

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS**  
**UNIDADE ACADÊMICA ESPECIAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**CAMPUS GOIÁS**  
**CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

ANANDA NATYELLE DA SILVA NUNES

**LITÍGIOS ESTRATÉGICOS:** Análise sobre a possibilidade de federalização de massacres  
no campo

Cidade de Goiás – GO

2022



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
UNIDADE ACADÊMICA ESPECIAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

## TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DE GRADUAÇÃO NO REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio do Repositório Institucional (RI/UFG), regulamentado pela Resolução CEPEC no 1240/2014, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei no 9.610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo dos Trabalhos de Conclusão dos Cursos de Graduação disponibilizado no RI/UFG é de responsabilidade exclusiva dos autores. Ao encaminhar(em) o produto final, o(s) autor(a)(es)(as) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

### 1. Identificação do Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação (TCCG)

Nome completo da Autora: ANANDA NATYELLE DA SILVA NUNES

Título do trabalho: **LITÍGIOS ESTRATÉGICOS**: Análise sobre a possibilidade de federalização de massacres no campo

### 2. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador) Concorda com a liberação total do documento [ X ] SIM [ ] NÃO<sup>1</sup>

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante: a) consulta ao(à)(s) autor(a)(es)(as) e ao(à) orientador(a); b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo do TCCG. O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

#### Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro.

**Obs.: Este termo deve ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.**



Documento assinado eletronicamente por **José Humberto De Góes Junior, Professor do Magistério Superior**, em 14/03/2022, às 15:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **ANANDA NATYELLE DA SILVA NUNES, Discente**, em 14/03/2022, às 17:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

[https://sei.ufg.br/sei/controlador\\_externo.php?](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

[acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **2756424** e

o código CRC **37A347D8**.

---

Referência: Processo nº 23070.011837/2022-70

SEI nº 2756424

ANANDA NATYELLE DA SILVA NUNES

**LITÍGIOS ESTRATÉGICOS:** Análise sobre a possibilidade de federalização de massacres no campo

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), requisito para a aprovação na disciplina de Monografia Jurídica II do Curso de Direito do Campus Cidade de Goiás da Universidade Federal de Goiás – UFG e para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. José Humberto de Góes Júnior.

Cidade de Goiás – GO

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Nunes, Ananda Natyelle da Silva  
LITÍGIOS ESTRATÉGICOS [manuscrito] : Análise sobre a possibilidade de federalização de massacres no campo / Ananda Natyelle da Silva Nunes. - 2022.  
LXXX, 80 f.

Orientador: Prof. Dr. JOSÉ HUMBERTO GOES JUNIOR.  
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Goiás, Unidade Acadêmica Especial de Ciências Sociais Aplicadas, Direito, Cidade de Goiás, 2022.

Anexos.

Inclui abreviaturas, tabelas, lista de tabelas.

1. Massacres no campo. . 2. Incidente de deslocamento de competência. . 3. Possibilidade de federalização. . 4. Graves violações a direitos humanos.. 5. Impunidade.. I. JUNIOR, JOSÉ HUMBERTO GOES, orient. II. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
UNIDADE ACADÊMICA ESPECIAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

### ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Em 11 de março de 2022, às 17h, iniciou-se a sessão pública de defesa do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) intitulado “**LITÍGIOS ESTRATÉGICOS: Análise sobre a possibilidade de federalização de massacres no campo**”, de autoria de ANANDA NATYELLE DA SILVA NUNES, do curso de Direito, da Unidade Acadêmica Especial de Ciências Sociais Aplicadas (UAECSA). da UFG. Os trabalhos foram instalados pelo Professor Doutor José Humberto de Góes Junior - Orientador (UAECSA-UFG) com a participação das demais membros da Banca Examinadora: Professora Doutora Maria José Andrade de Souza (Curso de Direito da UNIFESSPA) e a Professora Doutora Erika Macedo Moreira (UAECSA-UFG). Após a apresentação, a banca examinadora realizou a arguição do(a) estudante. Posteriormente, de forma reservada, a Banca Examinadora atribuiu a nota final de 10,0, tendo sido o TCC considerado APROVADO.

Proclamados os resultados, os trabalhos foram encerrados e, para constar, lavrou-se a presente ata que segue assinada pelos Membros da Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **José Humberto De Góes Junior, Professor do Magistério Superior**, em 14/03/2022, às 15:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maria José Andrade de Souza, Usuário Externo**, em 14/03/2022, às 15:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Érika Macedo Moreira, Professora do Magistério Superior**, em 14/03/2022, às 15:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **2755313** e o código CRC **563BDF46**.

## AGRADECIMENTOS

“Com fé!”

Eu diariamente rezei sem fé, clamando a Deus que restabelecesse as minhas forças para continuar. Insisti na oração, porque apesar de me sentir sozinha, no fundo restava a esperança de que eu não estou e nunca estive. Ainda há um caminho grande a ser trilhado, na fé e na busca pelos meus sonhos. Há várias incertezas, mas a certeza que guardo comigo é a de que, eu não estou caminhando em vão, eu tenho um propósito.

Esta vitória de regressar para casa com o meu diploma eu atribuo a Força Maior, ao meu Deus, a minha mãe Maria que intercedeu diariamente por mim, para que sua filha não desistisse. Sou grata ao apoio incondicional da minha família, em especial da minha avó Lourdinha, que se manteve sempre forte ao meu lado, que diariamente dá demonstrações do seu amor. Minha avó, no primeiro semestre de 2016, atravessou Pernambuco comigo para que eu pudesse embarcar em Recife com destino a Goiás. Eu recordo muito bem deste dia, ela chorou como se eu não fosse voltar. Minha vó que chamo de mãe, este diploma pode até carregar o meu nome, mas ele é nosso.

Sou grata a minha mãe Elizângela, pela presença em minha vida, não foi fácil ser mãe solo. Agradeço às minhas irmãs Alana, Maria Cecília e Sara pelo carinho. Maria Elisa, minha sobrinha, o seu amor em muitas situações me resgatou. Nas situações de desespero, Deus utilizava você para falar comigo, do “nada” eu recebia um áudio seu que tocava meu coração e eu voltava a entender que a vida é um dom. A sua voz cheia de vida me resgata da tristeza.

Eu tive poucas referências masculinas na minha vida, apenas o meu avô que assumiu a tarefa de meu guardião e pai. Meu avô é calma, o oposto de todas as mulheres que estão à sua volta. Ele é minha referência, um dengoso. No primeiro período eu já era sua Dra., assim ele insiste em falar. Vô, obrigada! Aos meus tios e tias, a minha imensa gratidão!

Minha imensa gratidão às minhas amigas que a luta trouxe para a minha vida, Rafaela Barcelo, Natália, Sarah Fogaça, Rafaela Oliveira e aquelas e aqueles que não tiveram o privilégio de terem como signo solar capricórnio, Nicolas, Amanda, Sara Medrado, Lígia, Alice, Jeferson, Eliane, Rosângela (minha amiga de quarto) e Carol Rodrigues. Como diz Emicida, “quem tem um amigo, tem tudo! Se o poço devorar, ele busca do fundo! É tão dez que junto todo stress é miúdo. É mega afago, abrigo em laço. Oásis nas piores fases quando some o chão e as bases. Quando tudo vai pro espaço”.

Gratidão ao meu orientador, o professor José Humberto de Góes Júnior, sergipano e nordestino como eu. Há semelhanças em nossa trajetória, talvez, por isso a identificação e admiração

sempre estiveram presentes nesta construção. Professor, obrigada por aceitar o desafio de orientar esta monografia. Foi mais que uma orientação para cumprir uma exigência acadêmica, em todo momento me incentivou a acreditar... “Natyelle, acredite em você! Confie!”. Os ensinamentos que foram passados para a construção deste trabalho estarão presentes em toda a minha vida. “O educador se eterniza em cada ser que educa”, Paulo Freire.

Agradeço a todas e todos os professores que fizeram parte da minha trajetória acadêmica, ao PET Vila Boa. Não poderia deixar de citar duas professoras que foram essenciais para a construção deste projeto, Erika Macedo e Janaína Tude Sevá, o compromisso de ambas foi determinante para a finalização deste curso, lutaram bravamente e não permitiram que pessoas fossem deixadas para trás. Gratidão, profas!

Agradeço aos meus companheiros e companheiras de Pernambuco que foram essenciais na minha formação política no Levante Popular da Juventude, Phillyp Mikel, Bartira Lôbo, Renata Vila Nova, Rosa Amorim, Wemerson, Rosberg, Marcos Amorim e Paulinho. Nesta célula iniciei a minha militância por um país mais justo. O carinho e admiração são pulsantes!

O caminho para a construção deste trabalho foi muito solitário, estava longe da Universidade, do contato direto com o meu orientador, de possíveis conversas com colegas acadêmicos e acadêmicos sobre as aflições de enfrentar a construção de um trabalho científico. Somado a isso, atravessar uma pandemia com o medo de morrer e de perder pessoas que eu amo, foi assustador. Eu tive medo e ainda tenho!

Finalizar esta monografia é um recomeço.

## RESUMO

Entre 1985 a 2021 foram registrados pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) a ocorrência de 56 massacres que vitimaram 293 trabalhadores no campo brasileiro. Diante destes elevados números de assassinatos, esta pesquisa se propõe a debater sobre o Incidente de Deslocamento de Competência (IDC) como medida a ser considerada, diante dos altos índices de impunidade atrelados a estas “graves violações a direitos humanos”. Como indica a CPT, dos 1.270 casos registrados de homicídios no campo no País entre 1985 e 2013, menos de 10% foram a julgamento. Esta incapacidade dos Estados na prestação jurisdicional para investigar, processar e julgar mandante e executores, motiva a análise do referido Instituto e dos seus desdobramentos no campo prático, a fim de buscar procedimentos especiais capazes de oferecer respostas efetivas diante do quadro de impunidade.

**PALAVRAS CHAVE: Massacres no campo. Incidente de deslocamento de competência. Possibilidade de federalização. Graves violações a direitos humanos. Impunidade.**

## RESUMEN

Entre 1985 y 2021, la Comisión Pastoral de la Tierra (CPT) registró la ocurrencia de 56 masacres que mataron a 293 trabajadores en el campo brasileño. Ante estas altas cifras de asesinatos, esta investigación propone discutir el Incidente de Desplazamiento de Competencia (CDI) como una medida a considerar, dados los altos índices de impunidad vinculados a estas “graves violaciones a los derechos humanos”. Según indica la CPT, de los 1.270 casos de homicidios rurales registrados en el país entre 1985 y 2013, menos del 10% llegó a juicio. Esta incapacidad de los Estados de otorgar jurisdicción para investigar, procesar y juzgar a los mandantes y ejecutores, motiva el análisis del mencionado Instituto y sus desarrollos en el campo práctico, a fin de buscar procedimientos especiales capaces de ofrecer respuestas efectivas frente a la impunidad.

Palabras claves: **Masacre em el campo. Incidente de desplazamiento de competencia. Posibilidad de federalización. Graves violaciones de derechos humanos. Impunidad.**

## LISTA DE ABREVIATURAS

**ADIn** – Ação Direta de Inconstitucionalidade

**AMB** – Associação Dos Magistrados Do Brasil

**ANAMAGES** – Associação Nacional Dos Magistrados Estaduais

**art.** – Artigo

**CAJU** – Casa da Juventude

**CDDPH** – Conselho De Defesa Dos Direitos Humanos

**CDH/ALEGO** – Comissão de Direitos Humanos, Cidadania e Legislação Participativa do Estado de Goiás

**CRFB** – Constituição Da República Federativa Do Brasil

**CIDH** – Comissão Interamericana De Direitos Humanos

**Corte IDH** – Corte Interamericana de Direitos Humanos

**DPU** – Defensoria Pública da União

**EC** – Emenda Constitucional

**IDC** – Incidente De Deslocamento De Competência

**inc** - inciso

**MPF** – Ministério Público Federal

**MNDH** – Movimento Nacional de Direitos Humanos

**OEA** – Organização Dos Estados Americanos

**ONU** – Organização Das Nações Unidas

**PEC** – Proposta De Emenda A Constituição

**PGR** – Procurador-Geral Da República

**STF** – Supremo Tribunal Federal

**STJ** – Superior Tribunal De Justiça

**TRF** – Tribunal Regional Federal

## **LISTA DE TABELAS**

**TABELA 1 – DADOS DA LETALIDADE DOS MASSACRES NA DÉCADA 1990...61**

**TABELA 2 – DADOS DA LETALIDADE DOS MASSACRES 2005 A 2021.....64**

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>CAPÍTULO 1 A CONSOLIDAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 COMO PRESSUPOSTO DO IDC</b> .....	14
<b>1.1 A proteção dos direitos humanos no plano internacional e a Constituição de 1988</b> .	14
<b>1.2 Emenda Constitucional nº 45/2004 e o Incidente de Deslocamento de Competência</b> .....	18
1.2.1 Contorno legislativo do IDC .....	19
<b>1.3 Requisitos formais do IDC</b> .....	24
<b>CAPÍTULO 2 - DESDOBRAMENTOS TEÓRICOS E PRÁTICOS DO INCIDENTE DE DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA</b> .....	29
<b>2.1. Indeterminação conceitual de hipóteses de grave violação de direitos humanos</b> .....	29
<b>2.2. O entendimento do Superior Tribunal de Justiça quanto à preliminar de hipótese de “grave violação a Direitos Humanos”</b> .....	32
<b>2.3. Contribuições para análise do requisito da “hipótese de grave violação a direitos humanos”</b> .....	35
<b>2.4 Os sujeitos atores e atuantes</b> .....	40
2.4.1. Pluralidade de envolvidos .....	40
2.4.2. Os desafios impostos pela tramitação do IDC .....	43
2.4.3. Procedimento interno do IDC .....	47
2.4.4. Conflitualidades vivenciadas .....	50
2.4.5. Elemento diferencial do IDC .....	52
<b>CAPÍTULO 3 – O CUSTO DA TERRA ENCARCERADA</b> .....	55
<b>3.1. Violações a Direitos Humanos</b> .....	56
<b>3.2. Ecos da violência no campo: contradições dos nossos tempos</b> .....	58
<b>3.3. Panorama dos Massacres no campo ocorridos entre 2005 a 2021</b> .....	63
3.3.1. Trajetória de Violência e de violações .....	63
<b>3.4. A persistente regra da impunidade no campo</b> .....	67
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	70
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	75
<b>Anexo I</b> .....	78

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, foi promulgada num contexto de pós-ditadura civil-militar (1964-1985) impulsionada pela reorganização das manifestações populares em torno da redemocratização do país. Contudo, como explicam Natalino, Andrade, Duarte e Castro, “este processo de transição democrática não se deu pela substituição da classe dirigente pura e simplesmente, foi resultado de uma passagem negociada que garantiu a participação do grupo anterior em locais-chave do Estado” (2009, p. 72).

Apesar do cenário herdado pelos “anos de chumbo”<sup>1</sup>, tornou-se pauta prioritária a revogação do “AI-5”<sup>2</sup> e o retorno dos presos políticos. Esta era a pauta principal, visto que era condição de possibilidade para a reivindicação de outros direitos (Natalino *et al*, 2015, p. 73).

Essas circunstâncias favoreceram o debate, resultando na edição de um texto constitucional mais comprometido com a proteção dos direitos humanos, o que fica evidenciado ao longo das suas normas centrais. Acentuam Natalino *et al* (2009) que se, do ponto de vista dos direitos sociais, a Constituição representou avanço jurídico, do ponto de vista dos direitos civis e políticos, o avanço é ainda mais marcante. Concluem os autores que o elemento fundamental é a constitucionalização destes direitos, amplamente restringidos pelo texto magno anterior.

Contudo, há estruturas que não sofreram impactos significativos com a promulgação da Constituição de 1988, a exemplo, a estrutura agrária do país (BARBOSA, 2015). Desse modo, como ressaltam Natalino *et al* (2015), a nossa estrutura fundiária está fundamentada em grandes latifúndios e na falta de uma real reforma agrária.

Esta dissintonia entre o texto constitucional e a realidade agrária pode ser aferida pelos altos índices de concentração de terra e pela violência, esta última como “produto espontâneo do latifúndio” (GUIMARÃES, 1993, p. 206), envolvida num arranjo no qual público e privado não possuem limites institucionais visíveis, como demonstraremos a seguir.

O fato é que ainda nos deparamos com violações sistemáticas, encontrando a proteção dos direitos humanos óbice na tradição de exterminar os camponeses sem terra e quem

---

<sup>1</sup>Essa expressão é utilizada para designar o período de intensificação de regimes totalitários no país.

<sup>2</sup> Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, decretado durante o regime civil-militar, considerada uma das medidas mais duras do regime.

defende a classe trabalhadora e suas pautas de libertação. Mais recentemente, o massacre de Pau'darco, que vitimou 10 trabalhadores rurais, em 24 de maio de 2017, sob suposto cumprimento de mandado de prisão, como também, o de vitimar os defensores e as defensoras dos direitos humanos, como é o caso da Vereadora do Rio de Janeiro Mariele Franco, assassinada em 14 de março de 2018, no estado do Rio de Janeiro.

Diante dos altos índices de conflitos agrários é que esta pesquisa tem como ponto de partida buscar compreender a tramitação do Incidente de Deslocamento de Competência (IDC) e se este pode se revelar um instrumento eficiente para ações em litígios estratégicos no processamento de crimes categorizados como “graves violações a Direitos humanos”, considerando seus pressupostos e face à complexa questão que se coloca diante da multiplicidade de agentes e interesses envolvidos nos crimes de massacres no campo.

Nesse sentido, esta monografia é desenvolvida com o objetivo geral de complementar as análises já sistematizadas sobre o sentido jurídico do termo “graves violações de direitos humanos”, previsto no art. 109, §5º da CRFB/1988, e analisar a possibilidade de federalização de conflitos fundiários de natureza coletiva.

Portanto, é relevante e atual o tema ao percebermos pelos dados produzidos pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), que, entre 1985 a 2021, registraram-se 56 massacres que vitimaram 293 trabalhadores. Somado a isto, este trabalho está vinculado aos esforços de buscar alternativas no direito brasileiro capazes de oferecer respostas as violações a direitos humanos. Diante destes elevados números de assassinatos, esta pesquisa se propõe a debater sobre o Incidente de Deslocamento de Competência (IDC) como medida a ser considerada, diante dos altos índices de impunidade atrelados as “graves violações a direitos humanos”.

Ademais, a atual crise democrática também é um fator a ser considerado, pois estaria, conforme a análise de Andressa Zumpano (2021), relacionada com a nova crescente dos massacres no campo<sup>3</sup>, demonstra a urgência do debate sobre o aperfeiçoamento das ferramentas de proteção dos direitos humanos.

Com isso, esta pesquisa sintetiza os estudos desenvolvidos durante a graduação e a vivência fora da Universidade, comprometida com a defesa dos Direitos Humanos das populações do campo e da cidade, que cotidianamente sofrem alguma violação aos seus

---

<sup>3</sup>Ver em ZUMPANO, Andressa. Massacres no Campo voltam a crescer durante a atual crise da democracia no Brasil. Comissão Pastoral da Terra, 2021. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/massacres/5895-massacres-no-campo-voltam-a-crescer-durante-atual-crise-da-democracia-no-brasil>> Acesso em: 26/12/2021.

direitos. Portanto, dominar as ferramentas disponíveis no Direito que possam minimizar as opressões que atravessam os séculos, é a tarefa revolucionária de todo jurista comprometido.

Para que alcance o seu objetivo, esta pesquisa adota o método de revisão bibliográfica associada à técnica indutiva, estudo das decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e a realização de entrevistas com agentes da sociedade civil que atuaram nos casos federalizados. Afinal, embora o Incidente de Deslocamento de Competência não tenha sido suscitado ainda para crimes semelhantes, o que impede de analisarmos um caso concreto, a condição não limita a nossa pesquisa, uma vez que, será analisada a sua possível adoção para a violência no campo cometida em face de coletividades, considerando os requisitos legais, os estudos das decisões de procedência, compreensão da doutrina e os materiais em revistas científicas.

Quanto à definição do uso do termo “massacre”, optamos pela metodologia utilizada pela CPT, que define como "massacre" os casos nos quais um número igual ou superior a três pessoas são mortas na mesma data e em uma mesma localidade, portanto, numa mesma ocorrência de conflitos pela terra. Tal definição atende aos desafios lançados nesta pesquisa, uma vez que se relaciona com dados que sistematizam, desde 1985, a realidade agrária do país.

Por “direitos humanos”, a pesquisa entende ser pertinente a compreensão elaborada por Carballido (2014), pois nos apresenta uma análise que situa na América Latina o seu ponto de partida e reconhece as limitações dos direitos humanos, como também, o seu impulso transformador, ao propor que:

Pensar em direitos humanos a partir da América Latina exige reconhecer que eles possuem ausências, demandas postergadas, ofertas modernizantes frustradas e enganosas. Falamos em direitos a partir da sua negação e da indignação que conduz à sua busca; a partir de um conjunto de condições institucionais que lhes negam e postergam; dentro de uma estrutura de pensamento que, em muitas ocasiões, adota-lhes como estratégia para negar a estrutura sociocultural de seus habitantes. Contudo, falar de direitos humanos na América Latina é também falar do impulso dinamizador de grande parte dos seus movimentos populares, é falar de um desafio que visa alcançar um horizonte de esperança concretizável nos mais diversos campos e que exige os mais variados tipos de militância, seja a partir das formas instituídas do governo, seja contra elas (2014, p. 98).

Quanto a “impunidade”, esta pesquisa partilha do pensamento de José Reinaldo de Lima Lopes, o qual aponta que “a impunidade é um elemento disfuncional no Estado de direito: ela atenta contra a isonomia. Além de dificultar a cooperação, a impunidade consolida discriminações e gera um código paralelo e informal, pervertendo o sistema formal de

proibições e permissões. Ela dá a impressão, ou melhor, estabelece, na prática, que o proibido é permitido para certos grupos” (2000, p. 90). Apesar da utilização deste conceito, reconhecemos as suas limitações e problemáticas.

Em face dos desafios que se impõem com esta pesquisa, aponta-se como objetivos específicos analisar os pressupostos do IDC; verificar como o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem consagrado a preliminar “grave violação a direitos humanos”, prevista no art. 109, § 5º, da CRFB/1988; analisar os desdobramentos da ausência de um rol taxativo; verificar como se dá a interação da sociedade civil organizada em torno do IDC com o judiciário; e, demonstrar o panorama atual da violência no campo quanto à continuidade dos massacres.

Para isso, foi feito o levantamento das decisões do STJ no que se refere ao IDC, considerando que estas oferecem a possibilidade de analisar os critérios que vêm sendo adotados pelo Tribunal, como também foi feita uma incursão na doutrina para analisar os requisitos previstos na Constituição aptos a auxiliar na compreensão dos critérios jurisprudenciais.

Em complemento, foram realizadas entrevistas com personagens que atuaram no Incidente de Deslocamento de Competência nº 03. Este caso é relevante porque as denúncias feitas por agentes de organizações civis que apontavam torturas e desaparecimentos forçados ocorridos após abordagens policiais foram levadas ao conhecimento da comunidade internacional por meio de denúncia feita à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e indicavam o envolvimento das forças de segurança pública do Estado de Goiás.

Para compor a análise, também convidamos a *Dignitatis* – Assessoria Técnica Popular. No entanto, apesar de ter exercido no IDC 02 – Manoel Matos – ações que foram determinantes para a federalização do homicídio do ativista político e advogado, por razões que não foram esclarecidas, membros da organização se recusaram a ceder entrevista para auxiliar na complementação dessa pesquisa.

No terceiro momento da investigação científica foi feito o levantamento de dados a partir dos Relatórios de Massacres no Campo produzido pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), analisando em que medida a violência tem sido sistematicamente utilizada para manter o *status quo* do latifúndio e inibir a organização dos trabalhadores Sem Terra na luta por direitos.

Para apresentar a pesquisa realizada, a monografia está estruturada de modo a trazer, no primeiro capítulo uma introdução do instituto previsto no art. 109, §5º da Constituição Federal de 1988, a partir da Emenda Constitucional (EC) nº 45, de 2004, e sua relação com a proteção dos direitos humanos, como também os seus pressupostos objetivos.

Na segunda parte, faremos apontamentos sobre os julgados precedentes, extraindo destes os fundamentos acolhidos pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), autorizadores do processamento e julgamento dos pedidos de deslocamento de competência em crimes classificados como “graves violações de Direitos humanos”, como também, o posicionamento dos agentes e instituições não governamentais mobilizados no âmbito do IDC nº 03.

O terceiro capítulo cuidará de tratar do objetivo central deste trabalho, qual seja, o de analisar a possibilidade de incidência do instituto legal ora estudado para os casos de massacres ocorridos no campo, considerando especificamente o contexto das execuções e da luta organizada pelo direito à terra.

## **CAPÍTULO 1 A CONSOLIDAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 COMO PRESSUPOSTO DO IDC**

O debate sobre a proteção dos direitos humanos regressa ao plano nacional com o fim da ditadura civil-militar como sendo resultado da mobilização de organizações sociais e de organizações internacionais. Portanto, antes de adentrarmos ao tema, se revela pertinente resgatarmos a trajetória da Constituição de 1988 e a proteção dos direitos humanos até a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 45/2004, que inseriu o Instituto do Deslocamento de Competência.

### **1.1 A proteção dos direitos humanos no plano internacional e a Constituição de 1988**

Com o intuito de analisar o Instituto do Deslocamento de Competência (IDC) e os seus desdobramentos nos processos em que foi suscitado, é importante fazermos alguns apontamentos sobre os direitos humanos, de modo que, assim, seja possível compreender o estágio atual, a influência internacional e as mobilizações sociais e políticas que resultaram na elaboração e aprovação do Instituto no Brasil.

Aos direitos humanos é possível atribuir vários sentidos, e, mais além, é necessário compreender que estão em constantes processos de disputas para que se legitimem no campo prático. Como bem aponta Gándara Carballido (2014), o discurso dos direitos humanos é um âmbito de confronto de disputa pelo poder, tornando-se funcional ou não aos processos de lutas firmados pelos diversos sujeitos sociais.

No dizer de Flávia Piovesan (2008), os direitos humanos representam a ética que vê no outro um ser merecedor de igual consideração e profundo respeito, dotado do direito de desenvolver as potencialidades humanas, de forma livre, autônoma e plena. É a ética orientada pela afirmação da dignidade e pela prevenção do sofrimento humano.

Gándara Carballido (2014), considerando os direitos humanos como fato não consumado, faz a seguinte afirmação:

Ainda que os direitos humanos estejam consolidados no mundo ocidental como o âmbito normativo de maior importância e legitimidade, não se deve pensar neles como fatos consumados, ou como doutrina acabada e homogênea. O campo dos direitos humanos é atravessado por um debate que enfrenta diversos

paradigmas, dentre os quais o mais difundido e consolidado é o pensamento liberal, defensor de uma visão estática e legalista (CARBALLIDO, 2014, p. 93).

Portanto, partindo da perspectiva crítica sobre os direitos humanos sustentada por Gándara Carballido e que tem como um de seus principais expoentes Joaquim Herrera Flores, os direitos humanos são entendidos como, processos sociais, econômicos, políticos, culturais que visam configurar materialmente o ato de criação de uma nova ordem, servindo como matriz para constituir novas práticas sociais, novas subjetividades antagonistas, revolucionárias e subversivas da ordem global injusta (FLORES, 2014, p. 95).

Tem-se, então, que os processos sociais, econômicos, políticos e culturais são o condão que impulsionaram os debates sobre a necessidade de internacionalização dos direitos humanos. Desse modo, Flávia Piovesan afirma que, “a relação de um Estado com os seus nacionais passa a ser uma problemática internacional, objeto de instituições internacionais e do direito internacional” (PIOVESAN, 2006 *apud* CAZETTA, 2009, p.13).

No mesmo sentido a autora destaca que a concepção contemporânea de direitos humanos é fruto:

Do movimento de internacionalização dos direitos humanos, que surge, no pós-guerra, como resposta às atrocidades e aos horrores cometidos durante o nazismo. É neste cenário que se vislumbra o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional. A barbárie do totalitarismo significou a ruptura do paradigma dos direitos humanos, por meio da negação do valor da pessoa humana como valor fonte do Direito (PIOVESAN, 2008, p. 51).

Considerando esses aspectos, é comum que se aponte como marco inicial dos direitos humanos no plano internacional o contexto acima mencionado e a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), para o qual também se direciona a afirmação de Ubiratan Cazetta (2009):

É nesse momento de reflexão internacional que se desenrolam os primeiros movimentos de um compromisso com a defesa da dignidade humana. Assim, ainda em 1945, tem-se a carta das Nações Unidas, que, embora expressando uma concepção de direitos humanos restrita às liberdades individuais, já consagra a busca por um mínimo ético a ser observado por todos os países que integram a ONU (CAZETTA, 2009, p. 13).

Em complemento da ideia apresentada no parágrafo anterior, Ubiratan Cazetta (2009) recorda que alguns fatos internacionais contribuíram para dar corporeidade ao debate, ao que indica:

Como um dos atos iniciais do novo modelo, a criação, no âmbito do Conselho Econômico e Social da ONU, de uma comissão de Direitos Humanos. Surge, com isso, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948 (CAZETTA, 2009, p. 13).

Dialogando com o autor, Flávia Piovesan (2008) afirmar que se a segunda guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o Pós-Guerra deveria significar a sua reconstrução.

Essa perspectiva é reforçada por Gándara Carballido (2014), ao tratar da formulação e relevância dos direitos humanos, que observa que há um elemento fundamental da legitimidade dos sistemas políticos democráticos no âmbito interno de cada país e na comunidade internacional e que desde a segunda metade do século XX, tem se fortalecido o consenso sobre a particular importância do reconhecimento dos direitos humanos. Sua relevância vem sendo expressa em diversas áreas, tanto no ativismo social e político quanto no mundo acadêmico (CARBALLIDO, 2014, p. 92).

É, portanto, nesse contexto de impulsionamento dos debates sobre os direitos humanos que a Declaração Universal de Direitos humanos, documento considerado como marco inicial, prospera na comunidade internacional, como indica Cazetta (2009), embora não constituindo, formalmente, um tratado e, portanto, não tendo a natureza de um instrumento legal, a Declaração Universal dos direitos humanos consagra uma exortação às diversas nações para que observem um padrão ético mínimo, que balizará a cena internacional (CAZETTA, 2009, p. 14).

Cabe considerar que, contraditoriamente, apesar deste documento representar grandes avanços para os Direitos Humanos no ocidente, recorda Giuseppe Tosi (2004) que o documento foi proclamado em plena vigência de regimes coloniais:

É oportuno também lembrar que a Declaração Universal foi proclamada em plena vigência dos regimes coloniais, e que, como afirma Damiano Trindade: “Mesmo após subscreverem a Carta de São Francisco e a declaração de 48, as velhas metrópoles colonialistas continuaram remetendo tropas e armas para tentar esmagar as lutas de

libertação e, em praticamente todos os casos, só se retiraram após derrotados por esses povos” (TOSI, 2004, p.16).

Assim, o apontamento de um marco não significa invisibilizar ou reduzir em importância a ação de grupos organizados na defesa dos direitos humanos, como bem salienta Gándara Carballido, a perspectiva dos direitos humanos não pode ser sintetizada a “meros fatos jurídicos, despolitizando-os e, assim, diluindo o seu potencial emancipatório” (CARBALLIDO, 2014, p. 102).

Em síntese ressalta o autor:

O mesmo ocorre com a elaboração das histórias oficiais sobre os direitos humanos. É oferecida uma compreensão histórica segunda a qual apenas determinados marcos são importantes (as revoluções americana e francesa, a assinatura da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a criação de diversas cartas de direitos, por exemplo), mas não se confere destaque às lutas populares por libertação (a luta dos povos do sul pela terra e as lutas de resistência das comunidades indígenas e afrodescentes, por exemplo). As histórias oficiais sequer evidenciam as ações claramente contrárias aos direitos humanos empreendidas pelas potências hegemônicas (CARBALLIDO, 2014, p. 102).

Por outro lado, considerando que o Incidente de Deslocamento de Competência (IDC), possui como requisitos a necessidade de assegurar o cumprimento pelo Brasil de obrigações decorrentes de tratados internacionais, é que trazemos à luz os eventos que são considerados marcos na internacionalização dos direitos humanos, especialmente porque, “os tratados internacionais de direitos humanos estabelecem regras que se voltam para a vida interna do país” (CAZETTA, 2009, p.17).

Não por acaso, no plano nacional, como decorrência das convenções e tratados internacionais em torno da proteção dos direitos humanos, a elaboração da Carta Constitucional de 1988, apesar de ter sido, nas palavras de Cattoni e Gomes (2015), elaborada em um contexto ainda demasiado próximo da Ditadura Militar, é uma Constituição considerada protetiva.

Barroso e Barcelos (2003) assim entendem que

A Constituição de 1988 foi o marco zero de um recomeço, da perspectiva de uma nova história. Sem as velhas utopias, sem certezas ambiciosas, com o caminho a ser feito ao andar. Mas com uma carga de esperança e um lastro de legitimidade sem precedentes, desde que tudo começou. É uma novidade. Tardamente, o povo ingressou na trajetória política brasileira, como protagonista do processo, ao lado da

velha aristocracia e da burguesia emergente (BARROSO; BARCELOS, 2003, p. 26).

Nesse mesmo sentido, Barbosa (2015) rememora descrevendo que,

O processo constituinte de 1987-88 conta uma história na qual é possível divisar com clareza esse momento de autorreflexão. Uma reflexão que não foi empreendida apenas pelos constituintes, mas que foi levada a efeito, genuinamente, pela sociedade brasileira. [...] A convocação não foi um gesto magnânimo e condescendente, mas a resultante de uma série de reivindicações que, ao longo de mais de quinze anos, foram se interpenetrando e convergindo sobre o Poder instituído (BARBOSA, 2015, p. 53).

Em contraposição, apesar de ser uma Constituição resultante dessa autorreflexão da sociedade civil, Natalino *et al.* (2009), aponta para uma perspectiva consistente, especialmente quando refletimos sobre violações de direitos humanos por agentes estatais, fazendo a seguinte ressalva:

Não houve reforma significativa no sistema de justiça e nos aparelhos de controle social formal, que mantiveram os quadros e as práticas do período anterior. Esta continuidade dentro da descontinuidade – isto é, a permanência de práticas autoritárias e patrimonialistas após a transição democrática – teve um significado bastante negativo para a promoção dos direitos humanos no país pós-democratização (NATALINO *et al.*, 2009, p. 72).

Diante desse cenário residem os desafios para aperfeiçoar os mecanismos de proteção dos direitos humanos, especialmente no que diz respeito às graves violações de direitos humanos empregadas por agentes estatais e particulares contra os povos do campo, das águas e das florestas.

## **1.2 Emenda Constitucional nº 45/2004 e o Incidente de Deslocamento de Competência**

A Emenda Constitucional nº 45/2004, nomeada por reforma do judiciário, trouxe consigo transformações significativas para o sistema de justiça brasileiro, ao passo que, não só reformulou a forma de organização do judiciário, com a criação do Conselho Nacional de Justiça(CNJ), como também inseriu o instituto do Incidente de Deslocamento de Competência

(IDC), que permite deslocar da competência originária para a investigação, o processamento e o julgamento das graves violações de direitos humanos para juízo federal.

### 1.2.1 Contorno legislativo do IDC

A marcha legislativa que culminou na aprovação do Incidente de Deslocamento de Competência remonta aos anos 1990 como sendo resultado das reflexões do Estado Brasileiro, como bem explica Ela Wiecko Castilho (2006): “a primeira expressão dessa ideia é encontrada no anteprojeto de lei de reformulação do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, elaborado por uma Comissão Especial constituída pelo Ministro da Justiça (CASTILHO, 2006, p. 01)”.

Convém mencionar que antes da atuação estatal já existia uma articulação por parte da doutrina e de especialista em direitos humanos que sinalizava a federalização como alternativa no combate à impunidade, considerando dentre outros aspectos, a dificuldade que o sistema de justiça local teria para lidar com certos casos. Tal contexto é afirmado em Estudos Sobre a Federalização de Graves Violações aos Direitos Humanos (2004).

A doutrina e especialistas em direitos humanos também advogavam por um instrumento semelhante, capaz de inibir as violações de direitos humanos no país: em 1992, José Augusto Lindgren Alves apontava para a responsabilidade da União pelas violações de direitos humanos e sugeria que “um adjutório importante talvez fosse atribuição às instâncias federais de capacidade de atuação dita complementar, em cooperação com as instâncias estaduais (2014, p. 25).

Em 1996, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, é elaborado o primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), com a edição do decreto nº 1.904, no qual estabelece como central a proteção dos direitos civis, ou seja, aqueles que protegem diretamente a integridade física e o espaço de cidadania de cada um.

Vale destacar que, entre as propostas de ações governamentais direcionada para o campo, o Programa previa a curto prazo, no item Da Proteção de Direito à Vida e Segurança das Pessoas, a elaboração de um mapa da violência rural de uma região do país, visando a identificar áreas de conflitos e possibilitar a análise mais aprofundada da atuação do Estado (PNDH, 1996, p. 10)

Ainda sobre o PNDH, havia a previsão no item Luta contra a impunidade, classificada como medida de curto prazo, a propositura de um:

Projeto de lei que tornasse obrigatória a presença no local, do juiz ou do representante do Ministério Público à ocasião do cumprimento de mandado de manutenção ou reintegração de posse de terra quando houvesse pluralidade de réus, para prevenir conflitos violentos do campo (PNDH, 199, p.13).

Quanto a federalização, o Programa defendia a possibilidade de atribuir à Justiça Federal a competência para julgar (a) os crimes praticados em detrimento de bens ou interesses sob a tutela órgão federal de proteção a direitos humanos (PNDH, 1996, p. 14).

Posterior ao PNDH, é encaminhado ao Congresso Nacional, por iniciativa do executivo, a proposta de Emenda Constitucional nº 368/1996, que previa a seguinte redação a ser acrescentada ao art. 109 da Constituição Federal de 1988,

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

XII - os crimes praticados em detrimento de bens ou interesse sob a tutela de órgão federal de proteção dos direitos humanos;

XIII - as causas civis ou criminais nas quais órgão federal de proteção dos direitos humanos ou o Procurador-Geral da República manifeste interesse (BRASIL, 1996).

Em resgate, Ela Wiecko V. de Castilho (2006) rememora a exposição dos motivos da então PEC 368/1996, no qual se reconhece que por razões históricas, culturais, econômica e sociais a atuação dos Estados Federados ainda se revelava aquém quando se tratava da proteção dos direitos humanos:

A Exposição de Motivos do Ministro da Justiça explica que “constitucionalmente, as lesões aos Direitos Humanos ficaram sob a égide do aparelhamento policial e judicial dos Estados Federados que, em face de razões históricas, culturais, econômicas e sociais, têm marcado sua atuação significativamente distanciada dessa temática”. Justifica a proposta invocando o quadro de impunidade “a exigir medidas destinadas a revertê-lo, sob pena dos conflitos sociais se agravarem de tal forma que venha fugir ao controle do próprio Estado”. Ressalta que a Justiça Federal e o Ministério Público da União “vêm se destacando no cenário nacional como exemplos de isenção e de dedicação no cumprimento de seus deveres institucionais” e que pela sua atuação de abrangência nacional, são “mais imunes aos fatores locais de ordem política, social e econômica, que, até agora, têm afetado um eficaz resguardo dos Direitos Humanos” (CASTILHO, 2006, p.02).

A cobrança internacional de órgão de proteção dos Direitos Humanos, foi de grande importância diante da inatividade do Legislativo Federal. É o que se extrai do Relatório sobre o Brasil produzido em 1997 pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH):

Recomenda ao Brasil a federalização dos crimes que envolvam violações de direitos humanos baseando-se na dificuldade em se investigar crimes cometidos por agentes das forças de segurança estaduais, que por meio de ameaças, imporiam uma verdadeira “lei do silêncio” (Estudo sobre a Federalização de Graves violações a Direitos Humanos, 2014, p. 24).

Outro fator de pressão se deu a partir da atuação dos agentes de organizações civis. O Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), em seu 4º Congresso Nacional, no ano 2000, já defendia a hipótese de federalização para os casos de “graves violações de direitos humanos”<sup>4</sup>.

Com o acúmulo produzido em torno do tema, a aprovação do IDC se deu no bojo da aprovação da Reforma do Judiciário. Esta Reforma, como ficou conhecida a Emenda Constitucional nº45, de 2004, é fortemente relacionada ao mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), especialmente, porque fazia parte da agenda do então presidente eleito, como ação prioritária os trabalhos em torno da reforma do Judiciário, o que favoreceu a aprovação do referido instituto.

É nesse contexto, decorrente de um processo de mobilização internacional e nacional em torno da proteção dos direitos humanos que a possibilidade de federalização das hipóteses de “graves violações de direitos humanos” ingressa no ordenamento jurídico brasileiro após uma década de debates e de alterações significativas. O texto final é aprovado com a seguinte redação:

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 (BRASIL, 2004).

---

<sup>4</sup>Esta informação é mencionada em Estudos sobre Federalização de graves violações a direitos Humanos produzido em parceria com o Cejus e a Secretária de Reforma do Judiciário. 2014, p. 25.

Outra questão que se coloca são as Ações Direta de Inconstitucionalidade promovidas pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) por meio da ADIn. 3.486 e a outra pela Associação dos Magistrados Estaduais (ANAMAGES), ADIn. 3.493, em ambas, “argumenta-se que os critérios são demasiadamente vagos para definir o que seria uma grave violação aos direitos humanos” (LIMA, 2020, p. 539)<sup>5</sup>.

Além da crítica fundada na vacuidade dos critérios, o instituto foi considerado “ofensivo à garantia constitucional do juiz natural, na medida em que atribuía a determinada autoridade ou órgão, de forma discricionária, a escolha do juízo ou tribunal para caso a caso, julgar um ou mais processos dados” (CASTILHO, 2006, p. 02).

Sobre a violação do princípio acima mencionado, para os críticos do instituto:

O deslocamento da competência da Justiça Estadual para a Justiça Federal como a criação de um juízo *ex post facto*, capaz de atingir direitos fundamentais do acusado, pois lhe seria retirada a oportunidade de prévio conhecimento do *juiz certo*, ou seja, daquele que seria antecipadamente conhecido e definido como competente para conhecer e julgar a ação que viesse a analisar a responsabilidade decorrente da prática de determinado ato (CAZETTA, 2009, p. 65).

Além da ofensa ao princípio do juiz natural e do promotor natural, o instituto violaria o pacto federativo, sob o seguinte argumento:

O IDC retiraria dos Estados-membros parcela significativa de seu papel, estabelecendo uma “discriminação odiosa” em relação as instituições estaduais (especialmente o Poder Judiciário e o Ministério Público), que seriam alijadas da consecução da proteção constitucional dos direitos humanos, que não é exclusiva da União Federal (CAZETTA, 2009 p. 64).

Acrescentam que o IDC, ofende o princípio da legalidade e do devido processo legal, uma vez que, a redação dada ao §5º do artigo 109 conferiria um inadequado campo de discricionariiedade ao intérprete, já que a abertura conceitual dos termos empregados não lhe daria suficiente densidade, impedindo, com isso, sua interpretação (CAZETTA, 2009, p. 72).

---

<sup>5</sup> Até a conclusão desta monografia a ADIn nº 3.486 e nº 3.493 ajuizadas em 2005 não haviam sido julgadas. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2293221>> acesso em 17/01/2022

De modo geral, esses são os argumentos sustentados pela AMB e ANAMAGES em defesa da inconstitucionalidade do IDC. Essas ações propostas pelas Associações de Classe reforçam as afirmações de Norberto Bobbio (2004) sobre os Direitos Humanos, quando se trata de enunciá-los, o acordo é obtido com relativa facilidade, independentemente do maior ou menor poder de convicção de seu fundamento absoluto; quando se trata de passar à ação, ainda que o fundamento seja inquestionável, começam as reservas e as oposições (BOBBIO, 2004, p. 15).

Não há que perder de vista que o IDC, apesar de ter sido impugnado por ADIn, prosperou no ordenamento jurídico brasileiro, sendo suscitado a primeira vez no caso do assassinato da irmã Dorothy Stang, em 2005, defensora dos direitos humanos e atuante na luta pela terra, negado pela 3ª seção de forma unânime.

Posteriormente, o primeiro IDC admitido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), é o de nº 02, o caso Manoel Mattos, vereador e advogado, que atuava em Pernambuco na denúncia dos crimes de pistolagem na região de Itambé, divisa com a Paraíba, a ser tratado com maior ênfase em capítulo posterior.

Além desses, foram deferidos pelo STJ o IDC nº 03, referente ao caso dos desaparecimentos forçados no estado de Goiás e, para a investigação, processamento e julgamento do assassinato do promotor Thiago Farias Soares, assassinado em Itaíba/PE no ano de 2013, em contexto de atuação de grupo de extermínio, que também será abordado no próximo capítulo.

Atualmente, estão pendentes os seguintes julgamentos no STJ: o IDC nº 09, Chacina do Parque Bristol (SP); IDC nº 15 Grupos de extermínio no Ceará; Violações na área de socioeducacional no Espírito Santo (segredo de justiça); Chacinas na Favela Nova Brasília, Rio de Janeiro (segredo de justiça); além do caso Marielle Franco e Anderson<sup>6</sup>.

No IDC nº 22 que trata da possibilidade de federalização dos conflitos agrários em Rondônia, figuram como interessados, além do Estado de Rondônia, a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Neste caso,

---

<sup>6</sup> Neste caso há uma inflexão. Como demonstrado, via de regra os movimentos sociais e familiares das vítimas concordam com a federalização. No caso Marielle Franco e Anderson, a família e os movimentos sociais sustentam que por razões conjunturais, esta medida não se revela adequada. Ver mais em: <<https://www.conjur.com.br/2019-nov-02/familia-marielle-federalizacao-investigacoes#:~:text=Fam%C3%ADlia%20de%20Marielle%20%C3%A9%20contra%20federaliza%C3%A7%C3%A3o%20de%20investiga%C3%A7%C3%A3o%20da%20morte%20da%20vereadora&text=A%20fam%C3%ADlia%20da%20ex%2Dvereadora,e%20do%20motorista%20Anderson%20Gomes.>> Acesso em: 25/02/2022.

A PGR sustenta que Rondônia é o segundo estado em número de mortes relacionadas à luta por terra, perdendo apenas para o Pará. O pedido refere-se a crimes considerados graves e com suspeita de envolvimento de agentes locais de segurança pública, sem resposta das autoridades por longo tempo (homicídios e torturas de pessoas vinculadas a ligas de camponeses ocorridos em 2009, 2011, 2012 e 2016) (BRASIL, 2020).

Destaco que o IDC não foi deferido para nenhum contexto de massacre no campo, contudo, isto não impede a análise quanto a possibilidade do seu cabimento para estes casos.

Feitas essas considerações, no item seguinte trataremos dos requisitos formais para o deferimento do IDC, conforme a doutrina e a jurisprudência.

### **1.3 Requisitos formais do IDC**

Com a aprovação da Emenda Constitucional nº45/2004, emenda estabeleceu alterações para o art. 109, inc. V e §5º, ampliando a competência dos juízes federais, assim, nos casos em que configure “graves violações a direitos humanos” poderá o Procurador Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de Direitos Humanos, a qualquer tempo, suscitar o Incidente.

O uso do IDC condiciona, portanto, a observância de três requisitos cumulativos capazes de deslocar a competência: (I) a constatação de grave violação efetiva e real de direitos humanos; (II) a possibilidade de responsabilização internacional, decorrente do descumprimento de obrigações assumidas em tratados internacionais e; (III) a evidência de que os órgãos do sistema estadual não mostram condições de seguir no desempenho da função de apuração, processamento e julgamento do caso com a devida isenção.

Nesse sentido, a previsão constitucional estabelece que a caracterização da “grave violação de direitos humanos” é capaz de atrair a competência da Justiça Federal. Sobre este requisito, abordaremos o conceito com mais detalhes no capítulo seguinte.

O segundo requisito destaca a possibilidade de responsabilização internacional decorrente do descumprimento de obrigações assumidas em tratados internacionais. Para a caracterização deste requisito a doutrina direciona para os seguintes elementos:

Assim, a responsabilidade pode ser resumida da seguinte sequência de elementos: *ocorrência de um suporte fático* (formado sempre pela violação da esfera jurídica de uma pessoa, causada por um fato, ou por um ato atribuíveis a alguém que não a pessoa lesada), o nexos causal entre o fato, ou o ato, e o dano, e ainda eventualmente a culpa na conduta lesiva (RAMOS, 2004, p. 61).

Como se sabe, a responsabilidade em razão do descumprimento de tratado internacional pode ser interpretada como sendo tanto por ação ou omissão do Estado. Como explica Ubiratan Cazetta (2009):

A responsabilidade tanto pode decorrer do papel desempenhado pela União como violadora direta dos direitos humanos (e os exemplos podem ser buscados quer no passado recente do Brasil, ainda não resolvido, quer na atualidade), quanto pode advir da sua função de garante do cumprimento interno dos compromissos assumidos no campo externo, o que atinge atos ou omissões imputáveis a um Estado-membro ou a um município, aqui incluída a falta de repressão a ato de particular (CAZETTA, 2009, p. 157).

Como decorrência do sistema de obrigações, a caracterização da responsabilidade de reparar as violações a Direitos Humanos em caso de descumprimento das obrigações internacionais, não está restrita as ações e omissões praticadas por agentes ligados ao próprio Estado, para fins de incidência de medidas coercitivas, este também responde por ações praticadas por particulares, conforme explicam Bucci e Koch (2014):

No caso de violação de direitos humanos no sistema interamericano de proteção de Direitos Humanos, quando a conduta lesiva é praticada por agentes do Estado, ocupantes de cargos oficiais, fica mais visível a responsabilidade. O Estado responde sempre que a conduta comissiva ou omissiva violar direitos humanos. Entretanto, **o Estado também responde internacionalmente quando o particular violar os direitos e garantias que ele mesmo comprometeu-se a proteger; muito embora os indivíduos em si não ajam e não estejam vinculados diretamente à estrutura estatal, o Estado responderá por tais atos mesmo assim** (BUCCI; KOCH, 2014, p. 11) (grifado).

A incidência deste requisito, não está relacionada a forma como se organiza o Estado-Parte, isso significar que esta característica não terá relevância, no campo internacional, já que, em tal cenário, quem atua é o Estado, uno e indivisível, que não poderá utilizar-se de suas próprias idiossincrasias para fugir aos compromissos assumidos (CAZETTA, 2009, p. 33).

Ainda sobre este critério, processualmente é dispensada a necessidade de preexistência de contencioso internacional sobre o caso específico. Afinal, o objetivo do IDC não é, apenas, buscar alterar a situação de lides internacionais já instaladas ou de descumprimento já configurado; é estabelecer mecanismo preventivo, para evitar a própria configuração da responsabilidade internacional, garantindo a efetivação dos direitos humanos seja plena em território nacional (CAZETTA, 2009, p.155).

Por se tratar de medida excepcional em nosso ordenamento, há a necessidade de demonstrar evidências de que os órgãos do sistema estadual não mostram condições de seguir no desempenho da função de apuração, processamento e julgamento do caso com a devida isenção, este requisito é o mais complexo dentre os três necessários para o deferimento do deslocamento da competência.

Merece registro que o requisito é descrito nos acórdãos do IDC nº 01, este denegado pelo STJ e no IDC nº 02 admitido, como sendo a:

**Incapacidade, - oriunda de inércia, omissão, ineficácia, negligência, falta de vontade política, de condições pessoais e/ou materiais etc** - de o Estado-membro, por suas instituições e autoridades, levar a cabo, em toda a sua extensão, a perseguição penal (STJ, 2005, p. 17) (grifado).

**Justamente por precariedades ou limitações estruturais, pode restar caracterizada a deficiência da atuação das autoridades locais na consecução de suas atividades institucionais, até mesmo para averiguar e reprimir eventuais desvios de conduta dentro dos seus próprios órgãos** (Inteiro Teor (2009/0121262-6), 2010, p.41) (grifado).

Por conseguinte, o requisito acima mencionado está condicionado aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade:

Para o acolhimento do Incidente de Deslocamento de Competência é obrigatória a demonstração inequívoca da total incapacidade das instâncias e autoridades locais em oferecer respostas às ocorrências de grave violação aos direitos humanos. **No momento do exame dessa condição devem incidir os princípios da proporcionalidade e razoabilidade**, estes que, embora não estejam expressamente positivados, já foram sacramentados na jurisprudência pátria (Ementa (2013/0138069-0) 2015, p. 02) (grifado).

Este critério jurisprudencial de admissibilidade tem preponderado nas decisões do STJ, porém o seu sentido não é unívoco se considerarmos que o IDC nº 1 e nº 2 não foram aferidos de igual modo.

No IDC nº 1 elementos históricos, precedentes e contextuais da “incapacidade” do estado em lidar com a grave violação de direitos humanos foram considerados irrelevantes e apenas a investigação e processamento do caso específico – o assassinato de Dorothy Stang –, foram levados em conta. Considerado que o caso estava tendo andamento, a federalização foi indeferida. No IDC 2, também assassinato de um defensor de direitos humanos, os ministros argumentaram que já havia andamento do caso, cinco indiciados e que o magistrado e promotor responsáveis haviam agido a contento. Mesmo assim, foi considerado para a decisão por federalizar o caso o histórico de insucesso das autoridades estaduais em lidar com crimes cometidos por grupos de extermínio, levando em conta o contexto e as condições mais gerais que permearam o crime (Estudo sobre a Federalização de Graves Violações aos Direitos Humanos, 2014, p. 13).

Contudo, este requisito vai ganhando forma, conforme os STJ vai sendo instado a se manifesta sobre o tema, estabelecendo a cada contencioso as situações que caracterizariam a chamada “incapacidade” capaz de motivar o deslocamento:

Não se pode confundir incapacidade ou ineficácia das instâncias e autoridades 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 (Ementa (2013/0138069-0), 2015, p.02).

Conforme já afirmado, ao que parece, esse terceiro requisito dentre os apontados, figura como dominante para a decisão de federalizar as “graves violações a direitos humanos”, em nenhum dos casos, mesmo nos casos indeferidos, o STJ afastou que o caso suscitado não se tratava de “grave violação a direitos humanos” ou afastou a possibilidade de responsabilização do país por descumprimento de obrigação assumida internacionalmente.

Desse modo, conforme o entendimento firmado no âmbito do IDC nº 02, os dois primeiros estão expressos na Carta Magna; o terceiro se apresenta como consectário lógico daqueles. Afinal, só se justificaria a transferência da competência no caso de o Estado não estar cumprindo suas obrigações institucionais. Portanto, conforme o entendimento firmado pela colenda turma, é o somatório dos três requisitos que ensejam o deferimento do IDC.

Quanto ao sujeito, por previsão constitucional, o único legitimado a suscitar o IDC, é o Procurador-Geral da República.

Salienta Ubiratan Cazetta (2009):

Não se está diante de hipótese de discricionariedade posta ao alvedrio do Procurador-Geral da República, a quem compete, no exercício fiel de suas atribuições, buscar o sentido da regra introduzida pelo §5º do artigo 109 da Carta Política de 1988 e, em cada caso concreto, motivadamente, decidir pela propositura, ou não, do incidente de deslocamento de competência. (CAZETTA, 2009, p. 191).

Considerando os aspectos apontados neste capítulo sobre os pressupostos do Incidente de Deslocamento de Competência, passemos ao segundo, no qual contextualizaremos os Incidentes de Deslocamento de Competência que são considerados paradigmas para o debate.

## **CAPÍTULO 2 - DESDOBRAMENTOS TEÓRICOS E PRÁTICOS DO INCIDENTE DE DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA**

Este capítulo cuidará de identificar o que o Poder Judiciário tem compreendido por hipótese de “grave violação de direitos humanos” que resulta, reunido aos outros requisitos, na federalização de casos. Além disso, também, privilegia a experiência dos agentes da sociedade civil organizada que se envolveram com o Incidente de Deslocamento de Competência nº 03, considerando que este obteve decisão favorável à federalização.

### **2.1 Indeterminação conceitual de hipóteses de grave violação de direitos humanos**

A técnica legislativa no processo de elaboração da norma autoriza que o legislador possa se valer de conceitos abertos ou indeterminados no momento da elaboração das leis, afastando a obrigatoriedade de estabelecer com precisão a significação exata de um conceito jurídico. Como bem acentua Saddy (2016, p. 69), “muitas são as expressões utilizadas pela doutrina para ilustrar o fenômeno da indeterminação. Vago, fluido, elástico, impreciso ou indeterminado, são exemplos de tais expressões”.

Regina Helena Costa (1989, p. 36) explica que “os conceitos jurídicos se diferenciam dos demais conceitos em razão da natureza peculiar de seu objeto. Não se referem a uma coisa; seu objeto, diversamente, relaciona-se a uma significação.”

Complementarmente, André Saddy (2016, p. 68), ao tratar do tema dos conceitos jurídicos e do modo como aparecem na norma, preconiza que “se exteriorizam por meio de vocábulos, palavras, expressões, termos ou, como se costuma dizer genericamente: “conceitos” — que uma vez utilizados na norma jurídica podem ser determinados e/ou indeterminados”.

Sob uma segunda perspectiva, JOACHIM SCHMIDT-SALZER, sobre a utilização desta técnica no labor legislativo, afirma que “ao utilizar a técnica dos conceitos jurídicos indeterminados, o legislador renuncia a uma incompreensível casuística normativa, dando ao órgão que deve aplicar a norma a possibilidade de concretizá-la em consideração ao tempo,

lugar e outras circunstâncias jurídicas relevantes. Trata-se, em definitiva, de evitar o casuísmo da lei” (*apud* SADDY, 2016, p. 66).

Os motivos para que o legislador faça uso dos termos jurídicos indeterminados são elencados por André Saddy (2016). Para ele, muitas são as razões para utilização de conceitos vagos, destacando três como mais usuais no sistema normativo:

Muitas são as causas da vagueza, entre as mais usuais, têm-se: a imprecisão, conceito que não contempla o preciso limite do critério para se identificar o alcance do objeto (ex.: calvo); a incompletude, conceito que apresenta ausência ou incompletude de elementos que são vitais para a precisa identificação de seus próprios limites (ex.: menos de 17 anos e maior de 18); as palavras gerais, conceito que reconhece várias espécies ou classes de um objeto (ex.: veículo); e as expressões valorativas, conceitos que revelam um conteúdo valorativo ou axiológico, onde se necessitam pontos de vistas e critérios pessoais para que sejam densificadas (ex.: notório saber). São tais “conceitos” vagos e suas causas que geram os principais problemas da indeterminação dos conceitos jurídicos (2016, p. 74).

Considerando essa característica, frequentemente identificamos nas legislações contemporâneas o uso de conceitos jurídicos indeterminados<sup>7</sup>. Numa tentativa sintetizadora, Saddy nos apresenta a definição dos conceitos jurídicos indeterminados como sendo aqueles que não se podem traçar precisamente, que não deixam a seu intérprete a compreensão exata de quais significados possui o objeto ou a realidade abarcada, ou seja, são os conceitos que deixam dúvidas de duas ou mais compreensões de seu significado quando são visualizados no caso concreto (SADDY, 2016, p. 70).

Inferi Costa (1989, p. 37) sobre os conceitos indeterminados, que “no âmbito do Direito, deve-se entender por conceitos indeterminados aqueles cuja realidade a que se referem não aparece bem definida, cujo conteúdo e extensão não estão delimitados precisamente”.

Oportunamente, a autora acima ainda explica que esses conceitos apresentam duas características básicas: a primeira diz respeito a sua não correspondência com a realidade e a segunda, sobre a constante mutabilidade de sua compreensão. Para exemplificar, utiliza os seguintes argumentos:

---

<sup>7</sup> Traços dos textos constitucionais contemporâneos, a utilização de conceitos jurídicos indeterminados não pode ser tido como capaz de inviabilizar a aplicabilidade do preceito constitucional (CAZETTA, 2009, p. 147).

Os conceitos jurídicos quase sempre divergem do real, por se tratarem de criação cultural, que frequentemente se vale da ficção em função da aplicação de um juízo de valor.

Quanto à mutabilidade de sua compreensão, essa se justifica pela influência do seu aspecto temporal e do aspecto espacial. Vale dizer, o significado comportado pelo conceito pode sofrer alterações consoante o espaço e o tempo em que é apreendido. (COSTA, 1989, p. 36).

Especificamente ao tratar da indeterminação jurídica da preliminar de hipótese de “grave violação de direitos humanos”, o já citado Ubiratan Cazetta (2009, p. 147) pondera que se trata de “técnica que busca evitar, em temas complexos e submetidos a diversos momentos históricos e ordens de valores, o engessamento do ordenamento jurídico, conferindo a necessária permeabilidade ao texto e remetendo ao intérprete o papel de definir, nos casos concretos, a acepção adequada ao termo”.

Contudo, o mesmo autor alerta que o intérprete deve resguardar o núcleo central. Em outras palavras, não pode o intérprete olvidar as razões que motivaram a incorporação do instituto ao ordenamento jurídico brasileiro.

O Incidente de Deslocamento de Competência sofreu alterações em seu texto antes da aprovação por meio da PEC nº 45/2004, tendo considerado e, posteriormente desconsiderado, um rol taxativo. É nesta característica, inclusive, que repousa uma das críticas a esse instituto. Afinal, não bastando a ausência de rol taxativo, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça atribuiu a este a condição de excepcionalidade, de *ultima ratio*, apesar do que já se mencionou anteriormente quanto, às mobilizações que impulsionaram na sua incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro.

Diante disso, uma reflexão é necessária, especialmente se considerarmos a urgência do debate quando se trata de proteção de direitos humanos. Não fazer a opção de estabelecer quais seriam as hipóteses de cabimento para o IDC, sem exemplificar um rol de crimes, condições ou circunstâncias que ensejariam o deslocamento da competência para a Justiça Federal, deixando o §5º do art.109 da CRFB/1988 em aberto, é uma escolha fundada apenas no critério de conferir a Constituição brasileira adaptabilidade?<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup>É importante recordar a composição majoritária do Congresso Nacional por uma significativa bancada de ruralistas. Em reportagem veiculada na Folha de São Paulo, em 21 de outubro de 2007, era indicado um crescimento de 58% em sua representação, que já era bastante expressiva na legislatura anterior que aprovou a Emenda Constitucional nº45/2004. “São 116 deputados (22,6% do total) contra 73 na legislatura 2003-2007”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2110200702.htm>> acesso em: 04 de janeiro de 2022.

Essa opção do legislador, em matéria já complexa, sobre mecanismo de responsabilização dos crimes em face dos direitos humanos no campo prático, inegavelmente, gera desafios práticos, sobretudo, se considerarmos que “a ideia de federalização dos crimes contra direitos humanos surge para fazer cessar a corrente de impunidade de determinados crimes praticados no campo e na cidade (CASTILHO, 2006, p. 01).

## **2.2 O entendimento do Superior Tribunal de Justiça quanto à preliminar de hipótese de “grave violação a Direitos Humanos”**

O requisito “grave violação de Direitos Humanos” gera dúvidas e debates no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), órgão do Sistema de Justiça competente para julgar os pedidos de deslocamento de competência. A título de exemplo, no julgado do IDC nº 01, verificando a possibilidade de deslocar a investigação, o processamento e o julgamento do assassinato da ativista missionária irmã Dorothy Stang, morta em Anapu, no estado do Pará, o ministro relator, Arnaldo Esteves Lima reconhece a dificuldade em seu voto, fazendo a seguinte ponderação:

É imprescindível, todavia, verificar o real significado da expressão “grave violação de direitos humanos”, **tendo em vista que todo homicídio doloso, independentemente da condição pessoal da vítima e/ou da repercussão do fato no cenário nacional ou internacional, representa grave violação** ao maior e mais importante de todos os direitos do ser humano, que é o direito à vida. **Esta é uma das dificuldades** (2005/0029378-4, Autos de Ação Penal n.º 34/2005, 07/04/2005, fl. e-STJ 538) (grifado).<sup>9</sup>

Pelo o que se extrai do acórdão, o ativismo da vítima e a motivação do assassinato não são reconhecidos como circunstâncias capazes de modular o sentido do que é “grave violação de direitos humanos” suscetível de federalização. À época, a decisão classificou como tal todo homicídio doloso, independente da condição pessoal da vítima.

Neste julgado, de forma unânime, o STJ não reconheceu a necessidade de federalização. Contudo, admitiu o requisito da “grave violação de direitos humanos”, dispensando a motivação e o engajamento da vítima na luta pelo direito ao acesso à terra, pela

---

<sup>9</sup>O Relator deste IDC foi o Ministro Arnaldo Esteves Lima.

proteção da floresta e pelas constantes denúncias de práticas de grilagem na região realizadas pela vítima.

Igualmente reconheceu a possibilidade de o Brasil vir a ser responsabilizado por descumprimento de obrigação assumida internacionalmente no âmbito de proteção dos direitos humanos, mas afastou a terceira preliminar, o da incapacidade das instâncias e autoridades locais em oferecer respostas efetivas. Cabe ressaltar que esta última preliminar se constitui como um critério jurisprudencial para a admissão do deslocamento de competência.

A provocação para a federalização deste caso foi feita pelo Procurador Geral da República, após a mobilização de entidades ligadas aos movimentos sociais e de membros da Igreja Católica, ocorrendo um mês após o assassinato da ativista. Diante das circunstâncias da morte, existia um temor quanto à condução das investigações e, especialmente, quanto ao julgamento.

De modo diferente é o sentido dado a “grave violação de direitos humanos” no acórdão do IDC nº 02, sob relatoria da Ministra Laurita Vaz. O STJ julgou procedente o pedido do Procurador Geral da República para federalizar o caso do assassinato do advogado e vereador pernambucano Manoel Matos, ativista na luta pela proteção dos Direitos Humanos. Esse julgado inaugura na ordem jurídica brasileira o deslocamento em razão da “grave violação de Direitos Humanos” para a Justiça Federal.

As denúncias promovidas em âmbito nacional e internacional por Manoel Mattos e outras entidades não governamentais tratavam da exposição de grupos ligados a importantes instituições do Estado brasileiro. Noticiou-se mais de duzentos homicídios com características de execução sumária, decorrentes de ações de grupos de extermínio, ao longo de dez anos, nos Estado de Pernambuco e Paraíba.

Integravam os grupos de extermínio denunciados por Manoel Matos, como demonstrado pelas investigações, particulares e autoridades estaduais (policiais civis, militares e agentes penitenciários).

No acórdão que julgou procedente o pedido de federalização, a Ministra relatora, considerando os aspectos do caso, apresentou a seguinte fundamentação quanto ao pressuposto da “grave violação de direitos humanos”:

**A existência de grave violação a direitos humanos, primeiro pressuposto, está sobejamente demonstrado: esse tipo de assassinato, pelas circunstâncias e motivação até aqui reveladas, sem dúvida, expõe uma lesão que extrapola os limites de um crime de homicídio ordinário,** na medida em que fere, além do precioso bem da vida, a própria base do Estado, que é desafiado por grupos de criminosos que chamam para si as prerrogativas exclusivas dos órgãos e entes públicos, abalando sobremaneira a ordem social (STJ, processo 022.2009.000.127-8 (TJ/PB), 05 de abril de 2010, fl. 01) (grifado).

De modo diverso do primeiro julgamento, o STJ reconheceu as circunstâncias, a motivação do crime, a atuação da vítima e o histórico de atuação de grupos de extermínio na região em que ocorreu o fato como justificativas para o deslocamento de competência.

Esse entendimento firmado pela ministra converge com os ensinamentos de Ubiratan Cazetta (2009, p. 151), segundo quem, “é certo que toda ofensa ao direito à vida configura, por si só, um desrespeito ao mais importante de todos os direitos do ser humano, mas nem por isso se cogita da transferência integral da competência estadual para a federal”.

Propõe o autor acima que deve prevalecer o elemento diferencial, de modo a orientar a interpretação da preliminar:

**O que deve buscar é o elemento diferencial,** o ponto de inflexão que demande a excepcional necessidade de alteração da competência.

É bem por isso, aliás, que o texto constitucional requer a “grave violação de direitos humanos”, **a transmitir a noção de que o fato há de ser dotado de características adicionais, capazes de atrair o interesse federal.**

Tais elementos podem derivar da conjugação de várias situações (objetivas ou subjetivas), **como o contexto em que atuava a vítima em defesa dos direitos humanos, a vinculação da ofensa a uma reiterada atuação estatal ilícita ou, mesmo, a uma tentativa de intimidação de minorias étnicas, prática de racismo ou como mecanismo de manutenção de poder** (CAZETTA, 2009, p.151 e 152) (grifado).

Decisão que também merece registro é a federalização dos casos de violência policial no estado de Goiás. Afinal, este IDC foi parte de um processo articulado por meio de entidades governamentais e não governamentais, incluindo, denúncias à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) com sede em Washington/Estados Unidos.

As denúncias do caso se basearam nos relatórios produzidos pela Comissão de Direitos Humanos, Cidadania e Legislação Participativa do Estado de Goiás (CDH/ALEGO) e do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH). Foi por meio deles que se tornaram públicas as ações de torturas, desaparecimentos forçados e execuções sumárias

praticadas por policiais entre 2000 e 2012. Os relatórios reuniram informações a partir das vítimas e dos familiares das vítimas dos crimes que envolviam soldados e o alto escalão das forças policiais.

No contorno da decisão que julgou procedente a federalização dos desaparecimentos forçados e dos crimes de tortura promovidas por agentes policiais, entre os anos 2000 e 2012, quanto ao requisito da “grave violação a direitos humanos”, emergiu o seguinte entendimento:

**Não obstante, prudente se examinar, com atenção ao seu fiel significado, a expressão grave violação a direitos humanos, já que os crimes de homicídio e tortura, como os tratados na espécie, por si só geram grande repúdio e repercussão perante a sociedade, pois atingem o sagrado direito à vida e à dignidade da pessoa humana.**

Até considerando o que foi externado na ocasião do relatório deste voto, **não há dúvidas de que estamos diante de algumas situações delituosas com características de grave violação a direitos humanos**, porquanto, segundo a exordial e posteriormente apurado, boa parte dos delitos aqui em exame **são crimes contra a vida, supostamente levados a efeito por agentes estatais no Estado de Goiás** (STJ, nº do processo: 2013/0138069-0 (GO), - 02/02/2015, voto do ministro Jorge Mussi, fl.38).

Como vemos, as decisões não foram capazes de contribuir decisivamente para a definição de sentido da preliminar de hipótese de “grave violação a direitos humanos” que enseja no deslocamento da competência. Esse critério não é explorado com o devido rigor que merece o tema, endossando ainda mais a vaga acepção do conceito jurídico.

Mesmo reconhecendo como válida a afirmação de Otto Bachof *apud* André Saddy (2016, p.61), ao admitir que, apesar dos conceitos jurídicos indeterminados, “pode até suceder que um conceito que fosse indeterminado se tenha convertido em determinado por meio de uma longa evolução jurisprudencial que tenha trazido um número significativo de subsunção”. Nos casos em que fora suscitado, não houve uma posição capaz de evidenciar ou direcionar de forma aproximada a compreensão da preliminar.

### **2.3 Contribuições para análise do requisito da “hipótese de grave violação a direitos humanos”**

Diante do conceito jurídico indeterminado proposto pelo legislador no texto do artigo 109, § 5º da CRFB/1988, subsiste para os intérpretes, entendidos aqui, como todos aqueles que vivenciam a norma, a necessidade de preencher o seu sentido, considerando que a obtenção ou construção deste não pode ser alcançada pela leitura isolada do mencionado artigo.

Nessa busca, que reflete a necessidade de desvendar a significação do conceito jurídico de “grave violação a direitos humanos”, é salutar que o intérprete seja capaz de integrar a realidade ao processo de interpretação<sup>10</sup>.

Isso significa direcionar os esforços para uma interpretação que privilegie a prevalência dos Direitos Humanos, mesmo em se tratando de um instituto que cuja incidência pressupõe a já existente falha no dever de proteção destes direitos.

Portanto, é aconselhável que, neste processo, o intérprete considere as premissas sociais que impulsionaram a elaboração da norma e sua inserção na ordem jurídica, a perspectiva internacional, a fim de perceber que existem tensões sociais que precisam de maior atenção nas investigações e no processamento dos casos.

No tocante as premissas sociais, nada mais adequado do que recordar que a introdução do instituto do Incidente de Deslocamento de Competência em nosso texto Constitucional se deu a partir de uma forte articulação de defensores e defensoras dos direitos humanos, organizados institucionalmente ou em organizações da sociedade civil em torno do tema, como apresentado no capítulo inaugural desta monografia.

Portanto, a norma é resultado da realidade, não cabendo afastar-se dela após a sua positivação no ordenamento jurídico, assim, a construção do seu significado não pode ser restrita, tampouco limitar a aplicação do instituto, sob a alegação de ausência de fixação das hipóteses criminais.

Há “graves violações a direitos humanos” pulsantes no campo e na cidade e, grande parte das violações são denunciadas pelas mesmas organizações que reivindicaram a adoção de mecanismos especiais de controle, pautando-se a partir da sua atuação diária e nas frustrações de encontrar obstáculos gerados no curso dos procedimentos investigativos e processuais, como também, as recorrentes interferências dos poderes locais, seja porque os

---

<sup>10</sup> Esta teoria é proposta por Peter Harbele.

envolvidos estão diretamente ligados ao Estado ou pela proximidade com os que exercem poder de mando, impedindo ou criando óbice a efetiva prestação jurisdicional.

Propriamente sobre o conceito de “graves violações a direitos humanos”, o mesmo é cercado por uma carga histórico. Esta característica não admite a possibilidade de que o intérprete se desvencilhe da perspectiva de atuação dos sujeitos e nem da perspectiva internacional no exercício de subsunção.

Revelando-se central essa observância, uma vez que, a expressão “grave violação a direitos humanos” foi integrada ao nosso ordenamento jurídico a partir do acúmulo produzido nas instâncias internacionais de controle e de fiscalização quanto as obrigações assumidas pelo Brasil.

O conceito de grave violação de direitos humanos foi estabelecido no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, no ano de 1967, com a elaboração da resolução 1235 do Conselho Econômico e Social (ECOSOC). Essa resolução foi elaborada como resposta a uma demanda da Comissão de Direitos Humanos e da Subcomissão de Prevenção e Discriminação e Proteção das Minorias, que, ao analisar o “apartheid” na África do Sul, cunhou a expressão “consistent patterns of gross violations of human rights” (padrão consistente de grave violação de direitos humanos) (Cejus, 2014, 70)<sup>11</sup>.

Portanto, o chamado padrão consistente de grave violação de direitos humanos, mais que um conceito aberto, representa a síntese dos esforços para reduzir e eliminar as formas de opressão, por meio de ações estratégicas e desenvolvimento de mecanismo capazes de oferecer respostas efetivas que façam cessar a violência sofrida ou que previna o acontecimento dessas violações contra os direitos humanos.

Outro ponto a ser considerada para a análise do conceito, são os apontamentos feitos pela doutrina, esta considera ser essencial a busca dos elementos conceituais para identificar o que configura “hipótese de grave violação de direitos humanos”, quer para afastar a banalização da expressão, quer para fugir da tentação de se atribuir leitura tão restritiva que acabe por inutilizar o instituto (CAZETTA, 2009, p. 148).

Este elemento conceitual a que se refere Ubiratan Cazetta, podem também ser identificados pela afinidade temática abordada nas Assembleias realizadas pela Organização das Nações (ONU) sobre os Direitos Humanos. Esses debates identificam as problemáticas de

---

<sup>11</sup>Estudos sobre a federalização de graves violações de Direitos humanos, 2014.

proteção dos Direitos Humanos em torno do Sistema Interamericano, de modo a identificar quais as ações e omissões que demandam, por sua complexidade, a adoção de mecanismos especiais.

A Assembleia Geral da ONU reiterou, em várias ocasiões, que atos com tortura, escravidão, assassinatos, execuções sumárias, execuções extrajudiciais ou arbitrárias e crimes de desaparecimento forçado de pessoas são graves violações de direitos humanos. Essas violações são tipificadas como crimes para órgãos que representam a comunidade internacional, por exemplo, órgãos ligados à Organização dos Estados Americanos (OEA) [especialmente o Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos, integrado pela Comissão e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos] e à própria ONU. Os Estados que se submetem a estes regimes jurídicos têm a obrigação de julgar e punir os responsáveis por esses crimes e pode ser o próprio Estado responsabilizado penalmente (RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO CAMPONESA DA VERDADE, 2015, p. 41).

Perceba que esta elaboração consagrada pela ONU se assemelha com o texto que chegou a ser cogitado para a redação do IDC. O que parecia ser a decisão mais acertada do ponto de vista prático, por absorver a ideia mais próxima do que se pretendia com a edição da norma. O texto incluía as seguintes hipóteses:

Os crimes contra direitos humanos, assim considerados os seguintes delitos:

- a. Tortura;
- b. homicídio doloso praticado por agentes quaisquer dos entes federados ou por grupo de extermínio;
- c. praticados contra as comunidades indígenas ou seus integrantes;
- d. homicídio doloso, quando motivado por preconceitos de origem, raça, sexo, opção sexual, cor, religião, opinião política, idade ou quaisquer outras formas de discriminação, ou quando decorrente de conflitos fundiários de natureza coletiva;
- e. uso, intermediação e exploração de trabalho escravo em quaisquer das formas previstas em tratados internacionais (CAZETTA, 2009, p. 153-154).

A leitura deste texto inicial, por si, é capaz de indicar quais as violações a direitos humanos erguiam a necessidade de engajamento da União em face dos estados membros cenários dessas violações. Talvez, o intuito fosse criar uma instância especializada para essas demandas.

Contudo, embora não tenha sido esse rol considerado pelo legislador na aprovação da EC n.º 45, de 2004, é incompatível no exercício de interpretação ignorar por completo esta

redação. Afinal, ela indica estar em consonância com o entendimento de organismos internacionais de proteção de direitos humanos ao qual o país é signatário.

Outro caminho que pode ser trilhado para a compreensão do conceito é por meio da abordagem do Direito Internacional, este ramo do Direito consagra os elementos que definem com maior precisão o que são as “graves violações a direitos humanos”. Esses elementos devem ser analisados de forma simultânea e estão estruturados da seguinte forma:

A presença de quatro elementos principais, que não são exigidos simultaneamente e devem ser analisados caso a caso, vale dizer:

1. Quantidade;

2. Tempo;

3. Qualidade:

a) Tipo de direito violado; b) Natureza da violação;

c) Vulnerabilidade das vítimas; d) Perspectiva de repetição;

4. Planejamento. Tais elementos devem servir de parâmetro para análise de cada caso e devem ser interpretados em consonância com os precedentes dos órgãos internacionais e interamericanos de direitos humanos. Em alguns casos, como genocídio, “assassinato em massa”, entre outros, a análise pormenorizada desses quatro elementos é dispensada, uma vez que a “grave violação dos direitos humanos” é evidente. Esse é o caso do massacre do Carandiru: 111 mortos entre os presos. (CEJUS, 2014, p. 70).<sup>12</sup>

Esses elementos indicados são capazes de clarificar o entendimento do que se enquadraria para o deslocamento da competência para investigar e processar os crimes dessa natureza, preenchendo o vazio normativo, sendo capaz de direcionar a interpretação do judiciário quanto a proteção ou reparação nesses casos.

Afinal, o conceito da “grave violação de direitos humanos” é a principal “razão de ser” do Incidente de Deslocamento de Competência. Esta elaboração conceitual no Direito Internacional foi o que possibilitou a criação de procedimentos especiais, destinados a averiguar as situações de grave violação a direitos humanos (2014, p. 70)<sup>13</sup> e a sua inobservância, por consequência, resultaria em responsabilização perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

<sup>12</sup> Estudos sobre a federalização de graves violações de Direitos humanos, 2014.

<sup>13</sup> Estudos sobre a federalização de graves violações de Direitos humanos, 2014.

Considerando esses aspectos é que se propõe que se enfrente a abertura conceitual inserida pelo legislador que apesar de ter evitado um rol taxativo de violações, as relações sociais, os organismos de proteção dos direitos humanos e as conflitualidades violadoras que emergem cotidianamente são capazes de direcionar a atuação do poder judiciário no IDC. Não se justifica, diante da produção acadêmica e jurisprudencial da Corte Interamericana, que o intérprete não enfrente a problemática dos conceitos abertos em matéria de Direitos Humanos.

## **2.4 Os sujeitos atores e atuantes**

Por força normativa, o único legitimado para a propositura da ação é o Procurador Geral da República (art. 109, §5º, CFRB/1988). Esta limitação não impede, como trataremos aqui, que agente engajados na proteção dos Direitos Humanos provoquem o PGR para que, atentando-se à gravidade dos fatos, à possibilidade de responsabilização por descumprimento de obrigação assumida e diante da incapacidade dos Estados membros, formule o pedido para o STJ.

Neste tópico, privilegiaremos a atuação dos agentes da sociedade civil envolvidos nos casos federalizados, especificamente IDC nº 03, originário do Estado de Goiás. Partindo do pressuposto de que, a experiência acumulada neste caso pode contribuir para a atuação de outras organizações sociais.

Como temos demonstrado ao longo deste trabalho, embora tenha entrado em vigor em 2005, o Incidente de Deslocamento de Competência foi admitido em três casos pelo Superior Tribunal de Justiça. Essa realidade demonstra que este instituto é um instrumento ainda em construção, tornando fundamental o apoio nos estudos já desenvolvidos e a percepção de quem atuou nos casos federalizados.

Reunimos nesta pesquisa duas entrevistas<sup>14</sup> com agentes de instituições distintas que atuaram no IDC nº 03. O questionário (anexo 01) foi elaborado a partir do acúmulo sobre o tema e também para entender como se deu a atuação destes no campo prático, quais ações foram desenvolvidas e as conflitualidades vivenciadas no caso.

---

<sup>14</sup> Considerando que o Estado de Goiás permanece entre os Estados com alto índice de violência policial, optamos por manter o anonimato dos entrevistados.

#### 2.4.1 Pluralidade de envolvidos

A propositura do IDC por determinação legal está inserida no rol de competência do Procurador Geral da República, de modo que este é o único legitimado ativo para propor a ação. Tal fato, todavia, não retira do titular do cargo a obrigatoriedade de fundamentar suas decisões, declinando os motivos da sua inação, os quais poderão servir até mesmo para juízo de aferição de seu desempenho (CAZETTA, 2009, p. 191).

Apesar de estar centrado no PGR a propositura, nada impede que este seja provocado, mesmo porque, em um país com dimensões continentais como o Brasil, seria pouco viável que apenas o PGR fosse o único responsável para monitorar as “graves violações a direitos humanos” suscetíveis de federalização.

Cumprе salientar que, concretamente, este tem sido o caminho trilhado em grande parte dos IDCs, no qual o PGR foi provocado por agentes da sociedade civil organizada, com exceção do IDC 05, solicitado pelo Ministério Público de Pernambuco, quando do assassinato do Promotor de Justiça Tiago Farias.

De modo a confirmar este apontamento, rememoramos que o IDC 2 (Manoel Mattos - Pernambuco), foi solicitado quatro dias após o crime pela Justiça Global e pela *Dignitatis* - Assessoria Técnica Popular, que já acompanhava Manoel Mattos desde os pedidos de medidas cautelares, em razão das ameaças que o ativista sofria por parte dos grupos de extermínio denunciados<sup>15</sup>.

Assim também ocorreu com o IDC 3 (Violência policial - Goiás), partindo do acúmulo de organizações civis, entre elas, a Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, a Associação Cerrado de Assessoria Jurídica Popular, a Casa da Juventude (CAJU) que acolhia as vítimas e familiares das vítimas, e a Defensoria Pública da União (DPU) em Goiás, que se somou posteriormente ao grupo, a solicitação foi encaminhada para o PGR.

Sobre esta articulação paralela, o entrevistado 01, que atuava na Associação Cerrado Assessoria Jurídica Popular<sup>16</sup>, relata uma sequência de articulações que desencadearam na

---

<sup>15</sup> Ver Estudos sobre a federalização de graves violações de Direitos humanos, 2014, p. 39.

<sup>16</sup> O Cerrado Assessoria Jurídica Popular (Cerrado AJP) é uma articulação de profissionais do Direito que, desde 2004, oferece assistência e assessoria jurídica aos denominados “grupos vulneráveis” mencionados nos Planos Nacionais de Direitos Humanos, como trabalhadoras/es rurais, famílias atingidas pela construção de barragens, posseiros, agricultores familiares, povos indígenas, grupos afrodescendentes e remanescentes de quilombos e familiares e vítimas de violência policial. Disponível em:

Federalização dos crimes de tortura e desaparecimento forçado no Estado de Goiás, em especial a constituição do “Comitê goiano pelo fim da violência policial: quando a dor vira resistência”, em 2006.

Ao relatar o papel desta organização, o entrevistado 01 destacou que a Associação assessorava as demandas judiciais do Comitê, acompanhando vítimas e familiares, atuando nas denúncias das violações a Direitos Humanos e como assistentes de acusação, quando, segundo ele, raras denúncias eram oferecidas, considerando que em não poucas situações os casos eram arquivados.

Como resultado deste somatório de forças, a Comissão de Direitos Humanos, Cidadania e Legislação Participativa da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás (CDH/ALEGO) e pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) produziram o Relatório “Insegurança Pública em Goiás: anacronismo e caos entre os anos de 2000 e 2012”, baseado em denúncias de vítimas e familiares de violência policial. O relatório foi apresentado em 2012 ao Conselho de Defesa da Pessoa Humana<sup>17</sup>, daí parte o processo de denúncia para além das esferas estaduais.

Após essa forte mobilização, as denúncias foram chamando a atenção dos meios de Comunicação, como aponta o entrevistado 02. O contexto vivenciado no Estado de Goiás foi exposto, repercutindo nacionalmente e internacionalmente.

Uma série de reportagens de O Popular com a relação de desaparecidos após abordagem policial que a CDH/ALEGO forneceu, a Operação Sexto Mandamento, pouco depois, mais denúncias de desaparecidos, porque as pessoas se sentiram seguras com a contenção momentânea pelas prisões preventivas na Operação e, mais adiante, em julho de 2012, os assassinatos do radialista Valério Luiz e do advogado David Sebba Ramalho no mesmo dia em 05/07/2012 (Entrevistado 02).

Para o entrevistado 02, a atuação de forma coordenada e a elaboração do Relatório foram determinantes e serviram de base para o pedido de federalização dos casos. No mesmo sentido, o entrevistado 01 afirma que foi por meio desta ação conjunta que se construiu a viabilidade da solicitação do IDC e a sistematização dos casos para que houvesse a provocação do PGR, em razão da morosidade das investigações:

---

<https://www.fundobrasil.org.br/projeto/cerrado-assessoria-juridica-popular-goias/>. Consultado em janeiro de 2022.

<sup>17</sup> Sobre o tema, ver as páginas 16 e 17 da dissertação de Bruna Ribeiro Junqueira, defendida em 2015 no Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos e Cidadania, da Universidade Nacional de Brasília – UNB.

Por meio da organização do Comitê Goiano pelo Fim da violência Policial em 2006, as denúncias foram surgindo, até que o jornal O Popular publicou diversas matérias sobre os casos levantados pelo Comitê. A Associação conseguiu articular com várias entidades para fortalecer as denúncias, ao todo, foram apresentados mais de 30 casos ao PGR que envolviam violência policial (Entrevistado 01).

Esses relatos indicam que talvez o IDC seja um procedimento no qual o preenchimento do conteúdo de grave violação de Direitos Humanos está relacionado pela afinidade temática de atuação das organizações da sociedade civil e a atuação dessas organizações exerce influência na propositura pelo PGR (CEJUS, 2014, p. 39).

Isso se confirma, porque de modo geral, a provocação do PGR acontece, na maioria dos casos, por essas entidades, diante da inoperância dos Estados cenários das violações aos direitos humanos, motivados pela insegurança a que estão submetidos defensores e defensoras de direitos humanos, vítimas e familiares de “graves violações a direitos humanos”.

#### 2.4.2 Os desafios impostos pela tramitação do IDC

A CRFB/88 estabeleceu como requisitos: a verificação da hipótese de “grave violação a direitos humanos”, a possibilidade de o Brasil ser responsabilizado por descumprimento de tratados internacionais e a incapacidade das autoridades estatais de lidarem com os casos. Este último requisito foi construído pela jurisprudência do STJ, nesse sentido, é imprescindível para o ajuizamento a observância cumulativa dos três requisitos.

Especificamente quanto à tramitação do IDC, não há lei procedimental, como também, não há rol taxativo, como exposto anteriormente. Quanto ao rol taxativo, essa característica tem por justificada o temor de se estabelecerem restrições ou mesmo pelo receio da banalização do instituto e, conseqüentemente, esvaziar a atuação das Justiças estaduais na defesa dos “direitos humanos”.

Talvez o temor seja criar uma jurisprudência que cause a restrição do uso do instrumento ou ainda, talvez haja um desconforto em priorizar certos casos e, por exclusão, minimizar outros. **De qualquer modo, entre alguns parece haver um comportamento de evitar enfrentar a avaliação da gravidade dos casos como elemento decisivo de seleção** (CEJUS, 2014, p.46) (grifado).

O fato é que esta tendência impõe alguns desafios no campo de atuação. Para quem trabalhou nos casos, há significativas considerações quanto à ausência de regulamentação por lei. Nesse sentido, o entrevistado 02, que atuou assessorando as instituições que solicitaram o IDC, aponta que a regulamentação por meio de lei do procedimento já facilitaria a tramitação do Incidente. Para ele, não pesa necessariamente a ausência de um rol taxativo, mas a ausência de um procedimento.

Como dito, propriamente sobre o procedimento, não há uma lei e, somente em 2013, como indica o estudo realizado pelo CEJUS, por meio de portaria, ou seja, após a tramitação do IDC n.º 01 e 02, é estruturada a Secretaria de Apoio Jurídico com a função de executar os procedimentos preparatórios do IDC.

Ao final da gestão do PGR Roberto Gurgel, foi realizada a estruturação de uma Secretaria de Apoio Jurídico, com várias assessorias, sendo uma delas a Assessoria Jurídica de Tutela Coletiva, que ficou com a atribuição de, entre outras funções, realizar o Procedimento Preparatório para Incidente de Deslocamento de Competência.

Desde então, os pedidos de IDC que chegam ao gabinete do PGR passam por uma triagem nessa assessoria e em seguida são encaminhados a um dos quatro membros da Procuradoria Regional da República em São Paulo a quem atribuiu “a prática de atos instrutórios em procedimentos administrativos relacionados a Incidentes de deslocamento de competência”, “sem prejuízo de suas [demais] atribuições (Estudo sobre a Federalização de Graves Violações aos Direitos Humanos, 2014, p.45).

De outro lado, com uma divergência, a dificuldade foi relatada também pelo entrevistado 01. Para ele, há necessidade de aprimorar o instituto, mas não considera descartar possibilidade de um rol específico, não necessariamente fechado, mas que permita um leque mais aberto de circunstâncias que possam ser observadas para análise e julgamento do IDC. O entrevistado 01 ainda ressalta que um rol taxativo, se houvesse, já ajudaria a emplacar os casos de federalização, uma vez que, além de configurá-los, daria celeridade ao julgamento dos casos de “graves violações aos direitos humanos”.

Essa perspectiva converge com a análise feita por Ubiratan Cazetta:

Não parece razoável, entretanto, cogitar-se de uma regulamentação que pretenda esgotar conceito que, por opção constitucional, nasceu aberto. Em outros termos, pode o legislador definir situações apriorísticas de deslocamento de competência, mas tal regulamentação não poderá impedir que outras hipóteses fáticas venham a preencher a moldura genérica posta no §5º do artigo 109 da Constituição Federal.

Assim, pode o legislador, sem excluir o preenchimento do conceito pelo intérprete, delimitar alguma das hipóteses em que o IDC será aplicável (2009, 152-153).

O IDC ainda guarda como característica poder ser suscitado a qualquer tempo, logo após o crime, no decorrer das investigações ou apenas para o processamento da ação. Essa possibilidade na prática funciona conforme o entendimento do entrevistado 02, “desde que comprovado o terceiro critério de admissibilidade, a “incapacidade” da unidade federativa de investigar e processar o caso. Este acaba sendo preponderante na triagem feita pelo PGR”.

O critério da incapacidade fica muito evidente no caso do IDC 3. Na construção do pedido foi bastante explorado por meio de uma cronologia dos mais de 30 casos que foram apresentados, segundo o relato do entrevistado 01, vários casos apresentavam alguma irregularidade processual, seja pela morosidade na investigação ou porque estavam parados aguardando julgamento. A confirmar estes apontamentos, o estudo realizado pelo CEJUS sobre o caso afirma que:

É apenas com o terceiro caso ajuizado que haverá um aprofundamento na instrução, um desenvolvimento mais cuidadoso no sentido de demonstrar detalhadamente quando e como a polícia, o Ministério Público ou a magistratura deixaram de agir. (...) Há nesse caso - IDC 3 -, um detalhamento minucioso dos atos processuais e datas em que foram realizados, para demonstrar se houve ou não problema no curso da ação penal (2014, p. 49).

Pode-se concluir preliminarmente que, a técnica que se revela mais apropriada é demonstrar, por meio de uma cronologia do caso em que se pretende solicitar o IDC, o detalhamento dos atos processuais, das datas e das omissões que criam óbice para a devida prestação jurisdicional.

Este critério de admissibilidade também opera como elemento de pressão feito pela sociedade civil organizada, pesando para estes grupos no momento de eleger o IDC como alternativa viável, como detalha o entrevistado 01:

Os inquéritos não andavam, as autoridades competentes não investigavam nada e quando o processo avançava, todos os envolvidos eram absolvidos. O acúmulo do Comitê Goiano Pelo fim da Violência Policial, com o Deputado Estadual Mauro Rubem (PT) denunciando na Assembleia Legislativa do Estado as ações dos grupos de extermínio e a Associação Cerrado assessoria jurídica popular, atuando na assistência de acusação, a CAJU, juntamente com o Comitê articulando as famílias. Diante de todos os arquivamentos, ou seja, especificamente o comprometimento das instituições locais, percebeu-se que estava configurado as violações de direitos humanos, que as instituições no Estado de Goiás não conseguiram dar conta de responder a todos esses casos de violência policial, a inércia em realizar as atitudes de persecução penal, era inoperante, não conseguia investigar os grupos de extermínio.

Consiste na investigação um problema que merece atenção. Como aponta Cazetta, “é a investigação criminal um dos aspectos mais sensíveis para a caracterização da responsabilidade internacional, já que, mal conduzida, pode levar à impunidade, pelo decurso do prazo e pela perda dos elementos de prova que poderiam viabilizar a identificação pelos responsáveis pelo ato ilícito” (2009, p. 213).

A inércia ou a missão dos investigadores estatais pode impedir que, no eventual processo penal que venha a apreciar o fato, seja possível um adequado provimento de mérito, assim entendido aquele que aprecia os fatos em toda a sua dimensão.

É intuitiva a conclusão segundo a qual a investigação torna-se proporcionalmente mais complicada quanto maior o tempo decorrido antes de serem empreendidas as diligências cabíveis, o que pode levar a um deslocamento de competência já no início das apurações policiais (CAZETTA, 2009, p. 213).

A propósito, esta inoperância foi denunciada pela Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, pela Associação Cerrado Assessoria Jurídica Popular e pela Defensoria Pública da União no caso de Goiás – IDC 3 – à Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Foi então, em 31 de outubro de 2014, que Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, Defensoria Pública da União em Goiás e a Associação Cerrado Assessoria Jurídica Popular estiveram em Washington para, finalmente, denunciar à Comissão Interamericana de Direitos Humanos os 36 casos de desaparecimentos forçados registrados entre os anos de 2000 e 2011 pela Comissão Especial de Defesa da Cidadania de Goiás, órgão criado pelo decreto do governador Marconi Perillo. Na data da audiência, o número de casos registrados pela CDH/ALEGO já havia subido para 43. O grave e histórico de violência policial em Goiás foi descrito e reafirmado pelo secretário-geral de Articulação Institucional da Defensoria Pública da União, Bruno Arruda, que afirmou ainda não haver investigação adequada de nenhum dos crimes denunciados (JUNQUEIRA, 2015, p.29).

Esta ida à CIDH também foi importante, como aponta Bruna Junqueira, visto que a realização desta audiência temática passou a incluir o Brasil e especificamente Goiás no rol dos Estados que são monitorados pela Comissão, o que, segundo a autora, representa um grande avanço na luta pela defesa dos Direitos Humanos. Afinal Goiás, em suas palavras é um Estado “Onde convive-se com o silêncio do poder público local sobre as graves violações, e testemunha-se esforços sem medida, especialmente por parte do Governo Estadual, para negar qualquer fragilidade evidente na política de segurança (2015, p. 29).

Embora não seja o objeto desta pesquisa analisar o impacto da jurisdição internacional, não podemos ignorar que esta também é uma alternativa a ser considerada para a atuação em litígios estratégicos.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos pode ter a sua atuação provocada tanto por indivíduos (pessoa ou grupo de pessoas), quanto por organização não-governamental, desde que os fatos que se busca investigar estejam expressos em uma comunicação escrita, vedado o anonimato, e sejam observados o esgotamento das vias internas, o prazo de seis meses do conhecimento da decisão definitiva e a ausência de outra instância internacional.

A comissão fará suas apurações sobre os fatos, comunicando-se com o Estado investigado, quer para obter informações, quer para noticiar suas conclusões e recomendações, que, não aceitas, poderão levar o caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos, desde que o Estado investigado tenha reconhecido a competência da Corte (CAZETTA, 2009, p. 55-56).

Especialmente se estivermos diante do esgotamento dos recursos internos, trilhar este caminho para assegurar a reparação da vítima e de familiares.

#### 2.4.3 Procedimento interno do IDC

Importa a esta pesquisa mencionar o procedimento, considerando que este foi um aspecto apontado pelos entrevistados como sendo um dos pontos a serem aperfeiçoados.

Abordando especificamente as formalidades do procedimento do Incidente de Deslocamento de Competência, como dito anteriormente, a solicitação, a forma como ele ingressam no gabinete do PGR e a tramitação interna foi regulamentada por meio de Portaria, no ano de 2013, ao final da gestão do Procurador Geral da República Roberto Monteiro Gurgel Santos<sup>18</sup>, com a indicação da Secretaria de Apoio Jurídico, com várias assessorias, sendo uma delas a Assessoria Jurídica de Tutela Coletiva, para realizar o Procedimento Preparatório para o IDC.

Na gestão do então Procurador, ficou estabelecido que os pedidos que chegavam no gabinete do PGR, se submetiam a uma triagem na Assessoria e em seguida eram encaminhados a um dos quatro membros da Procuradoria Regional da República em São Paulo, a quem foi atribuída “a prática de atos instrutórios em procedimentos administrativos

---

<sup>18</sup> Portarias do PGR 247, 248, 249 e 270, de maio de 2013.

relacionados a Incidentes de deslocamento de competência” (Estudo sobre a Federalização das graves violações aos direitos humanos, 2014, p. 45).<sup>19</sup>

O mesmo se deu com o seu sucessor, o PGR Rodrigo Janot Monteiro de Barros, que manteve a Secretaria de Apoio Jurídico, permanecendo a Assessoria Jurídica de Tutela Coletiva com a competência de instruir os Procedimentos Preparatórios relativos a incidentes de deslocamento de competência. Além disso, na gestão de Rodrigo Janot, ainda foi inserido como competência para a Assessoria Jurídica de Tutela Coletiva a função de acompanhamento e análise de casos passíveis de deslocamento de competência para a Justiça Federal, além de:

I – Monitorar casos de grave violação a direitos humanos ocorridos no país, que já tenham sido levados a sistemas internacionais ou regionais de direitos humanos, ou dos quais tenha notícia;

II – Estabelecer meios de comunicação célere com órgãos públicos e organismos internacionais, que permitam obter informações acerca de casos que possam ensejar responsabilização internacional do Estado por violações a direitos humanos, inclusive acerca de petições formuladas contra o Estado brasileiro perante sistemas internacionais ou regionais de direitos humanos;

III – instruir, por determinação do Procurador-Geral da República, de ofício, ou a requerimento de indivíduos, órgãos públicos ou entidades, procedimentos que tenham por fim a realização de atividades instrutórias destinadas à avaliação da necessidade de suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, incidente de deslocamento, para a esfera federal, da competência e da atribuição para investigar, processar e julgar casos de grave violação a direitos humanos;

IV – Sugerir ao Procurador-Geral da República a designação de membros para atuarem nos procedimentos mencionados no inciso III; (BRASIL, Portaria n.º 556, 13 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Regimento da PGR).

O Procedimento Preparatório do Incidente de Deslocamento de Competência detalhadamente estava previsto nos art. 67 a 75. Essa portaria foi revogada posteriormente pela portaria n.º 786, de 2 de setembro de 2019.

Na gestão da PGR Raquel Elias Ferreira Dodge, o gabinete foi reestruturado e a chamada Assessoria Jurídica de Tutela Coletiva foi substituída pela Secretaria de Direitos Humanos e Defesa Coletiva. Contudo, não houve significativas mudanças nas atribuições, que permaneceu com a competência para:

---

<sup>19</sup> Estudos sobre a federalização de graves violações aos Direitos Humanos, 2014, p.47.

Art. 26 Compete à Secretaria de Direitos Humanos e Defesa Coletiva, especialmente nas funções de acompanhamento e análise de casos passíveis de deslocamento de competência para a Justiça Federal:

I - Monitorar casos de grave violação a direitos humanos ocorridos no país, que já tenham sido ou que possam ser submetidos a sistemas internacionais ou regionais de direitos humanos;

II - estabelecer meios de comunicação célere com órgãos públicos e organismos internacionais, que permitam obter informações acerca de casos que possam ensejar responsabilização internacional do Estado por violações a direitos humanos, inclusive acerca de petições formuladas contra o Estado brasileiro perante sistemas internacionais ou regionais de direitos humanos; III - instruir, por determinação do(a) Procurador(a)-Geral da República, de ofício, ou a requerimento de indivíduos, órgãos públicos ou entidades, procedimentos que tenham por fim a realização de atividades instrutórias destinadas à avaliação da necessidade de suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, incidente de deslocamento, para a esfera federal, da competência e da atribuição para investigar, processar e julgar casos de grave violação a direitos humanos;

IV - Indicar ao(à) Procurador(a)-Geral da República a designação de membros para atuar nos procedimentos mencionados no inciso III (BRASIL. Portaria n.º 786, 2 de setembro de 2019. Dispõe sobre o Regimento Interno da PGR).

Há uma inflexão na gestão do PGR Antônio Augusto Brandão de Aras. Este extinguiu a Secretaria de Direitos Humanos e Defesa Coletiva e não há na estrutura do gabinete menção a nenhuma secretaria ou assessoria que remete à tutela dos direitos humanos, como houve nas gestões anteriores. Pertinente é a transcrição da atual estrutura:

Art. 4º São unidades diretamente subordinadas ao(à) Procurador (a) Geral da República:

I - Gabinete do(a) Procurador(a)-Geral da República (GABPGR);

II - Secretaria de Cooperação Internacional (SCI);

III - Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise (SPPEA);

IV - Secretaria de Concursos do MPF (SECONC);

V - Secretaria de Comunicação Social (SECOM). VI - Secretaria de Relações Institucionais (SRI).

Art. 5º Integram a estrutura do Gabinete do(a) Procurador(a)-Geral da República as seguintes unidades:

a) Assessoria Jurídica Criminal no STF;

b) Assessoria Jurídica Criminal no STJ;

c) Assessoria Jurídica Constitucional;

d) Assessoria Jurídica de Repercussão Geral e Súmulas Vinculantes;

e) Assessoria Jurídica Cível;

f) Assessoria Jurídica Trabalhista;

- g) Assessoria Jurídica Administrativa;
- h) Assessoria Jurídica de Processos Oriundos de Estados Estrangeiros;
- i) Assessoria Jurídica para Conflitos de Atribuição; (Revogada pela Portaria PGR/MPF nº 79, de 9 de fevereiro de 2021)
- j) Assessoria de Apoio aos Membros no STF; k) Assessoria de Articulação Parlamentar; (Revogado pela Portaria PGR/MPF nº 1.020, de 17 de dezembro de 2020)
- l) Assessoria de Revisão e Pronunciamentos; m) Assessoria de Cerimonial. n) Assessoria de Expediente. (Incluída pela Portaria PGR/MPF nº 79, de 9 de fevereiro de 2021) (BRASIL. Portaria n.º 40, 24 de abril de 2020. Dispõe sobre o Regimento interno da PGR).

Não há no âmbito da Portaria nº 40, de 24 de abril de 2020, menção a uma Assessoria com a atribuição específica para monitorar as “graves violações aos Direitos Humanos”. A portaria se limita a estabelecer que o Procedimento Preparatório do IDC tramitará no Gabinete do(a) Procurador(a) Geral da República, conforme a leitura do art. 100, inc. III. Houve nessa gestão a concentração da análise do cabimento do IDC, uma vez que, antes, era atribuição da Assessoria Jurídica de Tutela Coletiva e, na gestão subsequente, da Secretaria de Direitos Humanos e Defesa Coletiva o recebimento, a triagem e o acompanhamento das violações.

Essas alterações demonstram a necessidade de estabelecer por meio de lei um procedimento do IDC, indicando as competências e formas de acompanhamento, para que não haja espaços para mudanças no procedimento conforme se indique um novo ou uma nova PGR que tenha ou não afinidade temática, a ponto de estabelecer medidas que demonstrem o comprometimento ou o distanciamento com a proteção dos Direitos Humanos.

Pode-se apontar que, a extinção da Secretaria de Direitos Humanos da Procuradoria Geral da República que mantinha a atribuição de realizar os Atos Preparatórios do IDC e acompanhar as denúncias de violações a Direitos Humanos dentre outras atribuições é demonstrativo da ausência de prioridade na gestão do atual PGR quanto a proteção aos Direitos Humanos.

#### 2.4.4 Conflitualidades vivenciadas

O IDC 03 tratou puramente de violência policial, como relata o entrevistado 01. Esta característica resultou em conflitualidades que se externaram por meio de ameaças

perpetradas por agentes de segurança pública do Estado contra os agentes da sociedade civil que atuavam nos casos.

O entrevistado 01, sobre o tema, relatou que o grupo que acompanhava os casos e articulava para provimento do IDC sofria ameaças constantes. Estas intimidações se estenderam para agentes pastorais ligados à Igreja Católica que atuavam no acolhimento das vítimas e dos familiares das vítimas. Segundo o entrevistado 01, algumas pessoas precisaram ser afastadas de suas funções, foram deslocadas para outros Estados, diante da insegurança vivenciada neste período.

Bruna Junqueira (2015), sobre as ameaças vivenciadas neste período, destacou que nem mesmo a imprensa escapou do descontrole do poder público sobre a ação da polícia goiana.

Um forte exemplo do descontrole do poder público sobre a ação da polícia goiana, também apresentado no Relatório, foi a intimidação sofrida pelo principal jornal local em 03 de março de 2011, menos de um mês após a publicização da Operação Não Matarás: oito viaturas da ROTAM circularam em comboio no entorno da sede do jornal (2015, p. 20).

Outra ação da polícia relatada pelo entrevistado 01, foi a ocupação do plenário da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás (ALEGO) por policiais na tentativa de intimidar o deputado Mauro Rubens (PT), que à época atuava como um dos principais denunciadores na ALEGO dos crimes cometidos pelas forças de segurança pública do Estado. Essa ação ilícita também é exposta Junqueira:

Outras ações de enfrentamento e intimidação já haviam sido realizadas pela polícia militar em resposta a investigações, operações e denúncias, como a ofensiva ao deputado estadual Mauro Rubem, de quem os policiais cobraram esclarecimentos sobre denúncias feitas publicamente acerca da atuação violenta dos agentes no Estado. Para tanto, em 2007, um grupo de policiais armados invadiu o plenário da Assembleia à procura do deputado, violando as próprias normas da casa (2015, p. 20).

Estas narrativas demonstram a insegurança por que passam os agentes da sociedade civil que atuam na linha de frente desses processos, bem assim a continuidade de diversas violências, apesar da propositura do IDC. Como apontam os Entrevistados 01 e 02, o IDC não é a solução de um problema que é estrutural, mas é um mecanismo que deve ser utilizado.

#### 2.4.5 Elemento diferencial do IDC

Apesar dos apontamentos feitos anteriormente quanto ao procedimento e às conflitualidades, não se pode desconsiderar que existe uma condição que diferencia o caso quando se recorre à aplicação do IDC. Segundo o entrevistado 01, o IDC é um mecanismo que ajuda a retirar do poderio do coronelismo local e a influência que pode exercer sobre as investigações, mas ele não solucionar todos os problemas.

Outra vantagem apontada pelo entrevistado 02 é quanto à celeridade das investigações. Para ele, houve avanços significativos no caso de tortura federalizado. Por exemplo, o caso estava parado na delegacia aguardando a produção de provas. A Polícia Federal foi acionada, produziu provas, houve denúncia e condenação dos envolvidos.

O outro indicativo apontado pelo estudo produzido pela CEJUS consiste no andamento que os casos tiveram após o pedido de federalização, a exemplo do que ocorreu com o IDC 03.

Vários casos tiveram andamento na justiça estadual após o pedido de federalização, o procurador geral da República fez o pedido limitando-se a casos que não teriam tido andamento.

Na manifestação final do IDC 3, vários casos solicitados inicialmente foram retirados do IDC, provavelmente como uma antecipação da compreensão do STJ que já havia se manifestado de forma muito incisiva no IDC 1 pela necessidade da “incapacidade” para admitir a federalização (2014, p.49).

Esta análise é confirmada por Bruna Junqueira:

O procedimento administrativo preparatório do IDC 3, assim como o seu ajuizamento foram capazes de provocar também certa oxigenação nos processos que tramitam no âmbito estadual, fazendo com que a atenção das autoridades locais se volte aos casos apontados para a federalização e, na maioria das vezes, que sejam tomadas medidas administrativas e judiciais com maior celeridade do que se estes ilícitos estivessem sujeitos à ordem normal dos trabalhos em suas comarcas de origem (2015, p.78).

De modo similar, ocorreu com o IDC 01 (caso irmã Dorothy Stang), como aponta o Estudo do CEJUS. “Três dias após o pedido ser protocolado, em 07 de março de 2005, o Ministério Público do Estado do Pará denunciou os investigados pela prática do crime de homicídio qualificado” (2014, p.32). Como o pedido no caso se baseou no temor quanto à

ineficiência das autoridades locais, o pedido acabou não sendo deferido, como descreve a análise produzida:

Como o pedido de federalização havia se baseado quase que exclusivamente na ineficiente atuação do sistema estadual de justiça e segurança pública, é bastante pertinente a hipótese de que essa abordagem tenha tido impacto no resultado da ação, indeferida com base no que o ministro relator, acompanhado por unanimidade dos demais votantes, percebeu como um andamento satisfatório do caso na esfera local (2014, p. 33).

Podemos concluir que esta ação por parte do Ministério Público Estadual pode indicar que a possibilidade de federalização pode ser um elemento de pressão. Afinal, como indica o Entrevistado 01, as decisões proferidas pelo STJ são também um atestado de incapacidade para as instituições locais. Para ele, o “judiciário corta da própria carne” ao decidir que um caso deve ser federalizado.

Não por acaso que, no IDC 01, durante a sua tramitação, o Tribunal de Justiça, o Ministério Público do Pará e associações de classe de magistrados e promotores estaduais atuaram, de forma enfática, para formar o convencimento do relator contra a federalização. (CEJUS, 2014, p. 33)

Quanto ao tempo para os pedidos serem julgados pelo STJ, as decisões que deferiram o IDC 02 (Manoel Matos – Vereador e ativista pernambucano), se deu em pouco mais de 14 meses após o pedido. No IDC 03 (Goiás), o pedido foi protocolado em 17 de abril de 2013. Em 31 de outubro de 2014, o caso foi denunciado a CIDH. A decisão favorável foi proferida em dezembro de 2014. Quanto ao IDC 05 (Thiago Farias – Promotor de Justiça), a decisão que deferiu o pedido foi proferida em pouco mais de 4 meses (CEJUS, 2014, p. 61-62).

Ademais, o IDC 02 e o IDC 05 obtiveram respostas satisfatórias, considerando que os executores e mandantes foram identificados e levados a julgamento, afastando desses casos o prolongamento injustificado da investigação e da ação penal. Quanto ao IDC 03, o entrevistado 01 avalia que não houve a devida prestação jurisdicional. Por outro lado, o entrevistado 02, indica que:

O primeiro, de tortura, teve um resultado excepcional, com uma sentença histórica, condenando os policiais que atuaram diretamente na tortura e também o tenente-coronel ou coronel (não me recordo da patente), que os viu e não fez nada. Está em apelação. Nos outros dois casos, de desaparecimento foi frustrante pois não houve

sequer denúncia, salvo engano, a despeito de um enorme esforço da PF, num deles. O problema é que, por um lado, se no momento do crime não houve uma produção de prova apurada, e as testemunhas não se sentem seguras, federalizar não vai resolver.

Por se tratar de um instrumento recente no ordenamento jurídico brasileiro, muito ainda deve ser feito para aperfeiçoa-lo. Regulamentar o procedimento por meio de lei para que ele não fique a critério da indicação do ou da PGR indicado, com a determinação das atribuições e o acompanhamento *in locu* das graves violações denunciadas, é uma das medidas que se revela urgente. O outro aspecto é a indicação de critérios mais específicos, como apontado pelo entrevistado 01, com o objetivo de configurar e acelerar o julgamento do cabimento.

### CAPÍTULO 3 – O CUSTO DA TERRA ENCARCERADA

A literatura é sempre capaz de nos conduzir a diversas realidades. Ela pode aliviar, provocar, ou ainda, nos apontar para questões não superadas. Pode também partir de diversos olhares e lugares, do campo ou da cidade, podendo alcançar dimensões que estão para além do seu potencial estético, causar inquietações que resultam em reflexões sobre tempos passados ou atuais. A sua conexão com a realidade, às vezes, é tamanha ao ponto de ser possível substituir os nomes dos personagens fictícios por pessoas reais.

Um exemplo notório de nossos tempos é a obra “Torto arado”, de Itamar Vieira Junior. O seu ponto de partida é o campo, são os terreiros, as plantações, a exploração da força de trabalho da população negra, a concentração de terras, o racismo estrutural, a resistência ao latifúndio e à violência, esta última tão presente nas diversas narrativas regionais.

A propósito, parte de Tânia Pellegrini (2011, p. 16) a seguinte afirmação a respeito do tema: “é inegável que a violência, por qualquer ângulo que se olhe surge como constitutiva da cultura brasileira, como um elemento fundante a partir do qual se organiza a própria ordem social e, como consequência, interfere também na experiência criativa e nas expressões simbólicas, aliás, como acontece, com características particulares, na maior parte das culturas de extração colonial”.

É, a partir da narrativa do autor de “Torto arado” que identificamos que muitos são as “Salustianas”, “Donanas”, “Belonísias”, “Bibianas” e “Zecas” organizados e resistindo nesse país, assim como, muitos são os “Severos” assassinados em circunstâncias associadas à luta pela terra, em que o enredo é contado e recontado. Mas, também é real e atual em trechos pelo livro em que ficção se cruza com a realidade de graves violações a direitos humanos, ao descrever cenas cotidianas do extermínio de todas aquelas e aqueles que resistem.

“A terra seca aos seus pés havia se tornado uma fenda aberta e nela corria um rio de sangue. (...) a fonte do rio era Severo, o senhor que mobilizava os trabalhadores de Água Negra, caído na terra com oito furos feitos à bala” (VIEIRA JUNIOR, p. 199-206).

Apesar das inúmeras formas pelas quais a violência no campo se manifesta, analisaremos neste capítulo os massacres no campo, reconhecendo-os como “graves violações

a direitos humanos” suscetíveis de federalização, sendo este um caminho a ser considerado para responsabilizar criminalmente os agentes envolvidos nos crimes.

Ademais, é importante considerar que a introdução de diversos institutos de proteção a Direitos Humanos na Constituição Federal de 1988 tornou central a atuação do judiciário para a efetivação desses direitos e viela para a cobrança da observância das obrigações assumidas internacionalmente pelo Brasil.

### 3.1 Violações a Direitos Humanos

Os dados apresentados nos próximos tópicos dão conta de que cotidianamente convivemos com diversas violações no campo e, em grande parte dos casos, estas violações não são compreendidas como “graves violações a Direitos Humanos”. Pelo contrário, são validadas por narrativas tendentes a naturalizar os assassinatos, as ameaças e desaparecimento de pessoas que integram movimentos sociais de luta pela terra.

Lideranças são emboscadas e executadas, crianças são mortas por jagunços, camponeses são expulsos por jagunços, os massacres no campo permanecem como práticas do latifúndio. Em sua maioria, esses acontecimentos ficam ilesos de repercussão, contribuindo para a falsa percepção de que o campo é um lugar pacífico<sup>20</sup>.

Estes conflitos geradores de altos índices de violência no campo tendem a ser reduzidos a focos locais de violência, sendo descolados de um contexto de opressão que atravessa séculos em nosso país (LOPES, 2012).

---

<sup>20</sup>Para ilustrar o cenário de grave violações a Direitos Humanos vivenciadas no campo, foi feita pesquisa no site de busca Google com as palavras Chaves: “Liderança rural”, “Conflitos no campo”, “jagunços”. O site indicou várias reportagens que ilustram que o campo está longe de ser um ambiente pacífico para os e as que se opõem ao latifúndio. Dentre as reportagens, destaco as que chamaram a atenção desta pesquisa pela afinidade temática com o tema discutido: “Após 20 anos, assassinato de lideranças no Sem-Terra no Pará Permanece Impune”. Disponível em : <https://www.brasildefato.com.br/especiais/apos-20-anos-assassinato-de-liderancas-sem-terra-no-para-permanece-impune> Acesso em 25 de janeiro de 2022.

Criança de nove anos é assassinada a tiros; menino era filho de liderança de ocupação na Mata Sul. Disponível em:<https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2022/02/crianca-de-nove-anos-e-assassinada-a-tiros-menino-era-filho-de-lidera.html>. Acesso em 13 de fevereiro de 2022. Fazendeiros devem indenizar membros do MST expulsos da terra por "jagunços". Disponível em:<https://www.conjur.com.br/2021-abr-19/fazendeiros-indenizar-membros-mst-expulsos-terra-jaguncos/c/1> . Acesso em 04 de janeiro de 2022. “Sobrevivente do massacre de Pau D’Arco é executado no Pará”. Disponível em:<<https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2021/01/sobrevivente-pau-darco-executado-para/>> Acesso em: 25 de janeiro de 2022.

Essa realidade vivenciada pelos camponeses, deveria, em igual medida, gerar comoção e respostas pelo Estado, mas o que notamos, conforme os dados sobre investigações e o processamento, é que, em raras vezes, executores e mandantes sentam no banco dos réus.

Contraditoriamente, é desta fenda institucional no trato dessas violações a Direitos Humanos que emerge o compromisso de não permitir o esquecimento e de desvelar esta realidade, buscando ferramentas ou mecanismos no direito brasileiro capazes de restituir ou reparar as graves violações a Direitos Humanos vivenciadas no campo. Importante destacar que essas ações de denúncias e de acompanhamento, em grande parte, são promovidas por agentes da sociedade civil organizados.

Nesse sentido, classificar esses acontecimentos como “graves violações a direitos humanos” não é proposição que surge ao acaso, é, sobretudo, parte do acúmulo que se tem sobre a matéria. Como indica Giuseppe Tosi, o fenômeno “violações aos direitos humanos” sempre existiu na história da humanidade em todas as épocas e civilizações, porém somente agora aparecem como tais, porque somente agora temos um critério e um parâmetro que nos permite medi-las, verificá-las e denunciá-las (2004, p.25).

Como ressalta o Relatório Final produzido pela Comissão Camponesa da Verdade (CCV), entre as medidas institucionais adotadas no âmbito da justiça de transição<sup>21</sup>, está a Emenda Constitucional nº45, de 2004, que cria o procedimento de deslocamento de Competência da Justiça Estadual ou Distrital para a Justiça Federal (2015, p. 43-44).

Assim, antes de propor mecanismos especiais de atuação, é necessário apropriar-se dos precedentes sociais que justificariam a adoção deste instituto para a violência no campo cometida em face de coletividades.

A atuação parte da perspectiva dos chamados litígios estratégicos, compreendida por Evorah Cardoso, como sendo aquele cujo objetivo é a busca, por meio do uso do judiciário e de casos paradigmáticos, alcançar mudanças sociais, sendo escolhidos como ferramentas para a transformação da jurisprudência e formação de precedentes que possam provocar mudanças legislativas ou de políticas públicas (2012, p.12).

---

<sup>21</sup>Importa para este trabalho a compreensão do conceito de Justiça de Transição. Nesse sentido, conforme a compreensão CCV, a Justiça de Transição se propõe a consolidar instrumentos que progressivamente reestabeçam medidas de reparação às vítimas e seus familiares, garantindo o direito à memória, a verdade e à justiça.

Os relatos trazidos pelos entrevistados que trabalharam no IDC n.º 3 demonstram que o Instituto é uma ferramenta de proteção dos direitos humanos que deve ser utilizada para garantir a observância dos tratados e Convenções Internacionais diante da incapacidade das autoridades locais em investigar, processar e julgar os crimes, como demonstrado, há um diferencial ao ser suscitado o IDC. Como ficou demonstrado, ele funciona com mecanismo de pressão para as instituições estatais locais.

O IDC n.º 3 especificamente, guarda semelhanças com as narrativas dos massacres no campo pelos seguintes motivos: 1) atuação de grupos de extermínio, que no campo são nomeados de milícias privadas; 2) o envolvimento de agentes de segurança pública no extermínio de trabalhadores; 3) a dificuldade em investigar os casos em que esses agentes estão envolvidos; 4) a dificuldade em processar e julgar os envolvidos; 5) o persistente quadro de impunidade e 6) a persistente reincidência destes casos.

### **3.2 Ecos da violência no campo: contradições dos nossos tempos**

A luta pela terra sempre esteve presente no cotidiano dos camponeses. Há 500 anos, desde a chegada do colonizador português, começaram as lutas contra o cativo, contra a exploração e, conseqüentemente, contra o cativo da terra, contra a expulsão, que marcam as lutas dos trabalhadores (MANÇANO, 1999).

Este cenário de irresignação é verificável em diversos momentos da história:

Desde as lutas messiânicas ao cangaço. Desde as Ligas Camponesas ao MST, a luta nunca cessou, em nenhum momento. Lutaram e estão lutando até hoje e entrarão no século XXI lutando. Desde as capitâneas hereditárias até os latifúndios modernos, a estrutura fundiária vem sendo mantida pelos mais altos índices de concentração do mundo. Esse modelo insustentável sempre se impôs por meio do poder e da violência (1999, p. 01).

Explica Bernardo Mançano Fernandes que ao longo dos 500 anos de luta pela terra, esta esteve fortemente associada à intensificação da concentração fundiária, resultando em um dos maiores problemas políticos do Brasil, a questão agrária:

Na leitura desses cinco séculos é impossível dissociar as ocupações de terras da intensificação da concentração fundiária. Esses processos sempre se desenvolveram simultaneamente construindo um dos maiores problemas políticos do Brasil: a questão agrária. Neste século, a luta pela reforma agrária passou a fazer parte dessa questão, que possui a seguinte configuração: a ocupação da terra como forma e espaço de luta e resistência camponesa; a intensificação da concentração fundiária como resultado da exploração e das desigualdades geradas pelas políticas inerentes ao sistema socioeconômico; a reforma agrária como política pública possível de solucionar o problema fundiário, mas nunca implantada (2000, p.01).

Os aspectos desta expropriação, exploração e desigualdades, inerentes ao sistema socioeconômico, assentam-se em práticas violadoras dos Direitos Humanos. Esta afirmação é apresentada pelo Relatório Final da Comissão Camponesa da Verdade – CCV (2015) sobre violações de direitos no campo entre 1946-1988.

O documento aponta para as ações coordenadas “na luta camponesa por direitos e contra o latifúndio e a propriedade privada, nos quais figuram as ações de milícias privadas, jagunços, pistoleiros e outros, em violências reiteradamente marcadas como crimes comuns” (CCV, 2016, p. 31), apontando-se que essas violações estão intrinsecamente relacionadas com a concentração da propriedade privada e na negação do acesso à terra para as pessoas vulnerabilizadas.

Essas tensões sociais vivenciadas pelos camponeses ao longo da história como descrito acima, é resultado da “inacabada transição democrática no campo”<sup>22</sup>, como consequência, conforme demonstra o Relatório de Massacres da Comissão Pastoral da Terra (CPT), temos o insistente quadro de violências contra defensores e defensoras dos Direitos Humanos, lideranças sindicais rurais e contra as populações do campo, das águas e das florestas.

Como desdobramento dos recorrentes conflitos de terra têm demonstrado, ainda é na questão agrária que persiste um dos exemplos mais substantivos da dificuldade de sustentação de práticas democráticas no Brasil (MEDEIROS, 1996, p. 09-10).

Dentro deste quadro, para compreender a estrutura e a lógica de atuação dos grandes proprietários de terra, Barreiro (2000), sobre o tema dos massacres, indica que há raízes históricas no uso da violência no campo. O autor identifica os traços dessa forma de organização das milícias privadas e financiadas pelos coronéis-proprietários de terras, associadas às polícias locais no século XX. Estas estruturas mantinham o objetivo de impedir

---

<sup>22</sup> Ver Relatório Final da Comissão Camponesa da verdade, 2016, p. 37. O termo é utilizado para se referir a ausência de democratização da terra.

as invasões por outros proprietários, as polícias tinham um importante papel, o de preservar os interesses das forças políticas dominantes:

Se confundiam sistematicamente com as polícias locais: nas ações e nas ordens. (...) As ações das polícias locais eram restritas à preservação de um patrimônio privado. Existia uma perfeita simbiose nas ações das milícias privadas e nas polícias locais, quando se tratava da defesa do patrimônio de um coronel proprietário de terras pertencentes às forças políticas dominantes (BARREIRO, 2000, p. 175).

Esta atuação, fundada na violência para a manutenção do poder vinculada e referendada pelas forças policiais, é apontada como resultado da inexistência de uma concreta barreira entre espaços públicos e privados. Como consequência desta simbiose na defesa do patrimônio, estão às práticas violentas e radicais de resolução de conflitos, valendo, nesses espaços a lei do mais forte:

Espaços sociais “não pacificados” ou, aparentemente, fora dos limites institucionalizados transparecem, dando lugar às práticas radicais de resolução de conflitos. Neste sentido as “questões agrárias” são resolvidas através de agressões físicas não mediadas pela legalidade ou negociação. Nas sociedades onde o espaço público e privado não tem fronteiras nítidas, como é o caso da brasileira, é muito difícil a modelação social de indivíduos ou grupos, principalmente de setores pertencentes à classe dominante. Tais setores possuem sólidas raízes fincadas em práticas violentas nas resoluções de conflitos interpessoais ou na manutenção do poder econômico e político (BARREIRA, 2000, p. 170).

César Barreira mostra como essas práticas do passado reverberaram, atravessando regimes ditatoriais e democráticos. Nesse contexto, associa o uso da violência por parte dos grandes proprietários de terra como sendo o elo com o passado arcaico:

No meio rural, o uso da violência por parte dos grandes proprietários de terra não é resultado apenas de um estado “impotente”, mas parece ser, sobretudo, a afirmação de um poder paralelo que faz coexistir modernidade e arcaísmo, civilização e barbárie. Este poder se reproduz no interior de espaços institucionalizados ou não, com a presença ou não de órgãos de segurança, reforçando claramente a versão de uma sociedade conflituosa e permeada de confrontos entre famílias, lutas por terras e disputas pela representação política (2000, p. 179).

Esta afirmação encontra acolhimento quando nos atentamos aos dados produzidos pelos Relatórios da Comissão Pastoral da Terra (CPT). Cabe ressaltar que estes relatórios têm um importante papel na construção da memória de resistência do campesinato, não permitindo

que esses crimes caíam na vala do esquecimento. Parte desses documentos, o retrato real de um insistente quadro de crimes de mando associados à luta pela terra no Brasil.

Como indicativo do clima de tensão social que representou a década de 1990 para a luta pela terra e pela Reforma Agrária, os dados produzidos pela CPT (tabela 01), indicam os desdobramentos de uma década marcada por altos índices de massacres, conforme se observa a partir da tabela 01:

**TABELA 01 – DADOS DA LETALIDADE DOS MASSACRES NA DÉCADA 1990**

<b>ANO</b>	<b>Nº DE MASSACRES</b>	<b>Nº DE VÍTIMAS</b>
<b>1990</b>	<b>01</b>	<b>04</b>
<b>1991</b>	-	-
<b>1992</b>	-	-
<b>1993</b>	<b>03</b>	<b>18</b>
<b>1994</b>	<b>01</b>	<b>05</b>
<b>1995</b>	<b>02</b>	<b>20</b>
<b>1996</b>	<b>02</b>	<b>24</b>
<b>1997</b>	-	-
<b>1998</b>	-	-
<b>1999</b>	-	-

Fonte: Relatórios de Massacres organizado pela Comissão Pastoral da Terra (CPT)

É neste período que, com o intervalo de aproximadamente nove meses, ocorrem os massacres de Corumbiara, em 09 de agosto de 1995, no estado de Rondônia, e de Eldorado dos Carajás, em 17 de abril de 1996, ocorrido no estado do Pará. Juntos, resultaram na morte de 33 trabalhadores e trabalhadoras rurais. Esses episódios de massacres, dentre outros aspectos, se assemelham pelo envolvimento das forças policiais estaduais.

Martins (2021), em análise sobre esses episódios, explica que essas ocorrências serviram como alerta para o governo e para a sociedade de que, apesar das aparências, as tensões no campo estavam em nível explosivo.

A respeito do massacre de Corumbiara, Mançano (1999) afirma que este grande conflito já indicava que a luta pela terra, mesmo com o advento do novo regime, continuaria suscetível à violência do Estado:

Em 1995, em Rondônia, na porção ocidental da Amazônia, aconteceu o primeiro grande conflito, no governo FHC, que resultou na chacina de 9 sem-terra e dezenas de feridos e desaparecidos. Naquele ano, 500 famílias haviam ocupado uma fazenda no município de Corumbiara. Por ordem da Justiça, 300 policiais realizaram o despejo das famílias de forma violenta. **Aquela ação era um indicador que nada mudara na luta pela terra e a resistência camponesa** (1999, p. 10-11) (grifado).

Não por acaso, a década de 1990, como expressa a tabela 01, marcadamente, o período mais próximo da ruptura com o antigo regime ditatorial, revelou-se como um dos mais críticos para a resistência dos povos do campo, das águas e das florestas, com indicadores elevados de massacres no campo. Para Medeiros (2021), já se desenhava um cenário de que a violência no campo não cessaria. Afinal, a “Nova República”<sup>23</sup> já dava sinais de continuidade da repressão:

Se a década de 1980 foi marcada por lutas pela redemocratização e coroada pela aprovação de uma Constituição que garantia diversos direitos de cidadania, isso não significou que a violência cessou. Pelo contrário, o aparecimento da UDR é um indicador e, ao mesmo tempo, um estimulador dela. A chamada Nova República começou sinalizando a continuidade da repressão no campo e a força dos interesses empresariais ligados à propriedade da terra, mesmo que, agora, sob a face de uma agricultura moderna e pujante (2021, p. 211).

Essa abordagem da autora dialoga com a análise de Afonso (2016) sobre o massacre de Eldorado dos Carajás. Ele aponta dois fatores para compreender os objetivos deste massacre. Por meio de um acordo entre as elites agrárias e o Estado, o massacre foi uma tentativa de impor uma derrota ao Movimento dos trabalhadores e trabalhadora Sem Terra (MST) e impedir sua territorialização no sudeste do Pará.

O segundo motivo é o seu efeito “pedagógico”. Afinal, massacres, chacinas, assassinatos e outros atos violentos têm sido empregados contra os camponeses ao longo da história do Brasil como forma de “dar uma lição”, de mostrar quem manda e que não será admitida uma mudança na estrutura fundiária brasileira. Ou seja, a violência tem sido usada como forma de dominação para manter a concentração da terra, a acumulação de riquezas e a exclusão social dos camponeses.

---

<sup>23</sup>É denominado de “Nova República” o período pós ditadura civil-militar, com a retomada do regime democrático. A expressão foi utilizada por Tancredo Neves, em discurso de campanha para a presidência da República. Em seu discurso eleitoral, o candidato utilizou o termo para indicar o rompimento com o regime ditatorial.

Este episódio de Eldorado de Carajás é considerado um dos maiores massacres da história contemporânea de nosso país e, ele se destaca por ter sido um fato amplamente documentado, desde as tensões iniciais na curva do “S” ao julgamento dos assassinos dos 19 trabalhadores.

Embora contenha sobre o ocorrido várias abordagens sobre operação policial de desocupação da rodovia que resultou na morte de 19 pessoas e diversos feridos, concretamente, houve poucos avanços quanto ao fortalecimento de mecanismo no âmbito político e judicial para a redução da letalidade no campo. Mata-se muito por questões relacionadas a conflitos fundiários no Brasil. O campo brasileiro é, frequentemente, cenário de “graves violações a direitos humanos”.

Como infere Afonso (2016), no período pós Massacre de Eldorado de Carajás a CPT registrou 191 assassinatos nas regiões sul e sudeste do Estado do Pará. A demora em solucionar os conflitos deixou as famílias acampadas e suas lideranças expostas à violência de pistoleiros a serviço dos fazendeiros.

### **3.3 Panorama dos Massacres no campo ocorridos entre 2005 a 2021**

Apesar dos dados estarem sistematizados a partir do ano de 1985, faremos a opção por um recorte temporal, considerando os massacres ocorridos a partir da vigência da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que inseriu o Incidente de Deslocamento de Competência como medida a ser adotada diante das graves violações a Direitos Humanos.

#### **3.3.1 Trajetória de Violência e de violações**

Em se tratando da violência no campo, como analisa José Batista (2016), esta tem sido usada como forma de dominação para manter a concentração da terra, a acumulação de riquezas e a exclusão social dos camponeses. Parte dele a análise segundo a qual a ausência de mudanças significativas na estrutura fundiária do país somada aos processos de concentração e ao estímulo a uma agricultura predatória são condições que impulsionam os conflitos no campo.

Esse processo de concentração da terra, com estímulo à agricultura de exportação, substituindo a produção de alimentos de consumo interno pela produção de *commodities* tem sido a causa principal da permanência dos conflitos agrários e das variadas formas de violação de direitos dos camponeses no Brasil. Através da apropriação da terra, os ruralistas, detêm enorme poder econômico e político na sociedade brasileira. A terra não é só sinônimo de riqueza, mas poder e controle social (AFONSO, 2016, p.).

O que se sabe é que esta manutenção do controle social por meio da terra, como também, a manutenção da atual estrutura fundiária com a conivência estatal, tem levado os povos dos campos, das águas e das florestas e trabalhadores rurais, a uma sucessão de conflitos com o latifúndio<sup>24</sup>.

Portanto, não se pode perder de vista que, a atuação organizada dessas populações é resposta à inoperância do Estado brasileiro para a promoção da reforma agrária e da regularização fundiária. Para fins explicativos desta inoperância, podemos apontar a redução de áreas destinadas a assentamentos nos anos iniciais na década de 2000 até a completa paralização da política de reforma agrária em 2019<sup>25</sup>. Como consequência, estas circunstâncias têm repercutido para o aumento dos massacres, como aponta a tabela 02:

**TABELA 02 – DADOS DA LETALIDADE DOS MASSACRES 2005 A 2021**

<b>ANO</b>	<b>Nº DE MASSACRES</b>	<b>Nº DE VÍTIMAS</b>
<b>2005</b>	-	-
<b>2006</b>	<b>01</b>	<b>04</b>
<b>2007</b>	-	-
<b>2008</b>	<b>01</b>	<b>03</b>
<b>2009</b>	-	-
<b>2010</b>	<b>01</b>	<b>06</b>
<b>2011</b>	-	-
<b>2012</b>	<b>01</b>	<b>03</b>
<b>2013</b>	<b>01</b>	<b>05</b>
<b>2014</b>	-	-
<b>2015</b>	<b>02</b>	<b>10</b>

<sup>24</sup>O termo latifúndio consolidou-se como categoria política para nomear os grandes proprietários de terra.

<sup>25</sup> Governo Bolsonaro Suspende Reforma Agrária Por Tempo Indeterminado. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2019/01/governo-bolsonaro-suspende-reforma-agraria-por-tempo-indeterminado/>  
Acesso em: 31 de janeiro de 2022.

<b>2016</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>2017</b>	<b>05</b>	<b>31</b>
<b>2018</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>2019</b>	<b>02</b>	<b>06</b>
<b>2020</b>	<b>01</b>	<b>06</b>
<b>2021</b>	<b>01</b>	<b>03</b>

FONTE: Relatórios de Massacres organizado pela Comissão Pastoral da Terra (CPT)<sup>26</sup>

Estes altos índices de letalidade registrados entre 2005 e 2021, oferecem condições para analisarmos que não se trata de situações isoladas ou desconectadas de um contexto político e histórico de negação de direitos.

As “graves violações a Direitos Humanos” no campo, além de estarem associadas às raízes históricas para a manutenção do poder local, também são consequência da ausência de políticas públicas destinadas a essas populações.

Diante disto, não desconsideramos que o modo como o Brasil se porta diante desta realidade aprofunda a violência promovida por particulares ou destes, associados a agentes de segurança pública.

Diante destas ações e omissões que resultam no aprofundamento da violência no campo, emerge a possibilidade de responsabilização do Estado brasileiro por descumprimento de obrigações assumidas internacionalmente em tratados e convenções de Direitos Humanos.

Como não são ações isoladas, tampouco restritas a uma região do país, as violações a Direitos Humanos vivenciadas no campo, há muito, despertam a atenção de organizações internacionais responsáveis pelo acompanhamento de fatos indicadores de descumprimento de obrigações concernentes aos Direitos Humanos.

Nesse sentido, importa considerar o Relatório produzido pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), criada para promover a observância dos Direitos Humanos no continente. Nele, a Comissão reforça que os aspectos estruturantes da questão agrária no país, especialmente a manutenção da estrutura agrária quase que intocável:

<sup>26</sup> Os números apresentados na tabela 01 e 02 não consideram os assassinatos que não envolvam as condições estabelecidas na metodologia da CPT que caracterizam os casos como massacre. Se considerássemos esses dados na pesquisa, os números seriam superiores aos descritos nas tabelas.

A situação de conflito fundiário no Brasil está intimamente relacionada à história de discriminação econômica estrutural, somada aos processos de desigualdade social que caracterizam a sociedade brasileira. Segundo os arquivos do Estado brasileiro, o processo de distribuição da terra, desde a época em que o país era colônia portuguesa até meados de 1945, não mudou muito, mas manteve-se a concentração da propriedade e posse em poucas pessoas ou famílias. Apesar da chegada de imigrantes no período de 1889 a 1930, que tiveram acesso a um maior número de propriedades, a estrutura permaneceu praticamente inalterada (2021, p. 45) (tradução nossa)<sup>27</sup>.

O documento dedica especial atenção para a questão agrária, especificamente após o suposto cumprimento de um mandado de prisão que resultou na morte de 10 trabalhadores e trabalhadoras rurais, denominado de massacre de Pau d'Arco, ocorrido em 2017 (após 21 anos do Massacre de Eldorado dos Carajás), no estado do Pará.

Desde 2017, a CIDH está atenta à violência rural no Brasil e expressa preocupação com o deslocamento forçado de comunidades rurais; o assassinato de defensores de direitos humanos vinculados ao direito ao meio ambiente, à terra e aos trabalhadores rurais; o massacre de famílias no contexto dos processos de reforma agrária e a impunidade que caracteriza esses eventos (2021, p. 46) (tradução nossa)<sup>28</sup>.

Para Leonilde Servolo de Medeiros (1996), essa realidade só encontra paralelo em situações de guerra civil, o que é paradoxal numa nação que se esforça por construir, para si mesma e para a comunidade internacional, uma imagem de democracia e modernidade.

Portanto, a possibilidade de o país ser responsabilizado por descumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de Direitos Humanos torna o país responsável pelo cumprimento das promessas solenemente feitas e por sua efetiva implementação (CAZZETA, 2009, p. 18).

Incide para averiguação do cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de Direitos Humanos, o sistema global de proteção dos Direitos Humanos

---

<sup>27</sup> La situación de conflicto por la tierra en Brasil está íntimamente relacionada con la historia de discriminación económica estructural, sumada a los procesos de desigualdad social que caracterizan a la sociedad brasileña. Según los archivos del Estado brasileño, el proceso de distribución de la tierra, desde que el país fue colonia portuguesa hasta mediados de 1945, no cambió mucho, pero se mantuvo la concentración de la propiedad y la posesión en pocas personas o familias. A pesar de la llegada de inmigrantes en el período de 1889 a 1930, que tuvieron acceso a un mayor número de propiedades, la estructura se mantuvo prácticamente invariable. (2021, p. 45)

<sup>28</sup> Desde 2017, la CIDH está atenta a la violencia rural en Brasil y expresa preocupación por el desplazamiento forzado de comunidades rurales; el asesinato de defensores de derechos humanos vinculados al derecho al medio ambiente, la tierra y los trabajadores rurales; la masacre de familias en el marco de procesos de reforma agraria y la impunidade que caracteriza estos hechos. (2021, p. 46)

(CAZETTA, 2009), podendo a sua inobservância resultar em condenações, como ocorreu no caso Sétimo Garibaldi x Brasil<sup>29</sup>.

Na sentença do Caso Sétimo Garibaldi, a jurisdição internacional constatou o ilícito cometido pelo Estado brasileiro por violação dos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial, estabelecendo medidas de satisfação e garantia de não-repetição. Nesse sentido, explica Ubiratan Cazetta:

É possível, então, extrair alguns dos critérios que deverão ser mensurados para aferir a responsabilização internacional decorrente da prestação jurisdicional:

- a) Respeito as garantias judiciais;
- b) Recurso efetivo para assegurar os direitos de acesso à justiça, de conhecimento da verdade dos fatos e de reparação aos familiares;
- c) Prazo razoável do processo.

O respeito às garantias judiciais reporta-se ao devido processo legal, com todas as suas nuances, abrangendo quer o autor, quer o requerido no contencioso judicial (2009, p.176-177).

Assim, ao tratarmos da possibilidade de o IDC ser suscitado, consideramos os altos índices de letalidade no campo, que configuram a grave violação a direitos humanos, a ausência de comprometimento com medidas capazes de reduzir as desigualdades no campo, a inobservância do princípio da razoável duração do processo.

Estas condições são capazes de demonstrar que o Brasil, no campo internacional, pode vir a ser responsabilizado pela ofensa (CAZZETA, 2009, p.157), o que bastaria para cumprir o segundo requisito do IDC.

### **3.4 A persistente regra da impunidade no campo**

Um dos grandes desafios apresentados pelos estudiosos da violência no campo consiste nos desdobramentos após a ocorrência dos assassinatos. Em síntese, atribuem o

---

<sup>29</sup> A Justiça Global, a Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares (Renap) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) entraram com petição na Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 6 de maio de 2003. No documento, as organizações denunciaram o Brasil pela violação dos direitos à vida (artigo 4), à integridade pessoal (artigo 5), ao devido processo legal (artigo 8) e à proteção judicial (artigo 25), em relação à obrigação de respeitar os direitos (artigo 1.1), em prejuízo de Sétimo Garibaldi.

problema à incapacidade histórica que os estados têm em investigar e avançar para a responsabilizar os envolvidos.

Sobre o tema, revela-se necessária a transcrição integral de algumas análises para compreendermos as dimensões deste cenário de impunidade que persiste para os crimes cometidos no campo em contexto de disputa pela terra:

Como sistematicamente, os Movimentos de representação dos trabalhadores e as entidades de defesa dos direitos humanos têm denunciado, a impunidade tem sido uma das causas da continuidade dos assassinatos no campo. Financiados por latifundiários, pistoleiros continuam a assassinar trabalhadores rurais sem-terra, indígenas, quilombolas, extrativistas, pescadores, posseiros, assentados e lideranças que fazem a luta pelo direito ao acesso e à permanência na terra. Sem punição exemplar para os criminosos, a impunidade funciona como uma espécie de "licença para matar", ou seja, o pistoleiro, assalariado do crime, que comete um assassinato a mando de alguém e não é punido, não pensará duas vezes para aceitar outra empreitada criminosa. Da mesma forma, o fazendeiro que paga o pistoleiro para matar, sem punição, continuará usando da violência para eliminar quem contrariar seus interesses. A impunidade foi constatada não só por organismos locais e nacionais, mas também por organismos internacionais, como causa da violência (AFONSO, 2016, p. 135).

No decorrer dos conflitos fundiários, também explicitou-se como nunca a dificuldade estrutural da justiça brasileira em dar encaminhamento a esse tipo de questão. A incapacidade em garantir efetiva proteção aos ameaçados de morte, o retardamento dos processos judiciais, a morosidade em prender os executantes e mandantes dos crimes, as raras condenações revelaram claramente para um público mais amplo os estreitos laços que uniam o público e o privado no meio rural brasileiro. Todas as notícias que nos chegam de situações de violência evidenciam as interpenetrações entre o poder policial e as milícias privadas, entre juízes e poder local, entre Estado e violência. Isso significa dizer que a impunidade dos responsáveis é constitutiva e alimentadora dessa situação. A impunidade e a consciência dessa impunidade estimulam, sem dúvida, a continuidade dessas práticas (MEDEIRO, 1996, p. 12).

A violência e impunidade que se apresentam no contexto atual, são parte da trajetória de imposição de desigualdade e injustiça contra os povos do campo, fomentada pela concentração e exclusão, historicamente patrocinadas e apoiadas pelos mecanismos do Estado (FABRINI; ROOS, 2014 *apud* PORTO, 2021, p. 53).

O processo que orienta a persistência da impunidade influencia na continuidade de práticas opressoras também em tempo de democracia. No campo, por exemplo, mesmo findada a ditadura as políticas agrárias subsequentes não vieram no sentido de alterar as situações anteriores, mantendo a lógica do desenvolvimento concentrador e excludente. Não foram eliminadas do cotidiano dos trabalhadores a prática da violência e das expulsões (PORTO, 2021, p. 53).

Para estes autores e autoras, reside na impunidade uma das principais causas do permanente cenário de violência no campo e este apontamento não se dá ao acaso. É

considerando concretamente que, dos 1.270 casos registrados de homicídios no campo no País entre 1985 e 2013, menos de 10% foram a julgamento<sup>30</sup>.

Este panorama, além de demonstrar a incapacidade de lidar com essas demandas, demonstra a falta de prioridade para tratar dos conflitos no campo. Isso se confirma pela inércia que mantêm os Estados como cenários desses massacres e de outras violências. Para João Akira Omoto, Procurador Regional da República, existe uma violência simbólica por parte do Estado, por conta da estrutura que não é colocada à disposição para combate aos conflitos no campo<sup>31</sup>.

Essa ausência de prioridade pode ser explicada por meio do contágio de interesses estranhos ao interesse público no processo de apuração de “graves violações de direitos humanos”, como demonstra o Estudo produzido pelo CEJUS:

Interesses esses oriundos sobretudo de compromissos de agentes do sistema de justiça com a elite ou oligarquia local, não raro envolvida com as violações quando essas envolvem interesses econômicos, ou por serem os perpetradores membros do próprio estado, como agentes policiais, que poderiam inclusive ameaçar testemunhas e autoridades, instaurando um ambiente de medo a fim de impossibilitar o julgamento dos crimes (CEJUS, 2014, p. 42).

Essas relações, mantidas ao longo da história, a ausência de um divisor entre espaços públicos e privados resultam em embaraços para a investigação, para o processamento e por consequência para o julgamento, quando chegam a esta fase. Isso porque, se considerarmos a escassa produção de provas, como descrita pelos entrevistados no capítulo anterior, em não poucos casos resulta em arquivamento, ou até mesmo na prescrição dos crimes.

As características desses assassinatos demonstram a necessidade de se recorrer aos procedimentos especiais disponíveis em nosso ordenamento para contrapor o cenário de graves violações aos Direitos Humanos.

---

<sup>30</sup> Em audiência pública realizada na Câmara dos Deputados, a impunidade foi apontada como causa da violência no campo. Os dados foram sobre o quantitativo de casos que foram submetidos a julgamento. Disponível: <[https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:DNneNCMU\\_icJ:https://www.camara.leg.br/noticias/494155-impunidade-e-apontada-como-causa-de-violencia-nocampo-em-judiciaria-publica/+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:DNneNCMU_icJ:https://www.camara.leg.br/noticias/494155-impunidade-e-apontada-como-causa-de-violencia-nocampo-em-judiciaria-publica/+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)> Acesso em: 25/01/2022

<sup>31</sup>Essa fala foi reproduzida em audiência pública. Disponível: <<https://www.camara.leg.br/noticias/494152-debatedores-apontam-falta-de-prioridade-do-judiciario-para-casos-de-violencia-no-campo/>> Acesso em:25/01/2022.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Fui tomada por uma profunda tristeza ao ver aquelas duas vidas desamparadas diante do que lhes haviam feito. Vi tanta Crueldade ao longo da vida, e mesmo calejada me comovo ao ver os homens derramando sangue para destruir sonhos”.  
Belonísia, Torto Arado.

A presente pesquisa buscou complementar as análises já sistematizadas sobre o sentido jurídico do termo “graves violações de direitos humanos”, previsto no art. 109, §5º da CRFB/1988, inserido por meio da EC nº 45, de 2004 e analisar a possibilidade de federalização de massacres no campo. Assim, para compreender como este conceito jurídico vem sendo interpretado pelo Superior Tribunal de Justiça, recorreremos às decisões proferidas pela Corte, especificamente as decisões do IDC nº 1, 2, 3 e 5.

O que se pode apontar é que o STJ não enfrenta a indeterminação do conceito jurídico. Em nenhum dos casos demonstra quais as circunstâncias são consideradas “graves” e que justificariam a incidência do IDC. Contudo, é possível verificar que à medida que a jurisprudência avança, ela vai incorporando as características adicionais a que se refere Ubiratan Cazetta, por meio da análise do caso concreto.

A incursão por estes julgados impulsionou esta pesquisa a buscar meios que nos oferecesse elementos para compreensão do que seriam as violações a direitos humanos consideradas “graves” e que, portanto, justificariam a transferência da competência originária. Assim, restou demonstrado, que as organizações internacionais que historicamente se vinculam a temática dos Direitos Humanos, apontam para o chamado padrão consistente de violações aos direitos humanos. De modo que, estamos diante de um conceito jurídico que possui uma significação, como infere Costa. O legislador pode ter silenciado quanto a estabelecer um rol taxativo, mas há extensa produção sobre o tema capaz de orientar a aplicação do instituto, como ficou sobejamente demonstrado.

Outra perspectiva a ser considerada é o projeto inicial que previa as hipóteses de incidência do IDC, afinal, esta previsão não é formulada ao acaso, foi construída a partir da percepção de que existem padrões de violações a direitos humanos que por suas circunstâncias, devem ser deslocados da competência originária, em razão da incapacidade histórica que os Estados possuem em investigar, processar e julgar estes casos, em que se incluem os massacres no campo.

Quanto aos objetivos específicos, esta pesquisa encontrou dificuldade em analisar a integralidade das decisões, os acórdãos são extensos e merecem melhor abordagem numa pesquisa posterior, nesse sentido, nos limitamos a apontar como o STJ tem analisado o critério da grave violação a Direitos Humanos e nos lançamos ao desafio de compreender a incapacidade, sendo este o terceiro requisito para o deferimento do IDC.

Diante das entrevistas realizadas, uma questão que não estava prevista em nossa análise surgiu, ambos os entrevistados apontaram a ausência de procedimento regulamentado por lei do IDC, sendo esta uma dificuldade a ser considerada e aperfeiçoada. Após este apontamento, fizemos uma incursão nas Portarias da Procuradoria Geral da República, para compreendermos os impactos dessa ausência. A pesquisa demonstrou que atualmente, a PGR extinguiu a Secretaria responsável pela análise das solicitações do IDC, este fator precisa ser considerado, afinal, essa ausência pode representar obstáculos para uma análise mais apurada das solicitações que chegam ao PGR.

Por meio das entrevistas também ficou demonstrado as implicações concretas que a ausência de um rol taxativo oferece para a tramitação do IDC, no entanto, é preciso considerar que mesmo diante desta ausência, há padrões consistentes de graves violações a direitos humanos que orientam o pedido. Ademais, como ficou demonstrado, a atuação do PGR como único legitimado não limita a participação de outros agentes da sociedade civil, estes atuam paralelamente, provocando-o, como ocorreu com a Associação Cerrado Assessoria Jurídica Popular. Somado a estes desafios, também há as conflitualidades vivenciadas nos casos, como a insegurança vivenciada pelos defensores, defensoras de Direitos Humanos e para as vítimas e familiares.

Ficou constatado que o IDC também exerce significativa pressão institucional nos Estados cenários das graves violações a Direitos Humanos, dentre eles, o andamento de casos que estavam parados nas delegacias ou nas comarcas que foram movimentados após o incidente ser suscitado, somado a isto, a resposta satisfatória por meio da investigação e produção de provas robustas e do julgamento dos envolvidos, supondo que houve observância dos prazos, mesmo diante da complexidade dos casos.

Outra condição a qual se apoia o temor quanto a impunidade que ficou demonstrada nesta pesquisa, consiste na investigação. Esta foi apontada como o ponto mais sensível nos casos de graves violações a direitos humanos, como evidencia o entrevistado 01, que atuou no

IDC nº 3, diversos foram os casos em que as cenas dos crimes foram modificadas pela polícia do Estado de Goiás. Esse relato descrito não é um caso isolado, no massacre de Pau D'arco também foi constatado por meio de inquérito produzido pela Polícia Federal que houve alterações nas cenas do crime e, ao contrário do que era sustentado sobre uma possível resistência, na verdade foram execuções sumárias.

De modo que, estas circunstâncias se agravam à medida que, quando identificados, os executores e mandantes dos massacres no campo pertencem às forças de segurança pública. Somado a isto, os defensores que atuam nos casos descrevem diversas decisões do Poder Judiciário Local que contrariam a viabilidade da persecução penal, que autorizam a permanência dos envolvidos em condição de interferir nas investigações. O entrevistado 01, IDC nº 3 (Violência Policial) relata que mesmo diante das ameaças sofridas por testemunhas, nada era feito, como também os policiais suspeitos não eram afastados do exercício de suas funções.

Este cenário é recorrente e assim como em outras violações a direitos humanos, esta circunstâncias também se reproduzem nos casos de massacres no campo, dificultando em razão do número de envolvidos e da complexidade, as interferências locais que podem exercer os proprietários de terras nos casos. Este cenário justificaria, portanto, a interferência e o afastamento da jurisdição originária, com isso, nada impede que o deslocamento seja deferido ainda na fase de investigação. Como explica Ubiratan Cazetta, “quanto à investigação é intuitivo a conclusão segunda a qual a investigação torna-se proporcionalmente mais complicada quanto maior o tempo decorrido antes de serem empreendidas, o que pode levar a um deslocamento de competência já no início das apurações policiais” (2009, p. 170), portanto, considerando essa característica é aconselhável que seja impulsionada ações que possam refletir concretamente.

Concretamente, a Justiça Global, a Comissão Pastoral da Terra (CPT), a Terra de Direitos e o Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos que atuam acompanhado o caso do Massacre de Pau D'arco, descrevem o seguinte fato:

Para completar o cenário de alta insegurança, o judiciário no estado do Pará não vem garantindo o cumprimento das investigações de forma satisfatória e comprometida com a justiça. O juiz substituto Jun Kubota soltou 13 policiais envolvidos no caso, no dia 8 de agosto. Eles estavam presos temporariamente a pedido do Ministério Público, sob a justificativa de estarem ameaçando testemunhas e interferindo

diretamente nas investigações. Kubota, contrariando a decisão do juiz titular, determinou a soltura dos agentes, o que obrigou a PF e o MP a acelerarem a investigação, como forma de evitar um risco ainda maior para testemunhas e a apuração do caso.<sup>32</sup>

A ocorrência desses fatos demonstra a gravidade e os diversos obstáculos arbitrários, revestidos de legalidade que atravessam a investigação, o processamento e o julgamento, tornando-se imperioso, a adoção, conforme o caso, do Incidente de Deslocamento de Competência.

É nesta atuação das autoridades locais que reside a análise do terceiro critério do IDC. Na avaliação desta pesquisa, este é o requisito mais problemático, afinal, quais as circunstâncias que indicariam que o Estado não está observando as garantias processuais?

Quanto a este último requisito da “incapacidade”, a literatura sobre o tema é bastante escassa, diferentemente, dos outros critérios como o da grave violação a direitos humanos e o que caracterizaria a responsabilização por descumprimento de Tratados e de Convenções de Direitos Humanos. Especialmente por se tratar de um critério jurisprudencial, essa condição do requisito impede uma verificação mais apurada do real sentido do requisito.

Como mencionado pelos entrevistados 01 e 02, um caminho que foi adotado no IDC nº 3 para configurar a incapacidade foi a descrição detalhada dos atos processuais, com a finalidade de demonstrar que existia por parte do Estado de Goiás a violação à razoável duração do processo.

Contudo, este caminho para compreender este critério pode ser insuficiente, afinal, não se descarta que as instituições estatais observem o formalismo na investigação e do processamento, mas concretamente essas ações não se revelam aptas a solucionar o crime, processar e julgar. Sendo intentadas apenas para afastar a possibilidade de incidência do IDC ou de outros mecanismos. O estudo deste critério merece maior atenção e poderá ser verificado em pesquisa posterior, abordado especificamente este critério, com uma abordagem mais extensa e profunda das decisões quanto a este critério, uma vez que, como já dito, se trata de um critério jurisprudencial, considerado corolário dos requisitos positivados na CRFB/1988.

---

<sup>32</sup> Ver mais em: <http://www.global.org.br/blog/massacre-de-pau-darco-laudo-da-pf-constata-o-obvio-foi-crime-de-estado/>. Acesso em 25 de fevereiro de 2022.

Resta, portanto, compreender melhor as disfuncionalidades que caracterizam a incapacidade dos Estados em oferecerem respostas quanto aos crimes de graves violações de Direitos Humanos. Com a finalidade de diluir as incompreensões sobre o requisito e assegurar a utilidade do instituto que tem preponderado nas decisões do STJ.

Como estão pendentes as Ações promovidas pelas associações de classes já mencionadas, que questionam a constitucionalidade do instituto, muito ainda deve ser considerado e aperfeiçoado, cabendo diversos estudos que apontem um direcionamento mais harmônico com a finalidade do instituto em nosso ordenamento jurídico.

Em conclusão, é importante destacar que somado a atuação por meio deste instituto, como um mecanismo estratégico diante dos massacres no campo, é necessário buscar outros mecanismos no direito brasileiro e internacional, capazes de reparar os familiares das vítimas, para que a atuação não esteja restrita apenas ao campo da punição. Mais do que punir é necessário reparar, para garantir a não repetição.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. B. G. *O Massacre de Eldorado Dos Carajás e a Luta do Movimento Camponês Pela Terra no Sul e Sudeste do Pará*. 2016. Dissertação (Mestrado em Dinâmicas Territoriais e Sociedade na Amazônia - Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Marabá, Pará, 2016).
- BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. O legado do processo constituinte. In: José Geraldo de Sousa Junior; José Carlos Moreira da Silva filho; PAIXÃO, Cristiano; Lívia Gimenes Dias da Fonseca; Talita Tatiana Dias Rampin. (Org.). "O Direito Achado na Rua, vol. 7: Introdução Crítica à Justiça de Transição na América Latina". 1ed. Brasília: UNB, 2015, v. 7, p. 51-53.
- BOBBIO, Norberto, 1909- A era dos direitos / Norberto Bobbio; tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. — Nova ed. — Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BUCCI, Daniela; KOCH, Camila. A Responsabilidade Internacional do Estado por Violação de Direitos Humanos por ato de particular: O caso Maria da Penha. ARACÊ DIREITOS HUMANOS EM REVISTA, v. 1, p. 6-23, 2014. Disponível em: <[https://www.academia.edu/32721345/A\\_responsabilidade\\_internacional\\_do\\_estado\\_por\\_violacao\\_de\\_direitos\\_humanos\\_por\\_ato\\_de\\_particular\\_o\\_caso\\_Maria\\_da\\_Penha\\_International\\_responsibility\\_of\\_the\\_State\\_for\\_human\\_rights\\_violations\\_arising\\_out\\_of\\_acts\\_of\\_individuals\\_the\\_Maria\\_da\\_Penhas\\_case](https://www.academia.edu/32721345/A_responsabilidade_internacional_do_estado_por_violacao_de_direitos_humanos_por_ato_de_particular_o_caso_Maria_da_Penha_International_responsibility_of_the_State_for_human_rights_violations_arising_out_of_acts_of_individuals_the_Maria_da_Penhas_case)> Acesso em 07 dez. 2021.
- BRASIL. Decreto Federal 1.904 de maio de 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/anexo/and1904-96.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/anexo/and1904-96.pdf)>. Acesso em 28 de novembro de 2021.
- BARCELO, Ana Paula de; BARROSO, L. Roberto. O começo da história: a Nova Interpretação Constitucional e o Papel dos Princípios no Direito Brasileiro. Interesse Público, v. 5, n.n 19, p. 51-80, 2003.
- BARREIRA, César. Massacres: monopólio difuso da violência. Revista Crítica de Ciências Sociais, Coimbra, n. 57/58, p. 169-186, jun./nov. 2000. Disponível em: <<https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/27083>> Acesso em 22 de dezembro de 2021.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988.
- BRASIL, Procuradoria Geral da República. Portaria nº 556 de 13 de agosto de 2014. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/20594/PT\\_PGR\\_MPF\\_2014\\_556.pdf?sequence=5&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/20594/PT_PGR_MPF_2014_556.pdf?sequence=5&isAllowed=y)> Acesso em: 19 de fevereiro de 2022
- BRASIL, Procuradoria Geral da República. Portaria nº 786, DE 2 DE SETEMBRO DE 2019. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/187476/PT\\_PGR\\_MPF\\_2019\\_786.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/187476/PT_PGR_MPF_2019_786.pdf?sequence=3&isAllowed=y)> Acesso em: 19 de fevereiro de 2022.
- BRASIL, Procuradoria Geral da República. Portaria nº 40, de 24 de abril de 2020. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/202669/PT\\_PGR\\_MPF\\_2020\\_40.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/202669/PT_PGR_MPF_2020_40.pdf?sequence=3&isAllowed=y)> Acesso em: 26 de fevereiro de 2022.

CARVALHO RAMOS, André de. Responsabilidade internacional por violação de Direitos Humanos: Seus Elementos, a Reparação Devida e Sanções Possíveis - Teoria e Prática do Direito Internacional. Renovar. Rio de Janeiro/ São Paulo, 2004.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de. Federalização de violações contra direitos humanos. Disponível em: Biblioteca jurídica virtual do laboratório de informática jurídica da Universidade Federal de Santa Catarina, 2005. Acesso em 06 jul. 2021.

CAZETTA, Ubiratan. Direitos humanos e Federalismo - O Incidente de deslocamento de Competência. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

CATTONI DE OLIVEIRA, M. A.; GOMES, David Francisco Lopes. Transição e Constitucionalismo: Aportes ao debate público contemporâneo no Brasil. In: José Geraldo de Sousa Junior; José Carlos Moreira da Silva filho; Cristiano Paixão; Lívia Gimenes Dias da Fonseca; Talita Tatiana Dias Rampin. (Org.). "O Direito Achado na Rua, vol. 7: Introdução Crítica à Justiça de Transição na América Latina". 1ed. Brasília: UNB, 2015, v. 7, p. 185-191.

COELHO, Inocêncio Mártires. As ideias de Peter Haberle e a abertura da interpretação constitucional no direito brasileiro. Revista de informação legislativa, v. 35, n. 137, p. 157-164, jan./mar. 1998. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/343> . Acesso em: 12 de janeiro de 2022.

COSTA, Regina Helena. Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa. Revista Justitia, São Paulo, 1989, p. 35-55. Disponível em: <http://www.revistajustitia.com.br/revistas/0a0d5x.pdf> Acesso em 05 de janeiro de 2021.

Comissão Camponesa da Verdade: Relatório Final: Violações de direitos no campo 1946 a 1988. / Sérgio Sauer... [et al.] Organizadores. Brasília: Dex-Unb, 2015.

Direitos humanos: história, teoria e prática / organizado por Giuseppe Tosi – João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2005. Disponível em: [http://www.cchla.ufpb.br/ncdh/wp-content/uploads/2015/11/2005.DH\\_-historia-teoria-pr%C3%A1tica.pdf](http://www.cchla.ufpb.br/ncdh/wp-content/uploads/2015/11/2005.DH_-historia-teoria-pr%C3%A1tica.pdf) Acesso em: 21/11/2021.

Estudo sobre a federalização de graves violações aos direitos humanos/ coordenação: Olívia Alves Gomes; Guilherme de Assis Almeida; [autores] Roberta Corradi Astolfi, Pedro Lagatta, Amanda Hildebrand Oi. – Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria da Reforma do Judiciário, 2014, 76 p.

FIORATO, D. C. Efetividade do processo e/ou razoável duração do processo no Estado Democrático de Direito. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. IX. 90-126, 2012. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/20370/14703> Acesso em 25 de janeiro 2022.

GÁNDARA CARBALLIDO, Manuel Eugénio. Repensando los derechos humanos desde las luchas. Revista direitos fundamentais & democracia (UniBrasil) v. 15, p. 41-52, 2014.

GUIMARÃES, Alberto Passos. As Classe Perigosas: Banditismo urbano e rural. Rio de Janeiro. Editora UFRJ, 2008.

Inter-American Commission on Human Rights. Situación de los derechos humanos en Brasil: Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 12 de febrero de 2021 / Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Brasil2021-es.pdf> Acesso em: 04 de janeiro de 2022.

- JUNQUEIRA RIBEIRO, Bruna. A (In) Capacidade Estatal de Defesa dos Direitos Humanos: O Incidente de Deslocamento de Competência nº 3 e a violência policial no Estado de Goiás. Brasília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/20950> Acesso em: 05 de janeiro de 2021.
- LIMA, Renato Brasileiro de. Manual de Processo Penal: volume único. 8 ed. rev. ampl. e atual. Salvador. Editora JusPodivm, 2020.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. DIREITOS HUMANOS E TRATAMENTO IGUALITÁRIO: questões de impunidade, dignidade e liberdade. REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 15 No 42 Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-69092000000100006>> Acesso em: 25 de janeiro de 2022.
- SARMENTO, Daniel. IKAWA, Daniela, PIOVESAN, Flávia. Igualdade, Diferença e Direitos Humanos. Rio de Janeiro. Editora Lumen Juris. 2008
- MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Dimensões políticas da violência no campo. Tempo. Revista do Departamento de História da UFF, Rio de Janeiro, v. 1, n.1, p. 126-141, 1996.
- MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Empresariado Rural, modernização da agricultura e a violência no meio rural brasileiro. Revista Latinoamericana de Trabajo y Trabajadores, 2 (mayo-octubre 2021), 183-214. Disponível em: <https://revista.redlatt.org/index.php/revlatt/article/view/31> Acesso em: 02 de dezembro de 2021.
- NATALINO, Marco Antonio et al. Constituição e Política de Direitos Humanos: antecedentes, trajetórias e desafios. In.: Políticas Sociais: acompanhamento e análise - vinte anos da Constituição Federal nº17, volume 3, 2009. p. 67-131. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4326/1/bps\\_n.17\\_vol03\\_diretos\\_humanos.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4326/1/bps_n.17_vol03_diretos_humanos.pdf)>. Acesso em 02 dez.2021.
- PIOVESAN, Flávia. “Direitos Humanos Internacionais e Jurisdição supranacional: a exigência de federalização”, Revista Procuradores do Estado, 2000. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan\\_federalizacao.html](http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan_federalizacao.html) Acesso em: 06 de janeiro de 2022.
- PORTO, Cléia Anice. Memórias, Histórias e resistências camponesas em um desenvolvimento rural gerador de violência e impunidade: o caso do massacre de Pau'darco. Brasília, 2020.
- Pellegrini, T. (2011). No fio da navalha: literatura e violência no Brasil de hoje. Estudos De Literatura Brasileira Contemporânea, (24), 15–34. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/estudos/article/view/9003>. Acesso em 31/01/2022.
- SADDY, A. Conceitos Jurídicos Indeterminados e a Sua Margem de livre apreciação. Revista de Direito da Administração Pública. Ano 2, v. 01 nº 1, 2016, p. 55-99.
- VIEIRA JUNIOR, Itamar. Torto Arado. Todavia. São Paulo, 2021, 10ª edição.

## ANEXO I – QUESTIONÁRIO APLICADO

- 1) De qual ONG, movimento, instituto ou associação você faz parte ou fazia quando participou organicamente do processo de Federalização? Quais são as pautas defendidas pela organização? Qual cargo ou função você ocupa?
- 2) Em qual caso você atuou?
- 3) Como se deu o processo de articulação para que houvesse a federalização? Outras organizações da sociedade civil estavam envolvidas?
- 4) Apesar do único legitimado ser o Procurador Geral da República para formular o pedido, esse requisito não impede que ele seja provocado. No caso em que você atuou, a iniciativa partiu das organizações envolvidas ou do próprio PGR? Como se deu a interação com o PGR?
- 5) Considerando que o IDC pode ser suscitado a qualquer tempo, em que momento do inquérito/processo a sua organização entendeu que se tratava de uma hipótese de cabimento do Incidente de Deslocamento de Competência? Qual circunstância foi predominante?
- 6) Diante da sua atuação, o que você percebeu como elemento diferencial no caso federalizado? Você aponta alguma vantagem ou desvantagem nos casos? O que houve de melhor?
- 7) Diante do reconhecimento da grave violação a direitos humanos e da possibilidade do Brasil ser responsabilizado pela ação ou omissão no caso, você percebe que o caso ganha notoriedade?
- 8) Como você avalia a atuação do poder judiciário estadual diante da federalização. Há oposição?
- 9) Enquanto defensor ou defensora dos direitos humanos, como você avalia a hipótese de federalização para os casos de grave violação?
- 10) Você avalia que a ausência de um rol taxativo das circunstâncias que poderiam ser federalizadas gera prejuízos para o combate as graves violações a direitos humanos?
- 11) Você avalia que a federalização deu celeridade ao julgamento dos casos?
- 12) A federalização do caso gerou uma efetiva prestação jurisdicional e qual o resultado do julgamento?
- 13) Houve recurso da parte quando o processo foi federalizado?