionais, quando houver repercussão interestadual ou internacional que exija repressão uniforme.

Associações de Magistrados e do Ministério Público propuseram ações diretas de inconstitucionalidade à aplicação da Emenda Constitucional nº 45. Entre outros argumentos, alegam que o critério subjetivo para definir os crimes contra direitos humanos fere o princípio do juiz natural; reclamam que a federalização é uma intervenção branca da União nos Estados e que há uma ingerência da Procuradoria Geral da República sobre as Procuradorias Gerais de Justiça, e dizem que a exposição de casos na mídia gera sensação de pré-julgamento e de tribunal de exceção. Também afirmam que há demora nos processos da Justiça Federal.

A procuradora Ela rebate as críticas. Na sua opinião, "a nova regra constitucional apenas especifica hipótese de interesse jurídico direto da União. Não é admissível que a União tenha responsabilidade internacional e nada possa fazer para afastar a impunidade das violações aos direitos humanos". Mas ressalta: "Há, sem dúvida, o desafio de verificar em cada caso a ocorrência dos requisitos constitucionais: a grave violação de direitos humanos; a afronta a tratado internacional de proteção de direitos humanos; a ineficácia ou omissão das instituições locais."

Baseado no artigo *Histórico da Federalização de Violações Contra Direitos Humanos,* de Ela Wiecko V. de Castilho