



## CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES PROCESSUAIS PENais PELA CORTE INTERAMERICANA NO CASO FAVELA NOVA BRASÍLIA VS BRASIL

COMPLIANCE WITH THE INTER-AMERICAN COURT'S CRIMINAL  
PROCEDURAL OBLIGATIONS IN THE FAVELA NOVA BRASÍLIA V. BRAZIL CASE

Gustavo Henrique de Andrade Cordeiro

Doutor em Direito pela Instituição Toledo de Ensino (ITE). Mestre em Direito pelo Centro Universitário Eurípides de Marília (UNIVEM). Professor do Centro Universitário Eurípedes de Marília (UNIVEM). Vice-Líder do Grupo de Pesquisa DiFuSo - Direitos Fundamentais Sociais. Coordenador do Grupo de Estudos de Marília João Batista de Santana da Associação Paulista do Ministério Público. Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado de São Paulo. E-mail: gustavomqv@hotmail.com.

**Como citar:** CORDEIRO, Gustavo Henrique de Andrade. Cumprimento das obrigações processuais penais pela Corte Interamericana no caso Favela Nova Brasília vs Brasil. *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 20, n. 2, p. 189-204, ago. 2025. DOI: 10.5433/1980-511X.2025.v20.n2.50989. ISSN: 1980-511X.

Recebido em: 08/07/2024

Aceito em: 16/08/2025

**Resumo:** O estudo das obrigações processuais penais positivas estabelecidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) no caso Favela Nova Brasília vs Brasil analisa a interseção entre a proteção dos direitos humanos e a efetividade do sistema penal brasileiro. Este artigo investiga o grau de cumprimento pelo Estado brasileiro das obrigações determinadas pela CIDH, que condenou o Brasil por execuções extrajudiciais e violência sexual cometidas durante operações policiais. A CIDH determinou medidas para investigação, processamento e punição dos responsáveis, além de reparações às vítimas. Contudo, a implementação dessas medidas enfrenta desafios e lacunas. A pesquisa, de método dedutivo e bibliográfico, examina os mandamentos de criminalização, a decisão da CIDH, a efetividade das medidas adotadas pelo Brasil e suas implicações para a proteção dos direitos humanos.

**Palavras-chave:** caso Favela Nova Brasília; Corte Interamericana de Direitos Humanos; obrigações processuais penais positivas; direitos humanos; accountability.

**Abstract:** This study analyzes the intersection of human rights protection and the effectiveness of the Brazilian penal system by examining the positive criminal procedural obligations established by the Inter-American Court of Human Rights (IACtHR) in the Favela Nova Brasília v. Brazil case. This article investigates the degree to which the Brazilian state has complied with the obligations imposed by the Court, which condemned Brazil for extrajudicial executions and sexual violence committed during police operations. The IACtHR mandated measures for the investigation, prosecution, and punishment of those responsible, as well as reparations for the victims. However, the implementation of these measures faces significant challenges and gaps. Using a deductive and bibliographic method, this research examines the mandates to criminalize, the IACtHR's decision, the effectiveness of the measures adopted by Brazil, and their implications for the protection of human rights.

**Keywords:** Favela Nova Brasília Case; Inter-American Court of Human Rights; positive criminal procedural obligations; human rights; accountability.

## INTRODUÇÃO

O estudo das obrigações processuais penais positivas estabelecidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em relação ao caso Favela Nova Brasília vs Brasil revela a complexa interseção entre a necessidade de garantir a proteção dos direitos humanos e a efetividade do sistema penal brasileiro. Este artigo propõe-se a analisar o (des)cumprimento dessas obrigações pelo Estado brasileiro, evidenciando a problemática da implementação das decisões internacionais em um contexto de graves violações de direitos humanos.

Em 2017, a CIDH condenou o Brasil por violações aos direitos humanos cometidas durante operações policiais na Favela Nova Brasília, no Rio de Janeiro, que resultaram em execuções extrajudiciais e violência sexual. A Corte determinou uma série de medidas que o Estado brasileiro deveria adotar para garantir a investigação, o processamento e a punição dos responsáveis, além de reparações às vítimas e suas famílias. No entanto, a implementação dessas medidas tem sido marcada por significativos desafios e lacunas, suscitando uma análise crítica sobre a capacidade do Brasil de cumprir suas obrigações internacionais.

O presente artigo tem como objetivo principal investigar o grau de cumprimento, pelo Estado brasileiro, das obrigações processuais penais positivas determinadas pela CIDH no caso Favela Nova Brasília vs Brasil. Especificamente, busca-se: (i) examinar os mandamentos de criminalização e as obrigações processuais penais positivas; (ii) analisar a decisão da CIDH no referido caso; (iii) avaliar a efetividade das medidas implementadas pelo Brasil em resposta à decisão da Corte; e (iv) discutir as implicações dessa implementação para a proteção dos direitos humanos no país.

A relevância deste estudo reside na necessidade de compreender a efetividade das normas internacionais de direitos humanos na prática nacional e a capacidade do sistema penal brasileiro de responder adequadamente às determinações da CIDH. Ao analisar o (des)cumprimento das obrigações processuais penais positivas, este artigo contribui para o debate sobre a implementação das decisões da Corte Interamericana, evidenciando os desafios enfrentados pelo Brasil e propõendo reflexões sobre possíveis melhorias no sistema de justiça.

A análise do cumprimento das obrigações processuais penais positivas determinadas pela CIDH no caso Favela Nova Brasília vs Brasil é justificada pela gravidade das violações de direitos humanos envolvidas e pela importância de assegurar que os Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) cumpram suas obrigações internacionais. A implementação eficaz dessas obrigações é crucial para a garantia da justiça e da reparação das vítimas, bem como para a prevenção de futuras violações.

Este artigo adota o método dedutivo, justificado pela necessidade de partir da análise das normas gerais de direitos humanos estabelecidas pela CIDH para examinar sua aplicação no caso específico brasileiro. A escolha deste método permite verificar como os princípios universais de proteção aos direitos humanos se concretizam (ou não) na realidade institucional nacional. A pesquisa é eminentemente bibliográfica, baseada em doutrina jurídica, jurisprudência

internacional e documentos oficiais relacionados ao caso, complementada pela análise de relatórios de cumprimento e dados oficiais sobre letalidade policial disponibilizados pelos órgãos competentes.

### 1 I. OS MANDAMENTOS DE CRIMINALIZAÇÃO E AS OBRIGAÇÕES PROCESSUAIS PENais POSITIVAS: UMA NECESSÁRIA INTRODUÇÃO CONCEITUAL

Os mandamentos de criminalização, também chamados de mandados de penalização, podem ser definidos como ordens, determinadas pelo legislador constituinte, dirigidas, verticalmente, ao legislador ordinário, determinando que este defina certos comportamentos humanos considerados significativamente reprováveis como crimes, com a respectiva cominação de penas mais rigorosas em seus preceitos secundários.

Longe de se tratar de uma recomendação ou de uma sugestão de penalização de determinados comportamentos, os mandados de penalização, na verdade, encerram a qualidade de *ordem* potestativa e vinculante, emitida pelo poder constituinte, com fundamento no princípio da supremacia da Constituição, endereçada ao legislador ordinário, para que aquela conduta censurável seja tipificada como infração penal, cujo atendimento é obrigatório e cuja inobservância caracterizaria uma situação de constitucionalidade, por omissão.

Em outras palavras, “[...] os mandados de criminalização indicam matérias sobre as quais o legislador ordinário não tem a faculdade de legislar, mas a obrigatoriedade de tratar, protegendo determinados bens ou interesses de forma adequada e, dentro do possível, integral” (Ponte, 2008, p. 152).

Ilustrativamente, ao prever que “a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei”, o artigo 5º, inciso XLII, da Constituição Federal (Brasil, 1988), enuncia um mandamento expresso de criminalização que impõe ao legislador ordinário que tipifique comportamentos criminosos que configurem racismo, com o estabelecimento de um regime punitivo diferenciado aos atos racistas, que contemple penas de reclusão, a impossibilidade de liberdade provisória com fiança e jamais permita a extinção da punibilidade de seus agentes pela prescrição.

Portanto, os mandamentos de criminalização constituem “[...] uma das faces da proteção dos direitos fundamentais, criando um novo papel para as sanções penais e para a relação entre o Direito Penal e a Constituição” (Moraes, 2014, p. 59).

Os mandamentos de criminalização, a propósito, embora sejam mais usualmente identificados a partir do texto constitucional, também podem ser prescritos por *tratados internacionais* que determinem aos países subscritores a tipificação de determinadas condutas atentatórias aos direitos humanos em suas legislações internas, assim como a cominação de penas suficientemente satisfatórias, a ponto de bem tutelar o objeto jurídico que se pretende proteger, com efeito dissuasório em relação àquele comportamento criminoso.

Se, por um lado, a supremacia da Constituição se reveste de eficácia normativa, dirige e limita a liberdade de conformação da legislação ordinária, as convenções internacionais de direitos humanos, como se verá mais adiante, também têm superioridade normativa em relação à legislação interna de cada país, o que faz com que os mandados de criminalização previstos em tais documentos internacionais, longe de meras recomendações, tenham inquestionável coercibilidade sobre sua ordem jurídica ordinária.

Reconhecendo o fenômeno dos mandamentos de criminalização em tratados internacionais de direitos humanos, André de Carvalho Ramos (2006) ensina que:

O direito internacional dos direitos humanos possui uma relação dual com o direito penal e processual penal. Ao mesmo tempo em que pugna pela proporcionalidade, legalidade estrita, anterioridade das penas, zelo às garantias dos acusados (devido processo legal, presunção de inocência etc.) e outros, é cada vez mais evidente a existência de uma faceta punitiva, que ordena aos Estados que tipifiquem e punam criminalmente os autores de violações de direitos humanos. [...]. Assim, vários tratados internacionais de direitos humanos possuem dispositivos que exigem dos Estados a criminalização de determinadas condutas ofensivas aos direitos neles mencionados. Além disso, não é de hoje que as instâncias judiciais e quase-judiciais de defesa de direitos humanos extraem, pela via hermenêutica, dos textos internacionais um dever de investigar e punir criminalmente aqueles que violaram os direitos humanos. Obviamente, este dever exige também que o Estado tipifique penalmente a conduta impugnada para que possa investigar e punir (decorrência lógica).

De nada adiantaria que as Constituições e os Tratados Internacionais de Direitos Humanos estabelecessem a necessidade de tipificação penal, em abstrato, de delitos que violassem gravemente direitos fundamentais e humanos, sem que determinassem, por outro lado, a implementação de garantias instrumentais e procedimentais de que tais crimes seriam devidamente investigados, adequadamente processados e, em caso de confirmação de sua existência e da autoria, observados, intransigentemente, os princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, que tais delitos sejam satisfatoriamente punidos, afinal, “o direito penal não encontra atuação sem o processo” (Montagna, 2016, p. 316).

Nessa perspectiva, identificam Douglas Fischer e Frederico Valdez Pereira, ao esquadrinhar a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, com sede em Washington, Estados Unidos, e pela Corte Europeia de Direitos Humanos, sediada em Estrasburgo, na França, a existência de um instituto denominado *obrigações processuais penais positivas*, que poderiam ser conceituadas como

[...] um dever imposto aos Estados Partes de conduzir procedimento investigativo eficiente e processo penal apto a assegurar o acertamento dos fatos ilícitos e a punição dos eventuais autores, sob pena de violação concreta dos dispositivos das convenções regionais de direitos humanos (Fischer; Pereira, 2019, p. 108).

Cuida-se, a propósito, de “[...] nítida vertente processual da obrigação penal de proteção dos direitos humanos garantidos pela Convenção” (Fischer; Pereira, 2019, p. 108), que determina aos Estados membros que conduzam procedimentos, de investigação e de instrução processual, que permitam, concretamente, o esclarecimento da existência e da autoria de fatos violadores aos direitos humanos tutelados em âmbito supranacional, assim como, caso reconhecida a responsabilidade dos agentes implicados, a imposição de uma sanção penal em seus detimentos.

Validamente, Douglas Fischer e Frederico Pereira esclarecem (2019, p. 97) que as obrigações processuais positivas possuem uma *dupla projeção*, porque estabelecem a necessidade da conjugação de esforços das autoridades investigativas e jurisdicionais, primeiramente, para *esclarecimento* de crimes e, depois, para o cumprimento diligente dos *atos procedimentais* que compõem aquela persecução penal.

De antemão, é necessário obtemperar que as *obrigações processuais penais positivas* em nada se confundem com eventual pretensão de condenação a qualquer custo ou de desrespeito aos direitos fundamentais da pessoa investigada ou acusada da prática de uma infração penal: na verdade, o instituto à baila prega o intransigente respeito ao devido processo legal e às garantias individuais da pessoa increpada, os quais devem ser assegurados sem o prejuízo da igualmente necessária dedicação das autoridades do sistema de justiça na investigação do fato, no acertamento judicial e na punição dos culpados, em uma perspectiva *integral* de justiça criminal.

Percebe-se, pois, que a mera tipificação, como delitos, de comportamentos humanos que afrontem direitos humanos, determinada pelos *mandados de criminalização*, estejam em normas constitucionais domésticas ou em convenções internacionais, exige, ao seu lado, um correspondente *procedimental* que assegure que tais condutas perniciosas sejam profundamente investigadas, com o real propósito de que sua autoria seja esclarecida, e devidamente instruída em juízo, com a consequente imposição de penas, caso a culpa do increpado seja reconhecida, o que se nomenclatou por *obrigações processuais penais positivas*.

Nessa perspectiva,

[...] são reconhecidas obrigações estatais de penalizar condutas lesivas aos direitos humanos, tanto para prevenir a sua ocorrência, mediante tipos penais adequados que permitam dissuadir a prática de crimes, que são as chamadas obrigações substanciais, com projeção primordial para o plano legislativo”, assim como para “uma vez constatados [tais crimes], investigar e punir os atos ilícitos de modo efetivo, que se constituem nas chamadas obrigações processuais positivas (Fischer; Pereira, 2019, p. 96-97).

Assim, *mandados de criminalização* e *obrigações processuais penais positivas* são institutos indissociáveis e complementares entre si, que impõem aos Estados partes, respectivamente, obrigações de natureza *penal* e *processual penal* na tutela dos direitos humanos, conforme explicitam Douglas Fischer e Frederico Pereira (2019, p. 118),

[...] as obrigações indicadas anteriormente [mandados de criminalização], de natureza substancial, não esgotam a tutela penal dos direitos e interesses previstos convencionalmente, tratando-se, por sua vez, as *obrigações processuais penais positivas* de exigências que complementam as imposições penais de tipo primário, consistentes na necessidade de os países estipularem dispositivos penais adaptados à salvaguarda dos direitos fundamentais e à dissuasão dos interesses lesivos.

Definidos os conceitos de *mandamentos de criminalização* e *obrigações processuais penais positivas*, impende, doravante, debruçar-se sobre a sentença da Corte



Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília vs Brasil, a fim de entender os fundamentos pelos quais outorgou à República Federativa do Brasil o mandamento de criminalização de determinar, em sua legislação doméstica, a imprescritibilidade dos crimes de redução à condição análoga à de escravo.

## 2 O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS NO CASO FAVELA NOVA BRASÍLIA VS BRASIL.

### O caso Favela Nova Brasília vs Brasil<sup>1</sup>, segundo Valério Mazzuoli (2019)

[...] em 18 de outubro de 1994 e 8 de maio de 1995, durante operações policiais realizadas no Rio de Janeiro, 26 moradores da Favela Nova Brasília – dentre os quais havia crianças – foram executados extrajudicialmente, bem como 3 mulheres – das quais duas eram crianças – sofreram violência sexual por parte de agentes policiais.<sup>2</sup>.

O primeiro inquérito policial sobre a operação policial de 1994 foi conduzido pela própria Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, pela Divisão de Repressão de Entorpecentes, registrado como “resistência com morte dos opositores”, enquanto o segundo procedimento, referente à incursão de 1995, tramitou pela Delegacia de Repressão a Roubos e Furtos contra Estabelecimentos Financeiros. Outro procedimento de investigação foi instaurado, com tramitação perante a Divisão de Assuntos Internos da mesma instituição policial, para apurar a violência sexual praticada pelos agentes policiais.

Paralelamente, no entanto, instaurou-se uma Comissão Especial de Sindicância, no âmbito da Secretaria de Justiça, em que as vítimas dos atos sexuais foram ouvidas e relatam os abusos a que foram submetidas, oportunidade em que se sujeitaram a exames periciais, com resultados inconclusivos, mercê da excessiva demora para a sua realização, assim reconheceram os policiais civis autores de tais violências, cujo relatório foi encaminhado ao Governador do Estado do Rio de Janeiro.

Em que pese a instauração dos procedimentos investigatórios, mais de sete anos se passaram sem a conclusão da investigação, momento em que a Corregedoria da Polícia Civil reuniu todos os procedimentos, em 2002, assumindo a presidência das apurações, porém, sem novas diligências relevantes por mais sete anos, razão pela qual houve a declaração judicial da prescrição dos fatos, em 2009, conforme narram Alencar Frederico Margraf e Andressa Cesti Neves de Lima (2020):

Após as investigações mencionadas não houve mais nenhuma atuação processual significante a partir do ano de 1995, o que perdurou até 2002, momento que em que os autos passaram para a responsabilidade da Corregedoria Interna da Polícia Civil. Houve então a unificação de todos os autos que investigavam o ocorrido na referida incursão em apenas um processo, o de número 141/02 da Corregedoria da Polícia Civil. Foram então tomadas duas diligências, sendo uma delas a citação para a colheita do depoimento do delegado que comandou a operação e a outra a determinação da busca dos familiares das vítimas que foram mortas. Contudo, em 2009 a investigação foi extinta por prescrição, de forma que o relatório foi enviado ao Ministério Público, que solicitou o arquivamento do Inquérito 141/02, o que foi acatado pelo Juiz da 31ª Vara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, e, em 3 de novembro de 2009, o inquérito foi arquivado.

### A negligência dos órgãos de apuração foi bem descrita por Valério Mazzuoli (2019):

Foram iniciadas investigações por parte da Polícia Civil do Rio de Janeiro e de uma Comissão de Investigação Especial estabelecida pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro. Nos autos do processo, as mortes foram registradas como resultado da resistência à detenção

1 Corte Interamericana de Direitos Humanos (2017).

2 Sobre a conjuntura do caso perante a Corte Interamericana, Margraf e Lima (2020) esclarecem que, embora não fossem objeto de análise fatos anteriores à aceitação da jurisdição pelo Brasil, as operações de 1994 e 1995 foram contextualizadas. A primeira incursão (18/10/1994) envolveu 40 a 80 policiais civis e militares que invadiram residências, executaram moradores e transportaram corpos à praça local, com violência sexual contra três mulheres (duas adolescentes de 15 e 16 anos), resultando em 13 mortes masculinas. A investigação inicial pela Divisão de Repressão a Entorpecentes baseou-se em depoimentos de seis policiais e lista de entorpecentes/armas, concluindo por “resistência com morte dos opositores”. Denúncia da jornalista Fernanda Botelho Portugal sobre abuso sexual motivou Comissão Especial de Sindicância, mas exames no IML foram ineficazes pela demora. Sem atuação processual significativa até 2002, os autos transferiram-se à Corregedoria (processo 141/02). Após diligências mínimas, houve extinção por prescrição (2009) e arquivamento homologado pelo Juiz da 31ª Vara Criminal/RJ. Em 2013, após Relatório 141/11 da Comissão IDH, o Subprocurador-Geral solicitou desarquivamento, reconhecendo “homicídios, latrocínio, violências sexuais, tortura e abuso de poder”. Ação penal contra seis implicados foi instaurada (16/05/2013), porém as investigações não esclareceram as 13 mortes nem a violência sexual contra C.SS., L.R.J e L.F.C. A segunda operação (08/05/1995) contou com 14 policiais supostamente impedindo carregamento de armas, resultando em 13 mortes por arma de fogo após confronto. Boletim 252/95 registrou “tráfico, grupo armado e resistência seguida de morte”. Foram ouvidos seis residentes e 19 policiais. Perícia de Tania Donati Paes Rio (2000) concluiu que disparos visavam eliminar, não apenas impedir fuga. O Inquérito 217/04 tramitou na Corregedoria sem progresso, sendo arquivado em 2009. Desarquivamento em 2012 foi negado judicialmente, mas o PGJ conferiu competência ao MP. Em 2015, o TJRJ determinou novo arquivamento, anulando provas colhidas”.

de traficantes. Ambas as investigações foram arquivadas em 2009 por terem prescrito, de acordo com o ordenamento jurídico interno do país, e reabertas quando o Estado recebeu o Relatório de Mérito da Comissão Interamericana, o qual encontrava-se pendente à época da sentença da Corte. As investigações não esclareceram as mortes, enquanto as violações sexuais sequer foram investigadas, bem como não houve a punição de nenhum responsável.

Os critérios estabelecidos pela Corte Interamericana para avaliar o cumprimento da obrigação processual penal positiva de investigar, processar e punir os responsáveis por graves violações aos direitos humanos neste caso específico foram sistematicamente organizados em sete dimensões fundamentais. Primeiramente, a Corte analisou os padrões relativos à devida diligência e prazo razoável em casos de execução extrajudicial. Em segundo lugar, examinou a independência dos órgãos investigativos em casos de morte derivada de intervenção policial. Adicionalmente, avaliou os efeitos da caracterização da ação policial como “resistência à detenção”, bem como a devida diligência e o prazo razoável nas investigações relacionadas aos fatos ocorridos em 1994 e 1995. Por fim, a Corte considerou a efetividade dos recursos para a proteção dos direitos dos familiares das vítimas mortas durante a operação policial, os padrões relativos à devida diligência em casos de violência sexual e a análise sobre a resposta estatal em relação às violações sexuais, conforme sistematização apresentada por Valério Mazzuoli (2019).

A negligência dos agentes públicos incumbidos de apurar os graves atentados aos direitos humanos foi considerada patente pelo órgão jurisdicional interamericano. Esta conclusão fundamentou-se em três elementos centrais: a demora injustificada no desenvolvimento dos processos, a falta de ação das autoridades públicas e a consequente prescrição dos processos penais. Conforme destacam Alexandre Coutinho Pagliarini e Luciana Benassi Gomes Carvalho (2020), a Corte IDH considerou demonstrada a existência de violação à garantia de acesso, tendo em conta que as investigações para apuração da morte de 26 pessoas em duas incursões (1994 e 1995) na Favela Nova Brasília foram conduzidas com extremo desleixo e deliberada omissão por parte das autoridades brasileiras.

Valério Mazzuoli (2019) destaca, ao avaliar a sentença da Corte Interamericana, a obrigação processual penal positiva do Estado de apurar, processar e punir os agentes policiais em situação de execuções extrajudiciais, sob pena de incentivar a impunidade:

A Corte aduziu que, em casos nos quais se alegue a ocorrência de execuções extrajudiciais, é fundamental que seja realizada uma investigação efetiva no Estado sobre a privação arbitrária do direito à vida contemplado no art. 4º da Convenção, a fim de que seja determinada a verdade e a persecução, captura, ajuizamento e eventual punição dos responsáveis – dever este que se torna ainda mais intenso quando estão ou podem estar envolvidos agentes estatais, uma vez que estes possuem o monopólio da força, motivo pelo qual, se os fatos violadores de direitos humanos não são investigados com a devida seriedade, resultam favorecidos e incentivados pelo poder público.

Neste particular, constatou a Corte Interamericana de Direitos Humanos ser inadequado que fatos imputáveis a agentes policiais sejam investigados pela mesma instituição a que pertençam, conforme a lição de Eduardo Cambi e Letícia de Andrade Porto (2022),

[...] no ponto resolutivo 16, da decisão do caso Favela Nova Brasília, a Corte IDH decidiu que, havendo mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial, a investigação deve se dar por um órgão independente e diferente da força policial envolvida no incidente, isto é, o Ministério Público.

No mesmo sentido, a análise de Valério Mazzuoli (2019):

A Corte entendeu que houve demora injustificada no desenvolvimento do processo, tendo como consequência principal a falta de ação das autoridades públicas, o que resultou na prescrição do processo penal. Isso porque a maior parte dos trâmites processuais foi levada a cabo pelas próprias autoridades policiais – as quais, por terem interesse direto no resultado da ação, não possuíam imparcialidade, independência e idoneidade necessárias para garantir uma investigação efetiva.

Após a regular tramitação do caso, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, novamente, responsabilizou o Brasil por violação aos direitos humanos, nos seguintes termos: i) o Estado é responsável pela violação do direito às garantias judiciais de independência e imparcialidade da investigação, devida diligência

e prazo razoável, estabelecidas no artigo 8.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos; ii) o Brasil é responsável pela violação do direito à proteção judicial, previsto no artigo 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos; iii) o Estado é responsável pela violação dos direitos à proteção judicial e às garantias judiciais, previstas nos artigos 25 e 8.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e os artigos 1, 6 e 8 da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, bem como o artigo 7 da Convenção Belém do Pará, em detrimento de L.R.J., C.S.S. e J.F.C.; iv) O Estado é responsável pela violação do direito à integridade pessoal, previsto no artigo 5.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em detrimento de: Mônica Santos de Souza Rodrigues; Evelyn Santos de Souza Rodrigues; Maria das Graças da Silva; Samuel da Silva Rodrigues; Robson Genuíno dos Santos Jr; Michelle Mariano dos Santos; Bruna Fonseca Costa; Joyce Neri da Silva Dantas; Geni Pereira Dutra; Diogo da Silva Genoveva; João Alves de Moura; Helena Vianna dos Santos; Otacílio Costa; Pricila Rodrigues; William Mariano dos Santos; L.R.J.; C.S.S. e J.F.C (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2017).

Pragmaticamente, segundo a Corte,

[...] assim que se tome conhecimento do uso, por parte de agentes de segurança estatal, de armas de fogo com consequências letais, o Estado está obrigado a determinar se a privação de vida foi arbitrária ou não – obrigação esta que constitui um elemento fundamental e condicionante para a proteção do direito à vida que se vê anulado nessas situações (Mazzuoli, 2019).

Consequentemente, a Corte Interamericana condenou a República Federativa do Brasil às seguintes sanções: i) o Estado deverá conduzir eficazmente a investigação em curso sobre os fatos relacionados às mortes ocorridas na incursão de 1994, com a devida diligência e em prazo razoável, para identificar, processar e, caso seja pertinente, punir os responsáveis; ii) a respeito das mortes ocorridas na incursão de 1995, o Estado deverá iniciar ou reativar uma investigação eficaz a respeito desses fatos; iii) o Brasil deverá também, por intermédio do Procurador-Geral da República do Ministério Público Federal, avaliar se os fatos referentes às incursões de 1994 e 1995 devem ser objeto de pedido de Incidente de Deslocamento de Competência; iv) o Estado deverá iniciar uma investigação eficaz a respeito dos fatos de violência sexual; v) o Brasil deverá oferecer gratuitamente, por meio de suas instituições de saúde especializadas, e de forma imediata, adequada e efetiva, o tratamento psicológico e psiquiátrico de que as vítimas necessitem, após consentimento fundamentado e pelo tempo que seja necessário, inclusive o fornecimento gratuito de medicamentos, assim como os tratamentos respetivos deverão ser prestados, na medida do possível, nos centros escolhidos pelas vítimas; vi) o Estado deverá proceder às seguintes publicações, no prazo de seis meses: a) o resumo oficial da sentença, uma só vez, no Diário Oficial, em corpo de letra legível e adequado; b) o resumo oficial da sentença, uma só vez, em um jornal de ampla circulação nacional, em corpo de letra legível e adequado; c) o resumo oficial da sentença e também a sentença, na totalidade, disponível por um período de três anos, em uma página eletrônica oficial do governo federal, na página eletrônica oficial do Governo do Estado do Rio de Janeiro e na página eletrônica da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro; d) as contas das redes sociais Twitter e Facebook, da Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério da Justiça, do Ministério das Relações Exteriores, da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro e do Governo do Estado do Rio de Janeiro devem promover a página eletrônica em que figure a sentença e seu resumo, por meio de um post semanal pelo prazo de um ano; vii) o Estado deverá realizar um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional, em relação aos fatos do presente caso e sua posterior investigação, durante o qual deverão ser inauguradas duas placas em memória das vítimas, na praça principal da Favela Nova Brasília; viii) o Brasil deverá publicar anualmente um relatório oficial com dados relativos às mortes ocasionadas durante operações da polícia em todos os estados do país, contando informação atualizada anualmente sobre as investigações realizadas a respeito de cada incidente que redunde na morte de um civil ou de um policial; ix) o Estado, no prazo de um ano, deverá estabelecer os mecanismos normativos necessários



para que, na hipótese de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial, em que prima facie policiais apareçam como possíveis acusados, desde a notitia criminis se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertença o possível acusado; x) o Brasil deverá adotar as medidas necessárias para que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial; xi) O Estado deverá implementar, em prazo razoável, um programa ou curso permanente e obrigatório sobre atendimento a mulheres vítimas de estupro, destinado a todos os níveis hierárquicos das Polícias Civil e Militar do Rio de Janeiro e a funcionários de atendimento de saúde; xii) adotar as medidas legislativas ou de outra natureza necessárias para permitir às vítimas de delitos ou a seus familiares participar de maneira formal e efetiva da investigação de delitos conduzida pela polícia ou pelo Ministério Público; xiii) o Brasil deverá adotar as medidas necessárias para uniformizar a expressão “lesão corporal ou homicídio decorrente de intervenção policial” nos relatórios e investigações da polícia ou do Ministério Público em casos de mortes ou lesões provocadas por ação policial, com a abolição do conceito de “oposição” ou “resistência” à ação policial deverá ser abolido; xiv) O Estado deverá pagar a soma de US\$35.000,00 (trinta e cinco mil dólares dos Estados Unidos da América), uma única vez, para cada uma das vítimas de violações dos direitos às garantias judiciais, à proteção judicial e à integridade pessoal reconhecidos em sentença, e a soma adicional de US\$15.000,00 (quinze mil dólares dos Estados Unidos da América) para L.R.J., C.S.S. e J.F.C., individualmente, a título de indenização por dano imaterial; xv) reembolso de custas e gastos (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2017).

Ao esquadrinhar a sentença do caso, Flávia Piovesan (2022, p. 814) assim a sintetiza:

Em 16 de fevereiro de 2017, foi proferida sentença pela Corte Interamericana no caso Cosme Rosa Genoveva, Evandro Oliveira e outros, referente à denúncia de execução extrajudicial envolvendo 26 pessoas, inclusive 6 adolescentes, na atuação da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro de 18 de outubro de 1994 a 8 de maio de 1995 na Favela Nova Brasília. Na hipótese, a Corte declarou o Estado Brasileiro responsável pela violação aos direitos à integridade pessoal, à proteção judicial e às garantias judiciais, condenando o Estado ao dever de conduzir eficazmente a investigação sobre os fatos em tela, com a devida diligência e em prazo razoável, para identificar, processar e punir os ‘responsáveis, determinando, ainda, a publicação da sentença em jornais de ampla circulação nacional, bem como a realização de ato público de reconhecimento da responsabilidade internacional, dentre outras medidas’.

Após a exposição dos fundamentos invocados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos ao condenar a República Federativa do Brasil no caso Favela Nova Brasília, fundamental, agora, avaliar se as disposições de sua sentença foram efetivamente implementados na ordem jurídica interna.

### **3 O (DES)CUMPRIMENTO DO MANDAMENTO DE CRIMINALIZAÇÃO E DAS OBRIGAÇÕES PROCESSUAIS PENais POSITIVAS DETERMINADOS PELA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS NO CASO FAVELA NOVA BRASÍLIA VS BRASIL**

Diante da autoridade da sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no tocante a um tema tão sensível, o inevitável questionamento subsequente é questionar se a República Federativa do Brasil tem se atentado às determinações do órgão jurisdicional interamericano, incorporando as boas práticas por ele ordenadas.

Quanto à determinação de investigação das chacinas, se, por um lado, o episódio de 1994, após o desarquivamento, foi objeto de denúncia pelo Ministério Público, em maio de 2013, e, hoje, tramita pela Justiça fluminense<sup>3</sup>, por outro, “[...] os fatos de 1995, embora reiniciadas as investigações em julho de 2018, foram definitivamente arquivados, em março de 2020, por falta de elementos suficientes

<sup>3</sup> A denúncia de 1994 tramita na 1ª Vara Criminal/RJ (processo 0271673-52.2009.8.19.0001) no Tribunal do Júri contra José Luiz da Silva dos Santos (PM), Paulo Roberto Wilson da Silva, Carlos Coelho Macedo, Rubens Souza Bretas e Ricardo Gonçalves Martins (PCs). Plínio Alberto dos Santos (PM) foi assassinado em 2018. Em outubro/2019, a 8ª Câmara Criminal/TJRJ negou recursos defensivos. Ninguém foi responsabilizado pelas 13 mortes. O inquérito de 1995, arquivado em 2009 e 2015, foi reaberto em julho/2018 por determinação do PGJ/RJ, mas novamente arquivado em março/2020 por impossibilidade de individualizar condutas (Caso [...], [2024]).

para a ação penal”, ficando impunes os agentes policiais responsáveis por esses delitos” (Caso [...], [2024]).

Por outro lado, no que tange à ordem de apurar os crimes sexuais praticados contra as mulheres, explica que

[...] em setembro de 2018, o Ministério Público do Rio de Janeiro (MP-RJ) instaurou procedimento investigatório criminal para apurar os crimes de violência sexual”, de modo que, “em 19 de dezembro de 2019, o Ministério Público denunciou o inspetor da Polícia Civil Rubens de Souza Bretas e o ex-policial militar José Luiz Silva dos Santos pelas agressões e crimes sexuais contra L.R.J e C.S.S”, e, “em 19 de junho de 2020, a juíza Daniella Alvarez Prado acatou a denúncia do MP, proibindo que os agentes se aproximem das vítimas ou de outras testemunhas, e determinando o afastamento de Rubens de Souza Bretas da Polícia Civil”, caso que tramita em segredo de justiça (Caso [...], [2024]).

Ademais, se, por um lado, foram cumpridas as determinações relacionadas às publicações da sentença e de seu resumo<sup>4</sup> e de indenização em favor das vítimas<sup>5</sup> e de restituição ao Fundo de Assistência Jurídica às Vítimas da Corte Interamericana de Direitos Humanos<sup>6</sup>, não foram implementadas as determinações relacionadas ao atendimento psicológico às vítimas<sup>7</sup>, a afixação da placa memorial no local<sup>8</sup>, a publicação anual dos dados de letalidade policial<sup>9</sup>, o estabelecimento de mecanismos de investigação em casos de violência policial que assegurem a isenção do órgão policial ou ministerial de investigação<sup>10</sup>, a redução da letalidade policial<sup>11</sup>, o estabelecimento de curso para atendimento de vítimas de violência sexual<sup>12</sup>, a

4 O Brasil publicou resumo oficial no DOU (16/11/2017) e O Globo (24/05/2018), disponibilizando íntegra nos sites do MRE e MDH (22-23/12/2017). Publicações ocorreram nos sites da Polícia Civil e secretarias estaduais, permanecendo apenas no primeiro após extinção das demais. Publicações semanais em redes sociais de cinco órgãos foram consideradas satisfatórias pela Corte (Caso [...], [2024]).

5 Em 15/05/2018, o MDH pagou indenizações a 34 familiares (US\$ 35 mil cada) e duas vítimas de violência sexual (US\$ 50 mil cada), totalizando quase R\$ 10 milhões. Reembolso de custas: US\$ 35 mil ao Cejil e US\$ 20 mil ao ISER. Restituição ao Fundo de Assistência Jurídica: US\$ 7.397,51 com 69 dias de atraso, complementado em setembro/2018 (Caso [...], [2024]).

6 “O Brasil efetuou a restituição ao Fundo de Assistência Jurídica às Vítimas da Corte Interamericana de Direitos Humanos em 23 de janeiro de 2018, mas o valor foi US\$30,00 menor do que os US\$7.397,51 (equivalente a R\$ 24.176,54) estipulados, por conta de comissões cobradas pelos bancos intermediários da transferência internacional. Além disso, o pagamento foi feito 69 dias após o vencimento do prazo e, por isso, o Estado deveria ter incluído os juros devidos pelo atraso. Em 12 de setembro do mesmo ano, o Brasil fez a complementação do pagamento, cumprindo com sua obrigação internacional” (Caso [...], [2024]).

7 “O então Ministério dos Direitos Humanos (MDH) foi notificado pelo Cejil em novembro de 2017 sobre as vítimas interessadas no tratamento psicológico e psiquiátrico que a Corte determinou que o país oferecesse. Até a publicação da reportagem, em abril de 2018, o Estado ainda não havia implementado a medida, tendo o MDH informado estar trabalhando ‘em articulação com o Ministério da Saúde para implementar essa medida’. Em 19 de dezembro de 2018, o então ministro dos Direitos Humanos, Gustavo do Vale Rocha, publicou portaria que instituiu grupo de trabalho (GT) para “realizar estudos e elaborar metodologia com vistas a ofertar atendimento à saúde de vítimas e familiares, conforme a demonstração de seu interesse”. O GT englobava o caso Favela Nova Brasília e também o caso Guerrilha do Araguaia. Segundo a coordenadora do Instituto de Estudos da Religião (ISER) Isabel Pereira, a assistência psicológica às vítimas está sendo fornecida pelo Núcleo de Atenção Psicosocial a Afetados pela Violência de Estado (Napave), uma instituição não governamental, por intermédio dos petionários, já que o Estado não atendeu a demanda” (Caso [...], [2024]).

8 “O Estado promoveu reunião com os representantes das vítimas em 19 de março de 2018, acatando, com poucos ajustes, a proposta dos familiares acerca do conteúdo das placas em memória das vítimas. De acordo com o veículo, a inauguração das placas na praça principal da Favela Nova Brasília ocorreria até 12 de maio daquele ano. Segundo a coordenadora do ISER Isabel Pereira, a realização do ato ainda não ocorreu por algumas divergências entre os familiares e o Estado quanto ao local e às autoridades que vão comparecer na inauguração, entre outras questões” (Caso [...], [2024]).

9 “O Estado brasileiro ainda não cumpriu a determinação de publicar anualmente relatório oficial com dados de homicídios ocorridos durante operações policiais ao redor do país. Naturalmente, também não cumpriu a determinação de que esse relatório inclua as investigações realizadas a respeito de cada incidente. Uma publicação nesse sentido é feita pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), uma organização não-governamental. De acordo com a última versão do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 3.181 pessoas foram mortas por intervenção policial apenas no primeiro semestre de 2020, um crescimento de 6% em relação ao mesmo período de 2019 – o número não inclui o estado de Goiás, que não divulgou dados. O Rio de Janeiro lidera o ranking de letalidade policial no primeiro semestre de 2020, com 775 mortes. O FBSP também é responsável pela publicação do Atlas da Violência. De acordo com a promotora Eliane de Lima Pereira, a extinção da Secretaria de Segurança Pública do RJ dificultou o cumprimento do ponto resolutivo, mas o Ministério Público está cobrando a efetivação da determinação da Corte Interamericana” (Caso [...], [2024]).

10 Em fevereiro/2018, o MP-RJ instaurou comissão para “diagnosticar possíveis falhas na Segurança Pública e Sistema de Justiça na apuração de violações de direitos humanos”. O relatório determinou criação de nova comissão para aperfeiçoar controle externo da atividade policial, defendendo resolução conjunta para investigação direta pelo promotor em casos graves de violação de direitos humanos e criação de corpo técnico especializado. A Lei nº 8.928/2020 estabelece procedimentos para lesão corporal ou morte por intervenção estatal, determinando encaminhamento à Delegacia de Homicídios, mas não corresponde propriamente à determinação da Corte e exclui tortura/violência sexual (Caso [...], [2024]).

11 Os dados de letalidade policial no Rio cresceram vertiginosamente: 645 (2015), 920 (2016), 1.118 (2017), 1.534 (2018) e 1.814 (2019), mantendo-se altos em 2020 (775 no primeiro semestre). O STF restringiu operações policiais durante a pandemia (ADPF 635), fundamentando-se na condenação brasileira pela Corte Interamericana. O MP-RJ abriu inquérito civil (2019.00355120) sobre letalidade policial em setembro/2019 (Caso [...], [2024]).

12 “Não há informação de que o Brasil tenha estabelecido curso ou programa sobre atendimento a mulheres vítimas de estupro para policiais civis e militares do Rio de Janeiro, tampouco para profissionais do sistema de saúde. De acordo com a assessora de Direitos Humanos e Minorias do MP-RJ, Eliane de Lima Pereira, o Ministério Público está em articulações com a Polícia Civil do estado para o cumprimento deste ponto. O Réu Brasil questionou a assessoria de imprensa do Governo do Rio de Janeiro, bem como as assessorias da Polícia Civil e da Polícia Militar do estado sobre o cumprimento deste ponto resolutivo, mas não recebeu resposta até a publicação” (Caso [...], [2024]).

efetiva participação das vítimas nas investigações<sup>13</sup>, assim como a abolição da terminologia “resistência e oposição” em operações policiais<sup>14</sup>.

Em 2021, a CIDH convocou uma audiência pública, realizada pelo Conselho Nacional de Justiça, para analisar as reparações pendentes, que incluem a necessidade de investigações eficazes sobre os homicídios e violência sexual, tratamento médico às vítimas, e outras medidas destinadas a prevenir a repetição de tais violações.

Validamente, por outro lado, digno de menção que “no julgamento da ADPF 635 MC/RJ”, em que deliberou, como regra, a impossibilidade de operações policiais nas comunidades do Rio de Janeiro, durante a pandemia da Covid-19<sup>15</sup>, “foi utilizado o precedente firmado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Favela Nova Brasília”, conforme esclarecem Eduardo Cambi e Letícia de Andrade Porto (2022), para determinar que, sempre que se suspeitar que a autoria do delito incidir sobre agentes de segurança pública, incumbe ao Ministério Público a sua investigação:

Na ADPF 635 MC/RJ, com fundamento no art. 68.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos (‘Os Estados-Partes na Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes’) e fundado no precedente firmado no caso Favela Brasília vs. Brasil, o Min. Edson Fachin concluiu que ‘sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente’. O exercício dessa atribuição deve ser ex officio e prontamente desencadeada, o que em nada diminui os deveres da polícia de enviar os relatórios sobre a operação ao parquet e de investigar, no âmbito interno, eventuais violações.

A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 635 tratou de uma medida cautelar referente à omissão estrutural do poder público na adoção de medidas para reduzir a letalidade policial, resultando em violações de direitos humanos. A medida cautelar foi parcialmente deferida. O STF considerou cabível a ADPF quando há violação generalizada de direitos humanos, omissão estrutural dos três poderes e necessidade de uma solução complexa que envolva todos os poderes. Foi reconhecida a omissão do Estado na redução da letalidade policial, especialmente referenciada no caso “Favela Nova Brasília” pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A decisão destacou que o Judiciário não deve examinar minuciosamente o uso de helicópteros e tiros embarcados em operações policiais, mas cabe ao Executivo justificar a necessidade dessas ações. Os mandados de busca e apreensão devem ter objetivo certo e pessoa determinada, conforme decidido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ). Foi enfatizada a importância da independência e auditabilidade das perícias para garantir investigações criminais justas e acesso à justiça. Além disso, a decisão exigiu relatórios detalhados de cada operação policial, enviados tanto ao órgão judicial quanto ao Ministério Público.

13 “Em 6 de novembro de 2019, o Conselho Nacional do Ministério Públíco (CNMP) publicou a Resolução CNMP nº 201/2019, com o objetivo de se adequar à determinação da Corte Interamericana e ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, no que diz respeito à participação das vítimas e de seus familiares na fase de investigação de um delito. A norma alterou duas resoluções anteriores, que versavam sobre regras mínimas de atuação do Ministério Públíco (MP) no controle externo da investigação de morte decorrente de intervenção policial e sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do MP. A medida recomenda que se “diligencie, ainda na fase de investigação, no sentido de ouvir familiares da vítima e testemunhas eventualmente não arroladas nos autos, bem como de receber destes eventuais sugestões, informações, provas e alegações, que deverão ser avaliadas fundamentadamente”, nos casos de morte por intervenção policial. Também estabelece que “nos procedimentos de acolhimento, oitiva e atenção à vítima, o membro do Ministério Públíco diligenciará para que a ela seja assegurada a possibilidade de prestar declarações e informações em geral, eventualmente sugerir diligências, indicar meios de prova e deduzir alegações, que deverão ser avaliadas fundamentadamente pelo MP”. Por fim, recomenda que, quando a violência policial for em desfavor de pessoas negras, o membro do MP leve em consideração eventual hipótese de violência sistêmica, estrutural, psicológica e moral” (Caso [...], [2024]).

14 “O artigo 4º da Lei nº 8.928 em 9 de julho de 2020 – citada no texto sobre o cumprimento do ponto resolutivo 16 – estabelece que as ocorrências que envolverem ação policial “deverão ser registradas com a classificação ‘lesão corporal decorrente de oposição à intervenção policial’ ou ‘homicídio decorrente de oposição à intervenção policial’, conforme o caso”. A normativa contraria frontalmente a determinação da Corte Interamericana, que estabeleceu “lesão corporal ou homicídio decorrente de intervenção policial” como o termo a ser uniformizado pela polícia e pelo Ministério Públíco, bem como a abolição dos termos “resistência” e “oposição”. De acordo com a assessora de Direitos Humanos e Minorias do MP-RJ, Eliane de Lima Pereira, o termo definido pelo Tribunal interamericano é o que está sendo utilizado no âmbito do Ministério Públíco. Em outros órgãos, porém, a terminologia errada se mantém, amparada pela Lei 8.928/2020. O Réu Brasil questionou a assessoria de imprensa do Governo do Rio de Janeiro, bem como as assessorias da Polícia Civil e da Polícia Militar do estado sobre o cumprimento deste ponto resolutivo, mas não recebeu resposta até a publicação. Adicionalmente, no mesmo tópico em que determinou essa medida, a Corte Interamericana instou o Brasil a buscar a aprovação do Projeto de Lei (PL) nº 4.471/2012, que “trata de procedimento de perícia, exame de corpo delito, necropsia e da instauração de inquérito nos casos em que o emprego da força policial resultar morte ou lesão corporal”. O PL não teve nenhuma movimentação relevante desde a sentença. Esse ponto não está sendo supervisionado pelo Tribunal” (Caso [...], [2024]).

15 A ADPF 635 reconheceu omissão estrutural na redução da letalidade policial, determinando medidas cautelares. A ementa destaca: “É cabível a arguição quando houver violação generalizada de direitos humanos, omissão estrutural dos três poderes e necessidade de solução complexa. A Corte Interamericana reconheceu omissão do Estado do Rio de Janeiro na elaboração de plano para redução da letalidade. A investigação criminal independente é garantia de acesso à justiça. O Ministério Públíco tem competência para investigar suspeitas de envolvimento de agentes de segurança em infrações penais, devendo atuar ex officio.” (Brasil, 2020).



A decisão também abordou os direitos das crianças e adolescentes, afirmando que operações policiais próximas a escolas violam gravemente esses direitos e que o Estado deve assegurar prioridade absoluta a eles. Reafirmou-se a competência do Ministério Público para investigar crimes envolvendo agentes de segurança pública, assegurando imparcialidade e eficiência nas investigações. Por fim, foi determinado que os homicídios decorrentes de intervenções policiais não devem ser incluídos nos cálculos de gratificações dos agentes de segurança, pois isso contraria os deveres constitucionais do Estado. A medida cautelar foi parcialmente deferida, reconhecendo a necessidade de ações concretas e justificadas para reduzir a letalidade policial, proteger os direitos humanos e assegurar a independência das investigações criminais.

Lado outro, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou conjuntamente as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 2.943, 3.309 e 3.318, reconhecendo, por unanimidade, a procedência parcial das ADIs, com interpretação conforme a Constituição para definir que o Ministério Público tem a atribuição concorrente para realizar investigações penais, por autoridade própria e por prazo razoável, desde que respeitados os direitos e garantias dos indiciados, a reserva constitucional de jurisdição e as prerrogativas profissionais da advocacia. Os atos praticados pelos membros do MP devem ser documentados e estão sujeitos ao controle jurisdicional permanente, conforme a Súmula Vinculante 14.

Nada obstante, deve ser assegurado o cumprimento da determinação contida na sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) no Caso Honorato e Outros versus Brasil, reconhecendo que o Estado deve garantir ao órgão ministerial os recursos econômicos e humanos necessários para investigar as mortes de civis cometidas por policiais civis ou militares. A instauração de procedimentos investigatórios pelo *parquet* deve ser motivada sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública em infrações penais ou sempre que ocorrerem mortes ou ferimentos graves devido ao uso de armas de fogo por esses agentes. Se houver representação ao órgão ministerial e o procedimento não for instaurado, a decisão deve ser motivada. Nas investigações de natureza penal, o *Parquet* pode requisitar a realização de perícias técnicas, cujos peritos devem ter plena autonomia funcional, técnica e científica na realização dos laudos.

Percebe-se, assim, que, nada obstante se esteja longe de uma perfeita conformação da legislação criminal brasileira e, especialmente, da atuação dos agentes policiais aos padrões exigidos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao menos, a Suprema Corte brasileira tem se atentado aos parâmetros determinados pela jurisprudência do órgão interamericano, exigindo que a investigação dos fatos se dê, aprioristicamente, por intermédio do Ministério Público, evitando-se, assim, qualquer vício de parcialidade na condição das investigações, o que tende a refletir positivamente ao cenário da proteção dos direitos humanos no país.

Diante desse cenário de cumprimento parcial das determinações da Corte Interamericana, uma análise crítica revela que os motivos estruturais do descumprimento residem em três fatores principais: primeiro, a resistência institucional de setores do aparato de segurança pública que mantêm práticas tradicionais de investigação; segundo, a insuficiência de recursos humanos e materiais destinados à implementação das medidas determinadas; e terceiro, a ausência de mecanismos efetivos de controle e monitoramento do cumprimento das decisões internacionais. Estes fatores evidenciam que o problema não reside apenas na vontade política, mas também em deficiências estruturais do sistema de justiça brasileiro que impedem a plena efetivação dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado.

A resposta de Giuliana Mayara Silva de Oliveira (2019) é pela “necessidade urgente de regulamentar o procedimento executório das decisões internacionais, para que não fiquem as vítimas à mercê do alagoz Estado, para que não dependam da política adotada pelo governante à época da execução”, defendendo, pois, a criação de um processo de execução interna de tais decisões, por intermédio de lei específica assim como já fizeram Peru e Colômbia.

Rafael de Lazari e Cleide Alves de Arruda (2022) comunicam perspectivas alvissareiras a esse respeito, ao noticiarem a publicação da Resolução 364, de 12 de janeiro de 2021, do Conselho Nacional de Justiça, que instituiu a Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Esta iniciativa representa um marco institucional, pois deve auxiliar o Brasil a implementar, definitivamente, as determinações estabelecidas pelo órgão jurisdicional interamericano.

Entre as atribuições da nova Unidade, conforme previsto no art. 2º da mencionada Resolução, é importante destacar aquelas que se referem ao monitoramento e à fiscalização das obrigações relacionadas às determinações da Corte Interamericana de Direitos Humanos oriundas de sentenças, quais sejam: fiscalizar e monitorar as medidas adotas pelo poder público; sugerir propostas relacionadas a providências nos âmbitos administrativo, legislativo e judiciário, que se fizerem necessárias; e monitorar a tramitação dos processos e procedimentos relativos à reparação material e imaterial das vítimas de violações. Essas providências, quando forem efetivadas, certamente vão trazer muitas melhorias no sentido de proteger e garantir os Direitos Humanos no Brasil, bem como dar efetividade nas decisões condenatórias da Corte (dando ao tema o devido respeito a que faz jus).

Com propriedade, ao defender a necessidade de regulamentação legal de um procedimento executivo interno para fazer cumprir as sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos, conclui Giuliana Mayara Silva de Oliveira (2019) que tais determinações não podem ser relegadas à exclusiva potestade dos governantes do país:

Espera-se que a República Federativa do Brasil cumpra com as decisões exaradas pela Corte Interamericana sempre de forma espontânea, sinalizado para a efetivação dos direitos humanos conquistados, mas a regulamentação é imprescindível para que não fique ao alvitre do órgão político a conveniência de cumprir ou não cumprir o julgado, o que afronta o próprio Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Mais uma vez, portanto, a Corte Interamericana de Direitos Humanos condenou a República Federativa do Brasil por descumprir a obrigação processual penal positiva de investigar, processar e punir os agentes responsáveis por graves afrontas aos direitos humanos de seus cidadãos, em caso de clara e manifesta negligência dos órgãos incumbidos de sua investigação em empreender todos os esforços necessários para esclarecer os fatos e sua autoria.

## CONCLUSÃO

A análise do cumprimento das obrigações processuais penais positivas impostas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília vs. Brasil revela um cenário de complexidade e desafios. A decisão da CIDH não apenas expôs falhas estruturais no sistema de justiça penal brasileiro, mas também destacou a necessidade urgente de reformas profundas para garantir a proteção efetiva dos direitos humanos.

Em primeiro lugar, a hipótese inicial deste estudo foi confirmada: os mandamentos de criminalização e as obrigações processuais penais positivas estabelecidos pela CIDH são instrumentos jurídicos essenciais para a tutela dos direitos humanos em âmbito internacional. Eles impõem aos Estados a obrigação de não apenas tipificar certas condutas como crimes, mas também de assegurar que esses crimes sejam investigados, processados e punidos de forma adequada e tempestiva. No caso Favela Nova Brasília, as graves violações de direitos humanos cometidas durante as operações policiais e a subsequente negligência nas investigações demonstram claramente a distância entre a teoria e a prática na implementação desses mandatos.

A decisão da Corte Interamericana, ao condenar o Brasil, determinou uma série de medidas visando a corrigir as falhas identificadas e promover a justiça para as vítimas. Essas medidas incluem a reabertura de investigações, a adoção de políticas públicas para reduzir a letalidade policial, a garantia de tratamento psicológico às vítimas e a realização de atos públicos de reconhecimento de responsabilidade. Contudo, a implementação dessas medidas tem enfrentado significativas barreiras, tanto em termos de vontade política quanto de capacidade administrativa.

A resposta do Estado brasileiro às determinações da CIDH tem sido, em muitos aspectos, insuficiente. Embora algumas medidas tenham sido parcialmente implementadas, como a reabertura de investigações e a realização de publicações oficiais, muitas outras continuam pendentes ou foram negligenciadas. A resistência institucional e a falta de recursos adequados são fatores que contribuem para essa ineficácia. Além disso, a cultura de impunidade que permeia o sistema de justiça criminal brasileiro constitui um obstáculo fundamental para a plena realização das obrigações processuais penais positivas.

A relevância deste estudo reside na compreensão dos desdobramentos institucionais concretos que emergiram da decisão da CIDH. Primeiramente, a criação da Unidade de Monitoramento e Fiscalização pelo Conselho Nacional de Justiça representa um avanço institucional significativo para o controle do cumprimento das decisões internacionais. Em segundo lugar, as decisões do Supremo Tribunal Federal, especialmente na ADPF 635, demonstram como a jurisprudência da CIDH pode influenciar positivamente a prática judicial nacional, estabelecendo a competência exclusiva do Ministério Público para investigar crimes envolvendo agentes de segurança pública. Finalmente, a incorporação dos padrões interamericanos na jurisprudência constitucional brasileira evidencia um processo gradual, embora ainda incompleto, de internalização das obrigações internacionais.

A análise crítica aqui apresentada revela a necessidade de uma abordagem mais robusta e integrada, que envolva não apenas reformas legislativas, mas também uma mudança cultural dentro das instituições de justiça. A proteção dos direitos humanos deve ser vista como uma prioridade absoluta, e a implementação das decisões da CIDH é um passo crucial nesse caminho. Nesse contexto, a regulamentação de um procedimento executório específico para decisões internacionais, conforme sugerido pela doutrina, emerge como medida essencial para conferir efetividade aos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro.

O papel do Supremo Tribunal Federal (STF) é digno de destaque, pois suas decisões recentes têm buscado alinhar a prática jurídica nacional aos parâmetros internacionais estabelecidos pela CIDH. O julgamento da ADPF 635, que impôs restrições às operações policiais em comunidades durante a pandemia, é um exemplo de como a jurisprudência da Corte Interamericana pode influenciar positivamente a prática judicial brasileira. No entanto, ainda há um longo camin-

ho a ser percorrido para que as obrigações processuais penais positivas sejam plenamente cumpridas e para que a justiça seja efetivamente alcançada para as vítimas de violações de direitos humanos.

Quanto às perspectivas futuras, três medidas prioritárias se impõem: primeiro, a aprovação de lei específica regulamentando o procedimento de execução interna das decisões da CIDH, a exemplo do que já fizeram Peru e Colômbia; segundo, o fortalecimento dos mecanismos de controle e monitoramento, mediante a ampliação dos recursos humanos e materiais da Unidade criada pelo CNJ; e terceiro, a implementação de programas de capacitação permanente para agentes de segurança pública e operadores do sistema de justiça sobre os padrões internacionais de direitos humanos.

Em conclusão, a implementação das obrigações processuais penais positivas determinadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília vs. Brasil é um imperativo moral e jurídico que o Estado brasileiro deve perseguir com determinação. É fundamental que o Brasil adote todas as medidas necessárias para garantir que os responsáveis por graves violações de direitos humanos sejam devidamente investigados, processados e punidos, e que as vítimas recebam a devida reparação. A construção de um sistema de justiça mais justo e eficaz, comprometido com a proteção dos direitos humanos, é um desafio que exige não apenas a ação coordenada do Estado, mas o engajamento de toda a sociedade na superação dos obstáculos estruturais identificados neste estudo.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 8 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 635 MC/RJ**: Medida Cautelar na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental. Constitucional. Medida cautelar em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Omissão estrutural do poder público na adoção de medidas para a redução da letalidade policial. Violação de direitos humanos. Necessidade de interpretação de dispositivos constitucionais [...]. Requerente: Partido Socialista Brasileiro – PSB. Re-corrido: Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Edson Fachin, 18 de agosto de 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur433905/false>. Acesso em: 8 jul. 2024.

CAMBI, Eduardo; PORTO, Letícia de Andrade. Constitucionalismo multinível e controle de convencionalidade. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 1039, p. 103 – 126, maio 2022.

CASO Favela Nova Brasília versus Brasil. **Réu Brasil**, São Paulo, [2024]. Disponível em: <https://reubrasil.jor.br/caso-favela-nova-brasilia-versus-brasil/>. Acesso em: 8 jul. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil**: sentença de 16 de fevereiro de 2017. San José: CI-DH, 2017. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_333\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf). Acesso em: 8 jul. 2024.

FISCHER, Douglas. PEREIRA, Frederico Valdez. **As obrigações processuais penais positivas**: segundo as Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

LAZARI, Rafael José Nadim de; ARRUDA, Cleide Alves de. O Caso dos Empregados da Fábrica de Fogos em Santo Antônio de Jesus e a Efetividade das Decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Brasil. **Revista Jurídica Cesumar**, Maringá, v. 22 n. 1, p. 115-128, 2022. DOI: <https://doi.org/10.17765/2176-9184.2022v22n1.e10154>

MARGRAF, Alencar Frederico; LIMA, Andressa Cesti Neves. A Corte Interamericana de Direitos Humanos e a condenação do Brasil no Caso Favela Nova Brasília. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 1011, p. 299 – 322, jan. 2020.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direitos humanos na jurisprudência internacional**. São Paulo: Ed. Método, 2019.

MONTAGNA, Mariangela. I diritti minimi della vitima. In: GAITO, Alfredo. **I principi europei del processo penale**. Napoli: Dike, 2016. p. 299-325.

MORAES, Alexandre Rocha Almeida de. A teoria dos mandados de criminalização e o combate efetivo à corrupção. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, São Paulo, v. 5, p. 43-68, 2014. Disponível em: [https://es.mppsp.mp.br/revista\\_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/170](https://es.mppsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/170). Acesso em: 8 jul 2024.

OLIVEIRA, Giuliana Mayara Silva de. A [in]eficácia das decisões da corte interamericana no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 111, p. 181 – 207, jan./fev. 2019.

PAGLIARINI, Alexandre Coutinho; CARVALHO, Luciana Benassi Gomes. Violações brasileiras às “garantias judiciais”: uma visão a partir da Corte Inte-

ramericana de Direitos Humanos. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 1018, p. 227 – 251, ago. 2020.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

PONTE, Antonio Carlos da. **Crimes eleitorais**. São Paulo: Saraiva, 2008.

RAMOS, André de Carvalho. Mandados de criminalização no direito internacional dos direitos humanos: novos paradigmas da proteção das vítimas de violações de direitos humanos. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 62, p. 9-55, set./out. 2006.