

FEDERALIZAÇÃO DAS GRAVES VIOLAÇÕES AOS DIREITOS HUMANOS

FEDERALIZATION THE HUMAN RIGHTS' SERIOUS VIOLATIONS

LILIAN BALMANT EMERIQUE*

RESUMO

O presente artigo trata do instituto da federalização das graves violações aos direitos humanos, buscando levantar as principais controvérsias em torno do incidente de deslocamento de competência, mediante o qual se transfere a pedido do Procurador-Geral da República examinado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), a competência da esfera estadual para a federal dos processos envolvendo graves violações aos direitos humanos. A matéria esbarra em várias questões controvertidas e ainda não harmonizadas na doutrina e jurisprudência. O estudo procura retratar o estado da obra na doutrina e jurisprudência nacional, apontando as principais lacunas que dificultam a melhor compreensão do instituto.

PALAVRAS-CHAVE: Federalização. Graves violações. Direitos Humanos. Incidente de deslocamento de competência. Justiça.

ABSTRACT

This article comes from the institute of federalization the human rights' serious violations, seeking to identify the main controversies surrounding the incident displacement of competence the jurisdiction of the sphere state to federal cases involving human rights' serious violations, whereby it transfers the request of the Prosecutor General's Office examined by Superior Tribunal de Justiça (STJ/Brazil). The article touches on several controversial issues and not yet harmonized in doctrine and jurisprudence. The study seeks to portray the state of the work in doctrine and national jurisprudence, pointing out the main gaps that hinder the understanding of the institute.

KEYWORDS: *Federalization. Serious violations. Human Rights. Incident displacement of competence. Justice.*

1 INTRODUÇÃO E BREVE HISTÓRICO

A Emenda Constitucional nº 45/2004, conhecida como Reforma do Judiciário partiu de uma noção de remodelação que contemplou quatro núcleos: a) a democratização do Poder

* Pós-doutorado em Ciências Jurídico-políticas, doutorado e mestrado em Direito e mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais. Pesquisadora na área do Direito e da Ciência Política. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
E-mail: liliamarcia@gmail.com.

Judiciário; b) a criação de instrumentos para trazer maior celeridade à prestação jurisdicional; c) o fortalecimento das carreiras jurídicas, inclusive em matéria de controle das mesmas; e d) a consolidação da proteção aos direitos fundamentais, e neste último viés, encontra-se a inserção do inciso V-A e o § 5º ao artigo 109, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), 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.

A federalização consiste na mudança de competência originária estadual para processamento e julgamento das causas relacionadas às graves violações aos direitos humanos para o âmbito da Justiça Federal, com o intuito de afiançar o cumprimento de obrigações assumidas pelo Estado brasileiro perante a comunidade internacional, por meio de tratados internacionais de direitos humanos. O Procurador-Geral da República é o suscitante que leva ao conhecimento e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) o incidente de deslocamento de competência para Justiça Federal, em qualquer fase do inquérito ou processo judicial.

A federalização visa atender ao clamor da sociedade civil por medidas mais assertivas por parte do Estado brasileiro nas ações envolvendo graves violações aos direitos humanos, corroborando para a ótica cada vez mais disseminada no campo do Direito Internacional dos Direitos Humanos de internacionalização das questões relacionadas aos direitos humanos, procurando ultrapassar a lógica de apenas declarar os direitos e buscando consagrar mecanismos capazes de garanti-los (BOBBIO, 1992, p. 25).¹

1 BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 13ª tiragem. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

A Constituição de 1988 deixou claro o compromisso do Estado brasileiro em matéria de direitos humanos, figurado nas disposições que identificam a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental do Estado (art. 1º, III); o princípio da prevalência dos direitos humanos como guia das relações internacionais (art. 4º, II); nas proposições sobre o catálogo aberto dos direitos fundamentais (art. 5º, § 2º), dentre outras normas. Não bastasse esses elementos trazidos pelo constituinte originário, o processo reformador consolidou, reformulou e acrescentou substância ao processo com desdobramentos sobre a internalização dos tratados internacionais de direitos humanos e a submissão à jurisdição do Tribunal Penal Internacional (TPI), bem como o próprio instituto da federalização, inserido no texto constitucional pela EC nº 45/2004 que incluiu os §§ 3º e 4º ao art. 5º e o inciso V-A e o § 5º ao artigo 109, apenas para mencionar alguns enunciados relevantes que demonstram a força dos direitos humanos na atual constituição.

Na memória da construção do perfil constitucional do instituto, encontra-se o primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), editado em 1996, cujo objetivo circulava em torno da identificação dos principais entraves à promoção e proteção dos direitos humanos, para poder “eleger prioridades e apresentar propostas concretas de caráter administrativo, legislativo e político-cultural que busquem equacionar os mais graves problemas que hoje impossibilitam ou dificultam a sua plena realização” (PNDH, 1996). O programa indicou na sessão “combate à impunidade” a seguinte medida: “Atribuir à Justiça Federal a competência para julgar (a) os crimes praticados em detrimento de bens ou interesses sob a tutela de órgão federal de proteção a direitos humanos (b) as causas civis ou criminais nas quais o referido órgão ou o Procurador-Geral da República manifeste interesse” (PNDH, 1996).

Assim, a federalização esboçada no PNDH foi incorporada por meio da PEC nº 368-A/96, que registrava:

Art. 1º. São acrescentados dois incisos no art. 109 da Constituição, de números XII e XIII, com a seguinte redação: Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: XII. os crimes praticados em detrimento de bens ou interesses sob a tutela de órgão federal de proteção dos direitos humanos; XIII. as causas civis ou criminais

nas quais o órgão federal de proteção dos direitos humanos ou o Procurador-Geral da República manifeste interesse.

A própria PEC nº 368-A/96 mencionava em sua justificativa que não obstante os esforços da constituição para afirmar os direitos humanos, a realidade brasileira apontava para a prática corriqueira de violação dos mesmos, espalhando um sentimento de insegurança, indignação do povo e de repulsa internacional. Mesmo havendo algum zelo do País em declarar os ditos direitos, não houve o mesmo empenho para assegurar o seu pleno exercício, o que se vislumbrava pelo fato de não ter ocorrido nenhuma alteração substancial na competência e na organização das polícias na CRFB/88.

Deste modo, prosseguia a exposição de motivos da PEC nº 368-A/96 a discorrer que

[...] 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. Esse distanciamento apresenta-se ainda mais concreto e evidente nas áreas periféricas das cidades e do campo, em que fatores econômicos e sociais preponderam indevidamente na ação do aparelhamento estatal. Essa fragilidade institucional criou clima propício para cada vez mais frequentes violações dos direitos humanos em nosso País, que ficam imunes à atuação fiscalizadora e repressora do Estado. Esse quadro de impunidade que ora impera está a exigir medidas destinadas a revertê-lo, sob pena dos conflitos sociais se agravarem de tal forma até que venham fugir ao controle do próprio Estado. Por estas razões e visando a realização, em concreto, dos direitos humanos em nosso País, julgamos necessário incluir na competência da Justiça Federal os crimes praticados em detrimento de bens ou interesses sob a tutela de órgão federal de proteção dos direitos humanos, bem assim as causas civis ou criminais nas quais o mesmo órgão ou o Procurador-Geral da República manifeste interesse.

O conteúdo da sugestão foi introduzido na PEC nº 96/92, que ocasionou a proposta de reforma do Poder Judiciário aprovada, com ajustes, inclusive sobre o tema em comento. O projeto inicial da PEC, no que toca à federalização, foi bastante criticado e passou por modificações que o deixaram desta forma: “Nas hipóteses de graves violações de direitos humanos, o Ministério Público poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, incidente

de deslocamento de competência para a Justiça Federal, na forma prevista na lei processual”.

A ideia original foi alterada com a restrição dos legitimados a proporem a medida. Sobrevém que foi suprimida a possibilidade de requerimento do Incidente de Deslocamento da Competência (IDC) por órgão federal, passando a ser o responsável pelo seu requerimento o Ministério Público. Outra importante alteração se encontra no uso da terminologia “graves violações de direitos humanos”, indicando que a medida só poderia ser suscitada quando a violação cometida contra os direitos humanos fosse extremamente onerosa à sociedade (CASTILHO, 2006)².

Na Câmara dos Deputados a redação passou por algumas mudanças que contiveram ainda mais o rol dos legitimados para propor o IDC, que passou a ser de atribuição única do Procurador Geral da República e também adicionou o requisito da necessidade da grave violação ser resultante de violação a tratado internacional do qual o Brasil seja parte, isto é, mencionou a necessidade de risco de responsabilização internacional do Brasil pela violação cometida. O texto ficou assim:

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.

Esse enunciado finalmente foi aprovado pelo Senado Federal e publicado junto com a EC n.º 45/2004, acrescentado ao art.109, que trata da competência dos juízes federais, no parágrafo 5º.

Ainda no lastro da federalização da competência para julgamento das graves violações aos direitos humanos vem à tona a questão da competência para a investigação dos crimes contra os direitos humanos, e neste ponto, cabe rememorar a Lei n.º 10.446/2002, que versa sobre infrações penais de repercussão

2 CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer. Federalização de violações contra direitos humanos. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/arquivos/250920061.pdf>>. Acesso em: 17/02/2014.

interestadual ou internacional em cumprimento ao artigo 144 da CRFB/88, adjudicando à Polícia Federal, independentemente da responsabilidade dos órgãos de segurança dos Estados, dimanar à investigação da seguinte maneira:

Art. 1º. Na forma do inciso I do § 1º do art. 144 da Constituição, quando houver repercussão interestadual ou internacional que exija repressão uniforme, poderá o Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, sem prejuízo da responsabilidade dos órgãos de segurança pública arrolados no art. 144 da Constituição Federal, em especial das Polícias Militares e Cíveis dos Estados, proceder à investigação, dentre outras, das seguintes infrações penais: III. relativas à violação a direitos humanos, que a República Federativa do Brasil se comprometeu a reprimir em decorrência de tratados internacionais de que seja parte.

O dispositivo mencionado admite a hipótese de a investigação criminal ser conduzida pela Polícia Federal, revelando que a federalização da competência para julgamento não fica adstrita à esfera da reforma do Poder Judiciário, mas que vem acompanhada por outras notas e ações positivas para investigação dos crimes contra os direitos humanos.

O breve relato aqui apresentado do histórico da medida da federalização evidencia parte das controvérsias existentes em torno do instituto e como este passou por reduções progressivas do seu alcance desde os primeiros passos dados para sua idealização, até a estruturação do texto definitivo introduzido na CRFB/88 pela EC nº 45/2004. Cabe referir que o debate não arrefeceu após a inserção do texto final de previsão da medida na constituição, ao contrário, novos elementos juntaram-se aos antigos componentes da polêmica e incrementaram as alterações, principalmente com o tratamento do primeiro caso de IDC suscitado junto ao STJ (caso Dorothy Stang). De fato, ainda há muito para se discutir visando aperfeiçoar o instituto.

A relevância da federalização para o fortalecimento do acesso à Justiça e o aprimoramento das instituições democráticas do País é fruto da inegável, alarmante e constrangedora situação brasileira em que graves violações aos direitos humanos são praticadas pelo próprio Estado (União, Estados-membros e Municípios), sem atentar para as obrigações e compromissos assumidos em tratados

internacionais de direitos humanos³ e sem que encontrem respostas efetivas dentro do sistema interno, e, por isso, acabam por aumentar a lista dos casos envolvendo o Brasil nos Tribunais Internacionais, especialmente na Corte Interamericana de Direitos Humanos, face ao desrespeito às obrigações assumidas em tratados internacionais.⁴

O instituto da federalização trouxe um repertório de debates que carecem uma ação investigativa para o aprofundamento das respostas, dentre os elementos polêmicos encontram-se, por exemplo, a conceituação de direitos humanos que serve de suporte para a federalização; a interface do instituto com as variáveis presentes nas abordagens das Cortes Internacionais que conduziram a condenação brasileira nos casos apreciados; a natureza da federalização enquanto processual penal ou de caráter mais abrangente; o alcance

3 Sobre o caráter obrigatório dos tratados internacionais de direitos humanos, cumpre mencionar que: “[...] cabe, neste propósito, ter sempre presente que as disposições dos tratados de direitos humanos vinculam não só os governos (como equivocada e comumente se supõe), mas, mais do que isto, os Estados (todos os seus poderes, órgãos e agentes); é chegado o tempo de precisar, por conseguinte, o alcance não só das obrigações executivas, mas também das obrigações legislativas e judiciais, dos Estados Partes nos tratados de direitos humanos.” CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos**. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 317.

4 Contextualizando: “Atualmente, há, em média, 100 casos contra o Brasil pendentes na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Na Corte Interamericana, há apenas dois casos contra o Brasil – um deles é o caso do Presídio de Urso Branco em Rondônia (em que houve a concessão de medidas provisionais pela Corte) e o outro é concernente à morte da vítima em clínica psiquiátrica no Rio de Janeiro. O balanço desses casos reflete o desafio da universalização de direitos humanos no Brasil. Basta atentar que a maioria significativa deles envolve a violação de direitos civis – especialmente aos direitos à vida e à integridade física. Destacam-se, nesse sentido, casos denunciando execuções sumárias; detenções ilegais e arbitrárias; julgamentos injustos; tortura; impunidade em face da incapacidade do Estado em investigar, processar e punir; bem como o grave padrão de violação aos direitos de grupo socialmente vulneráveis, como os povos indígenas, as mulheres, as crianças e adolescentes, as populações afro-descendentes, dentre outras. Cabe atentar que, deste universo de cem casos, apenas dois (concernentes a trabalho escravo) apontam a responsabilidade direta da União em face da violação de direitos humanos. Nos demais casos – 98% deles – a responsabilidade é do Estado. Observe-se que boa parte destes casos pendentes na Comissão poderá ser submetida à Corte Interamericana, cuja jurisdição foi reconhecida pelo Brasil em dezembro de 1998.” PIOVESAN, Flávia. Reforma do Judiciário e Direitos Humanos. In: TAVARES, André Ramos; LENZA, Pedro; ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. (Org.). **Reforma do Judiciário analisada e comentada**. São Paulo: Método, 2005, p. 78.

do instituto no sentido de estender o seu uso para crimes perpetrados contra defensores de direitos humanos; os legitimados para suscitar o incidente de deslocamento da competência; a compatibilidade do instituto com as disposições constitucionais do juiz natural, do federalismo etc.

2 O INSTITUTO

A federalização já existe há cerca de uma década desde a sua inserção pela EC nº. 45/2004 e apesar dos primeiros debates demonstrarem algum receio de banalização do seu uso e o possível acréscimo de ações na Justiça Federal, de fato a federalização tem sido pouco utilizada e, até a presente data, surgiram apenas cinco casos⁵ suscitados no STJ⁶, sendo que somente dois deles

5 O terceiro incidente de deslocamento de competência analisado pelo STJ (IDC nº 03 - autuado em 10/05/2013) foi apresentado pelo PGR, Roberto Gurgel. Ele requereu o deslocamento para a esfera federal dos procedimentos administrativos e judiciais sobre diversos casos, incluindo as investigações, inquéritos e eventuais ações penais, em tramitação ou arquivados. O PGR indicou a ocorrência de violência policial e atividade de grupos de extermínio em Goiás desde o ano 2000, envolvendo polícias militares do estado, que causaram sistemáticas violações aos direitos humanos. O PGR também discorreu sobre a inércia do poder público local na investigação, julgamento e punição dos autores. O requerimento citou o desaparecimento de Célio Roberto, Murilo Soares Rodrigues, Paulo Sérgio Pereira Rodrigues, Pedro Nunes da Silva Neto e Cleiton Rodrigues. Tratou ainda do homicídio de 24 moradores de rua em Goiânia e de Fernando de Souza, David Sebba Ramalho, Valério Luiz e Higino Carlos Pereira, além de outros casos de assassinato e tortura. O pedido denotou a presença dos dois requisitos que corroboraram para deslocamento de competência: grave violação dos direitos humanos e a necessidade de garantir o cumprimento de obrigações previstas em tratados internacionais assinados pelo Brasil. O Ministro do STJ, Jorge Mussi (relator), deu prazo de dez dias para que autoridades do Executivo, do Judiciário e do Ministério Público de Goiás para prestarem informações sobre a apuração do desaparecimento de moradores de rua no estado e de diversos outros casos de violação dos direitos humanos. O pedido de informações dirigiu-se ao presidente do Tribunal de Justiça de Goiás, ao Procurador-Geral de Justiça (chefe do Ministério Público estadual) e ao Secretário de Segurança Pública, que deverão informar sobre a existência de procedimentos administrativos ou judiciais de investigação, inquéritos policiais ou ações penais – em tramitação ou arquivados – relacionados aos fatos. Também deverão esclarecer, pormenorizadamente, sobre a condição de cada procedimento e as providências tomadas para reprimir graves violações aos direitos humanos em Goiás. O Conselho Federal da OAB foi admitido na condição de *amicus curiae*. O IDC segue em andamento.

6 IDC nº 04 - autuado em 09/08/2013, foi suscitado por SANDRO RICARDO DA

foram apreciados pela Corte até o momento, um caso denegado (caso Dorothy Stang – IDC nº 1) e outro com acolhimento parcial da medida (caso Manoel Bezerra de Mattos Neto – ICD nº 2.⁷ Nos dois casos julgados pelo STJ alguns pontos sobressaíram e se interconectaram: a) a utilização do IDC como instrumento relacionado à dimensão processual penal, ou seja, situação relacionada aos crimes com graves violações aos direitos humanos;

CUNHA MORAES, em decorrência de atos administrativos praticados no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, que culminaram com sua aposentadoria por invalidez permanente, motivada por laudo que teria constatado quadro de “esquizofrenia paranoide” e de “psicopatia”. Alegou que “com a publicidade dos autos nos órgãos oficiais e do nome do autor como ‘esquizofrênico e psicopata’, o ofendido passou a sofrer agressões físicas e morais na sociedade pernambucana nas vias públicas, o que gerou perigo de morte à sua vida e tormento à sua família”. Os autos não foram instruídos com cópia do processo que se pretendia deslocar para a Justiça Federal. O Ministério Público Federal manifestou-se pela extinção do feito, sem resolução de mérito, uma vez que a manifestação do suscitante não configurava propriamente um Incidente de Deslocamento de Competência e, a rigor, nem mesmo mereceria ter sido atuada em tal classe processual, já que ausente condição essencial de procedibilidade, com a provocação pelo titular da medida. Dessa forma, uma vez que este incidente não foi ajuizado pelo Procurador-Geral da República, foi negado o seguimento ao IDC, sendo arquivado definitivamente em 20/06/2014.

- 7 IDC nº 05 - atuado em 02/05/2014, foi suscitado pelo PGR para que a investigação, o processamento e o julgamento dos executores do assassinato de Thiago Faria Soares, à época Promotor de Justiça da Comarca de Itaíba/PE, fossem deslocados para o âmbito da Justiça Federal daquele Estado. Em suas razões, o suscitante narra que o Inquérito Policial foi remetido ao PGR pelo MPE de Pernambuco, com representação pela propositura de IDC para a investigação do crime. Segundo o MPE, o referido homicídio estaria inserido em contexto de atuação de grupos de extermínio no interior do Estado de Pernambuco. Defendeu que dois fatores, em especial, seriam preponderantes para que ocorresse o deslocamento de competência: a) “a constatação da peculiar situação vivenciada por Itaíba, município situado no denominado ‘triângulo da pistolagem’, com a atuação de grupos criminosos que agem em mais de uma unidade da federação”; e b) “o aberto conflito institucional que se instaurou e que acaba por demonstrar a impossibilidade de as instituições locais oferecerem resposta ao crime praticado, o que está evidenciado na falta de resultados práticos das investigações realizadas até o momento, bem como, em especial, na dificuldade de atuação coordenada das instituições públicas estaduais. Notícia uma CPI instaurada em 2000, no Estado de Pernambuco, que teve por objetivo investigar fatos criminosos com características de atuação de grupos criminosos organizados, cuja área de influência atingiu, também, o Estado de Alagoas. Alegou, ainda, dissidência institucional entre a Polícia Civil e o Ministério Público do Estado de Pernambuco, autoridades diretamente envolvidas na apuração dos fatos, “atingindo nível de inviabilidade, nesse caso concreto, de convivência institucional e de atuação adequada e coordenada”. O IDC segue em andamento.

b) contemplaram a hipótese de participação no processo na condição de *amicus curiae*; c) a incipiente fundamentação efetuada pelos Ministros sobre a matéria de direitos humanos; d) o desinteresse na manifestação sobre a federalização por parte dos réus nos crimes que ensejaram o incidente de deslocamento (houve uma única manifestação no caso do IDC nº 2).

Em relação ao primeiro destaque referido, houve a clara tendência no voto proferido pelos Ministros do STJ nos julgamentos dos IDC de conceitua-los e identifica-los como sendo incidentes de natureza processual penal, deixando sem resposta a questão do conceito e da natureza jurídica do instituto, se cabível nas situações de graves violações aos direitos humanos de natureza civil, ou apenas quando estas forem conexas com as questões penais⁸, ou ainda a questão da plausibilidade ou não de o deslocamento da competência ocorrer quando existir grave violação aos direitos humanos nas situações de omissão pelos estados-membros de direitos humanos de caráter social.

Não há como adiantar se futuramente este quadro sobre a natureza jurídica do IDC irá se perpetuar de forma igual no STJ, talvez esta tendência seja consequência do desenvolvimento incipiente da reflexão sobre direitos humanos nos votos proferidos, entretanto para já, fica a indagação a ser mais bem esclarecida entre os atores identificáveis no processamento da federalização.

Quanto ao segundo destaque no julgamento dos IDCs houve a abertura para o *amicus curiae*, o que se compatibiliza com uma visão de fortalecimento do acesso à Justiça, permitindo a aproximação e estabelecimento de diálogo com a sociedade civil. Este cabimento revelou-se promissor no debate construído na apreciação do IDC nº 2, elucidando vários problemas enfrentados pelos defensores de direitos humanos nas suas ações em campo face

8 Na doutrina, com base em reflexões mais alargadas sobre direitos humanos e tendo por referência a análise de casos julgados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, existem argumentos favoráveis à possibilidade de se utilizar o IDC também nas questões civis, desde que conexas com a criminal, deslocando-se a competência da justiça estadual para a federal de todos os processos que guardam esta relação. CAZZETA, Ubiratan. **Direitos Humanos e Federalismo: o incidente de deslocamento de competência**. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2009.

às sucessivas omissões perpetradas pelo poder público nas questões objeto da militância e na condução de medidas de proteção aos defensores de direitos humanos.

Contudo, ficou em aberto uma resposta mais efetiva ao questionamento sobre a extensão da decisão do IDC, apesar de o posicionamento no julgamento do IDC nº 2 em sentido de indeferimento da pretensão relativa ao teor da decisão restringir-se ao caso apreciado e não ao deslocamento genérico de competência de casos tratando de crimes de mesma substância com o(s) mesmo(s) suspeito(s) indicado(s) ou não na investigação criminal. Este também é um ponto que merece maiores elucidações durante o encaminhamento da investigação.

Além disso, fica ainda a constatação de que a admissão de *amicus curiae* no IDC carece de regulamentação normativa para melhor condução da discussão no processo e evitar sucessivas manifestações que acabem por contribuir para uma morosidade processual. Até porque, as graves violações aos direitos humanos transcorrem em ambientes já carregados e com possibilidade de tensões e atritos dos pontos de vista entre os atores envolvidos na questão de fundo, podendo o *amicus curiae* refletir esta pluralidade em torno da matéria que originou a grave violação, como por exemplo, discussões entre ruralistas e ambientalistas que formaram o pano de fundo do caso Dorothy Stang.

Em relação ao terceiro ponto que sobressai nos julgamentos dos IDC no STJ referente à escassa fundamentação em direitos humanos manifesta na maior parte dos votos proferidos pelos Ministros, existe uma ou outra alusão e até maiores construções conceituais por este ou aquele Ministro, mas não se nota na Corte um profícuo e necessário diálogo promovido perante a sociedade sobre questões centrais de teoria geral dos direitos humanos, sendo antes um debate conduzido com maior preocupação com aspectos processualísticos do que de natureza de fundamentação da temática dos direitos humanos. Cumpre aferir as razões que tornaram ou tornam o debate sobre direitos humanos uma questão secundária nos casos de federalização das graves violações a estes direitos.

Por último, no quarto destaque referente ao julgamento dos IDC no STJ, há um silêncio quase completo por parte dos réus em

relação ao pedido suscitado pelo Procurador Geral da República quanto à federalização do caso. Não se tem clareza sobre os fatores que podem ter contribuído para o desinteresse destes atores na manifestação nos autos sobre o assunto, talvez esta postura tenha decorrido da crença de que a medida de federalização não interferiria significativamente na estratégia de defesa elaborada ou se esta poderia corroborar para uma desejada morosidade processual ou para beneficemente tumultuar o processo em favor dos réus com o possível retrocesso em fases já ultrapassadas, ou se por outros motivos alheios aos aqui esboçados.

3 DIMENSÕES DA POLÊMICA EM TORNO DA FEDERALIZAÇÃO

Em sucinta revisão da literatura sobre a federalização das graves violações aos direitos humanos no Brasil, encontram-se alguns livros (poucos) dedicados unicamente ao tema e uma vasta quantidade de artigos de periódicos e trabalhos monográficos cuidando de múltiplas particularidades da federalização. Em comum na maior parte das abordagens doutrinárias são preocupações em sustentar argumentos favoráveis ou contrários a determinados aspectos da federalização, utilizando para isso os argumentos de autoridade, elaborações de discursos que transpareçam erudição acadêmica, o uso de retórica característica da construção de peças processuais e/ou a redação própria dos manuais de direito e a escassa referência a elementos delimitadores de um marco teórico condutor da análise.

Não muito diferente é a análise feita com base na jurisprudência referente ao incidente de deslocamento de competência, muito mais afeta a ilustrar os pontos de vista sustentados ou rebatidos pelos autores dos estudos do que interessada em produzir um enfoque erguido com base numa metodologia de estudo de caso apta a mapear e arquitetar categorias de exame pertinentes sobre a federalização, capazes de traduzir-se em diagnóstico com algum prognóstico sobre possíveis respostas a matéria discutida.

Também chama a atenção o fato de que o instituto da federalização se encaixa nas hipóteses de risco de condenação do Estado brasileiro nas Cortes Internacionais e poucas análises levantarem variáveis presente nestes casos que contribuíram para condenação brasileira e se estas estariam presentes nos casos nacionais onde a federalização foi suscitada.

Face às deficiências apresentadas, e na tentativa de fazer uma concisa revisão bibliográfica, sem, contudo, recorrer à análise deste ou daquele trabalho ou obra em particular, pretende-se enumerar alguns elementos de exame na literatura sobre o tema, sem a pretensão de trazer conclusões definitivas e pormenorizadas.

3.1 REQUISITOS CONSTITUCIONAIS DO INCIDENTE DE DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA

Tanto na doutrina como na jurisprudência há uma forte preocupação na fixação dos requisitos indispensáveis para configurar as condições próprias da ação para federalização, isto é, promover o incidente do deslocamento da competência da esfera da justiça estadual para a da justiça federal. Também ressaltam a importância da cumulatividade do conjunto de requisitos para ensejar a federalização⁹ e ainda há uma profícua discussão doutrinária sobre o alcance de cada um deles. Aqui apenas se fará alusão a umas poucas dificuldades a serem enfrentadas nessas matérias para o fortalecimento do acesso à Justiça por meio da federalização. São frequentes as referências aos seguintes requisitos:

a) Ocorrência de grave violação aos direitos humanos

Iniciaremos apontando a própria dificuldade de categorizar vítimas ou constituir um rol apropriado das graves violações aos direitos humanos.

9 Entendimento expressado no IDC 01/PA, perante a Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça, DJ de 10 de outubro de 2005, Relator Ministro Arnaldo Esteves Lima.

Há um sério clamor das organizações da sociedade civil para estender a federalização de forma a incluir os crimes cometidos contra defensores(as) de direitos humanos e comunicadores/jornalistas.¹⁰ A militância presente na ação de ativistas empenhados na defesa resoluta de direitos humanos é defendida como decisiva para o aperfeiçoamento da democracia brasileira e a federalização é encarada como uma estratégia positiva para qualificar o processo em razão da pessoa contra qual o crime é praticado, para buscar reduzir os fatores que muitas vezes dificultam a investigação e o julgamento dos casos na esfera local e acabam por acarretar à impunidade.

10 Conferir algumas referências em meios de comunicação: a) “Rio de Janeiro - A ministra da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Maria do Rosário, defendeu hoje (15/10/13) a federalização de crimes cometidos contra defensores dos direitos humanos, além de crimes contra jornalistas. A afirmação foi feita durante a Conferência Global de Jornalismo Investigativo, que ocorreu na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) e discutiu a violência que comunicadores vêm sofrendo ao longo dos anos. Durante o encontro, Maria do Rosário destacou a importância dos ativistas de direitos humanos para a sociedade e necessidade de eles serem protegidos dos grupos de extermínio [...]” Fonte: Agência Brasil – 15/10/13 - <<http://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-10-15/ministra-defende-federalizacao-de-crimes-contra-defensores-de-direitos-humanos-e-jornalistas>> Acesso em 30/07/2014>.

b) “O Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana manifestou apoio nesta terça-feira (11/03/14) à proposta em tramitação no Congresso para federalizar crimes cometidos contra jornalistas e comunicadores. O órgão, presidido pela ministra Maria do Rosário, recebeu um relatório de um grupo de trabalho formado há um ano para analisar as violações aos direitos desses profissionais. Entre as conclusões, está a recomendação para que todos os casos sejam investigados pela Polícia Federal e que os julgamentos possam ser deslocados mais facilmente para a Justiça Federal, quando se constatar problemas no Judiciário local. [...] Atualmente tramita na Câmara projeto de lei do deputado Protógenes Queiroz (PC do B-SP) para repassar à PF todas as investigações de crimes contra jornalistas, mas a proposta está parada desde 2011 na Comissão de Segurança Pública, aguardando parecer. Atualmente, a Polícia Federal já pode auxiliar as investigações em casos graves. A proposta do grupo é que todas as ameaças, perseguições e formas de violência contra comunicadores sejam consideradas violações aos direitos humanos e, conseqüentemente, investigadas pela PF. Além de uma nova lei, o grupo de trabalho também aponta ações e diretrizes para outros órgãos. A ministra Maria do Rosário, por exemplo, mencionou a possibilidade da criação de uma nova categoria de proteção específica para jornalistas, hoje existente para vítimas e testemunhas ameaçadas e defensores de direitos humanos. [...]” Fonte: Congresso Nacional – 12/03/2014 - <tvcanal13.com.br/noticias/lei-quer-federalizar-crimes-contra-jornalistas-87770.htm> Acesso em 30/07/2014.

No tocante ao rol especificando o conteúdo de graves violações aos direitos humanos, há uma franca discussão em torno do inventário de situações que configurariam graves violações, com posições que variam entre a escolha pela não especificação de um rol e de propostas pormenorizando um *standarts* mínimo (com maior ou menor extensão conforme o caso) de situações que conformariam agressões de grande porte aos direitos humanos.¹¹

O entendimento em torno de “grave violação” deu margem a acalorados debates teóricos e políticos para melhor aferir o significado da expressão adotada constitucionalmente e sua força normativa. O problema envolve a indeterminação do conteúdo da expressão utilizada no texto constitucional e suscita inúmeras indagações, como por exemplo: como fazer a distinção entre o que seria uma “grave” violação aos direitos humanos e uma lesão aos ditos direitos que não tivesse gravidade? Haveria gradação nas violações aos direitos humanos podendo medi-las em leves, médias e graves? Qual o critério acatado para aferição do grau de intensidade da violação? A natureza dos direitos humanos lesados poderia servir de parâmetro para determinar a gravidade da violação, por exemplo, uma lesão ao direito à vida seria grave, ao passo que não seria grave uma lesão ao direito à privacidade? Ou a gravidade dimanaria da quantidade de vítimas atingidas, independentemente

11 Apenas para exemplificar, o STJ ao julgar IDC n° 1, entendeu ajustado a não definição de um rol taxativo do que seriam graves violações, uma vez que autorizaria a flexibilização da norma frente ao caso concreto. Por sua vez, a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), na altura da construção da proposta pela Comissão de Reforma do Judiciário, apresentou aos membros da comissão, para evitar a indeterminação de critérios para o deslocamento da competência, sugestão definindo previamente o que se entenderia por hipóteses de graves violações aos direitos humanos e deixando a cargo da legislação ordinária futura, face aos novos tratados internacionais celebrados, a possibilidade de ampliação do rol assim sugerido: a) tortura; b) homicídio doloso praticado por agente de quaisquer dos entes federados no exercício de suas funções ou por grupo de extermínio; c) crimes praticados contra comunidades indígenas ou seus integrantes; d) homicídio doloso, quando motivado por preconceito 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 ou de crianças e adolescentes, em quaisquer das formas previstas em tratados internacionais (*Boletim dos Procuradores da República*, n. 14, jun. 1999).

do delito cometido, por exemplo, considerar-se-ia grave violação aos direitos humanos interceptações telefônicas ilegais de dezenas de milhares de pessoas, e lesão leve a morte de um único indivíduo?

As respostas a tais questionamentos e a definição de paradigmas fiáveis para mensurar a intensidade da violação não são dadas pela Constituição nem pela lei. Entretanto, a jurisprudência em construção no STJ, caminha na direção de aferição da grave violação frente ao caso concreto, sendo a mesma avaliada sob a égide da proporcionalidade e da razoabilidade, com o objetivo de evitar a banalização do incidente de deslocamento de competência e o esvaziamento da Justiça comum, estadual.

Todavia, a definição de graves violações aos direitos humanos, embora de grande importância para proceder à federalização não pode ser reduzida a termos subjetivos, diante dos inúmeros parâmetros e normas que possuem ligações com o sistema internacional de proteção aos direitos humanos. Há que se ter como referência para definição de categorias desta natureza que as situações envolvem violações de bens de proteção jurídica elevada no sistema nacional e internacional, em conjunturas excepcionais ou que importem práticas sistemáticas de violações aos grupos vulneráveis. Para melhor construir um repertório de informações sobre o assunto sem cair em subjetivismos torna-se necessário recorrer a métodos investigativos dialógicos que permitam erguer pontes com os atores envolvidos no processo.

b) Risco de responsabilização internacional resultante do descumprimento de obrigações jurídicas assumidas pelo País em tratados internacionais de direitos humanos.

O Brasil é parte de quase todos os documentos internacionais sobre direitos humanos, quais sejam:

- a) Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio - 1948;
- b) Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados - 1951;
- c) Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados - 1966;
- d) Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos - 1966, ratificado em 24-01-1992;

- e) Protocolo Facultativo Relativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos - 1966;
- f) Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - 1966, ratificado em 24-01-1992;
- g) Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial - 1965;
- h) Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher - 1979;
- i) Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher - 1999, ratificado em 28-06-2002;
- j) Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes - 1984, ratificado em 28-09-1999;
- k) Convenção sobre os Direitos da Criança - 1989, ratificado em 24-09-1990;
- l) Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional - 1998, ratificado em 20-06-2002;
- m) Convenção Americana sobre Direitos Humanos - 1969, ratificado em 25-09-1992;
- n) Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador -1988), ratificado em 21-08-1996;
- o) Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos Referente à Abolição da Pena de Morte - 1990, ratificado em 13-08-1996;
- p) Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura - 1985, ratificado em 20-07-1989;
- q) Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher - 1994, ratificado em 27-11-1995;
- r) Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores - 1994, ratificado em 24-01-2004.
- s) Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Pessoas Portadoras de Deficiência.

Além disso, o País está vinculado aos sistemas jurisdicionais internacionais, como por exemplo, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, a Corte Internacional de Justiça e a Corte Criminal do Tribunal Penal Internacional, criado pelo Estatuto de Roma de 1998 e promulgado no Brasil por meio do Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002.

O risco de responsabilização internacional resultante do descumprimento de obrigações jurídicas assumidas pelo País nos mencionados tratados internacionais de direitos humanos decorre do encargo da União (art. 21, I da CRFB/88) de assumir a responsabilidade em nome da República Federativa do Brasil, pelas regras e preceitos fixados nos tratados internacionais, não cabendo invocar a cláusula federativa para se escusar das suas obrigações. Por isso, a federalização torna-se um instituto útil, pois cabe a União assumir a carga da apuração, processamento e julgamento dos casos de violação aos direitos humanos em todo o território nacional, conforme os compromissos assumidos na comunidade internacional por meio dos tratados firmados.

O pano de fundo da discussão sobre a pertinência da federalização das graves violações aos direitos humanos face à responsabilização internacional pelo descumprimento das obrigações assumidas em tratados internacionais de direitos humanos de que o Brasil seja parte reside na discussão em torno do federalismo e da consequente autonomia dos entes federativos.¹²

A federalização de crimes relacionados às graves violações aos direitos humanos desta ordem encontra respaldo no direito comparado, em que os crimes, independentemente dos tipos previstos em textos internacionais, são crimes federais e da competência do sistema federal de Justiça e têm a vantagem de promover a uniformização da jurisprudência (REZEK, 2001).¹³

12 A criação do instituto gerou insatisfação nos magistrados em geral e membros do Ministério Público estadual, e o mesmo teve sua constitucionalidade questionada pela AMB, a CONAMP e a ANAMAGES.

13 REZEK, Francisco; FURIAN, Leonardo; FENSTERSEIFER, Tiago. *A reforma (deforma?) do judiciário e a assim designada “federalização dos crimes contra os direitos humanos: proteção ou violação de princípios e direitos fundamentais?”*.

Numa abreviada apreciação dos argumentos favoráveis a federalização existe a sustentação de que a Justiça Federal é mais isenta e imparcial, estando menos afeta as injunções políticas ou corporativas da localidade do crime, além do que a Polícia Federal, em regra, está mais bem aparelhada e preparada do que a Polícia Civil dos estados-membros, corroborando ainda para crença de que há vantagens no estabelecimento de uma “saúdável competição” institucional entre as polícias judiciárias e entre a Justiça Federal e a Estadual, revelando à sociedade civil a extensão dos poderes e dos limites estatais na realização de seus compromissos internos e internacionais, por um lado pela tentativa de estimular a atuação estatal face ao risco de deslocamento de competência, e de outro pelo incremento da responsabilidade das instancias federais para efetivamente buscar combater à impunidade nas graves violações aos direitos humanos (PIOVESAN e VIEIRA, 2005, p. 153).¹⁴

Contudo a matéria está longe de ser pacificada é objeto de controvérsia referida nas Ações Diretas movidas para discutir a constitucionalidade do instituto inserido pela EC nº 45/2004 na constituição, merecendo uma apreciação que reflita as várias frentes de compreensão sobre a federalização.

c) A incapacidade das instâncias e autoridades locais em oferecer respostas efetivas ao caso, ou seja, a apuração ou o julgamento do caso na Justiça Estadual sem que esta promova satisfatória condução ao feito.

A omissão ou demora sem justificativa para dar uma resposta ao caso é pressuposto implícito para federalização, já que não haveria motivo para o deslocamento se os órgãos estaduais estivessem desempenhando adequadamente seu dever na persecução das graves violações aos direitos humanos.

Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-4-DEZEMBRO-2005-INGO%20SARLET.pdf>> Acesso em: 18/02/2014.

14 _____; VIEIRA, Renata. *Federalização de crimes contra os direitos humanos: o que temer?*. Boletim IBCCRIM. Ano 13, nº 150, maio de 2005. Disponível em: <<http://www.kehdieveira.com.br/site/artigos/federalizacaoibccrim.pdf>>. Acesso em: 17/02/2014.

Contudo, isto não significa que seja exigida a presença de contencioso internacional específico sobre a violação que se pretende federalizar, é antes um instrumento de natureza preventiva para evitar a própria configuração da responsabilidade internacional. Portanto, trata-se de um mecanismo excepcional e de caráter subsidiário, cabível nas situações em que a inércia, leniência ou falta de capacidade ou vontade política denotam ausência de respostas efetivas ao caso na esfera estadual.

Com o intuito de apenas ilustrar este ponto cita-se a experiência vivenciada no caso em que o Procurador-Geral da República, decidiu pelo arquivamento de uma representação de instauração de incidente de deslocamento de competência formalizada pela Fundação Interamericana de Direitos Humanos e pelo Centro Santos Dias de Direitos Humanos da Arquidiocese de São Paulo (PGR nº 1.00.000.011297/2004), concernente aos sete crimes perpetrados contra moradores de rua na cidade de São Paulo. Na ocasião os requerentes sustentaram que as investigações conduzidas pela polícia civil estadual foram instauradas unicamente com o objetivo de provocar disputas de natureza político-partidária entre as administrações estadual e municipal e que a mesma prosseguia em razão do envolvimento de agentes policiais estaduais no caso e, que, por este motivo, a polícia estadual não teria isenção suficiente para dirigir as investigações ao seu termo e localizar os responsáveis pelos fatos graves descritos na abertura da representação.

O então Procurador-Geral da República entendeu que não cabia sustentar o incidente de deslocamento de competência, sob o argumento de que não estava caracterizada a inércia injustificada ou descaso na apuração dos fatos expostos. E concluiu, justificando que, a rigor, o incidente de deslocamento de competência deve transcorrer apenas em casos excepcionais, pois é uma jurisdição subsidiária, acionável apenas naquelas circunstâncias em que os Estados-Membros são lenientes na persecução dos crimes envolvendo graves violações aos direitos humanos (o arquivamento da representação foi determinado pelo PGR em 11/04/2005).¹⁵

15 <http://www.conjur.com.br/2005-mai-04/fonteles_arquiva_pedido_federalizacao_crimes?pagina=3>. Acesso em 30/07/2014.

O que se observa na prática é a dificuldade de determinação de *quando* fica configurada uma injustificável omissão ou incapacidade dos poderes estaduais em oferecer respostas efetivas aos casos de graves violações aos direitos humanos, sendo esta uma das pedras de toque para o problema referente à federalização e que necessitam ser aprofundadas.

3.2 FINALIDADE DO INSTITUTO

Há larga referência na doutrina sobre os ganhos trazidos com a inserção na atual constituição da disposição sobre a federalização das graves violações aos direitos humanos, dentre as razões abalizadas existem referências à medida como mais um dos meios criados para garantir a celeridade da tramitação de processos; a noção de que a federalização serve também à proteção de autores de delitos, já condenados ou não, que venham sofrer graves violações dos seus direitos individuais pelo Estado.

Aqui consignamos alguns aspectos referenciados quanto à finalidade da federalização: “Para os Estados cujas instituições responderem de forma eficaz às violações, a federalização não terá qualquer incidência maior – tão somente encorajará a importância da eficácia destas respostas. (...) Para os Estados, ao revés, cujas instituições se mostrarem falhas ou omissas, restará configurada a hipótese de deslocamento de competência para a esfera federal, o que: a) assegurará maior proteção à vítima; b) estimulará melhor funcionamento das instituições locais em casos futuros; c) gerará a expectativa de resposta efetiva das instituições federais; e d) se ambas as instituições – estadual/federal – se mostrarem falhas ou omissas, daí, sim, será acionável a esfera internacional – contudo, com a possibilidade de, ao menos, dar ocasião à União de responder ao conflito, esgotando-se a responsabilidade primária do Estado (o que ensejaria a responsabilidade subsidiária da comunidade internacional). Isto equacionará, ademais, a posição da União no contexto de responsabilidade internacional em matéria de direitos humanos.” (PIOVESAN, 2005a, p. 80-81)

Contudo também existem vozes dissonantes que minudenciam uma ausência de finalidade clara e legítima para

a federalização ou que denotam algum receio na utilização do instituto ou apontam sua incompatibilidade com outras disposições consagradas na constituição.¹⁶

3.3 A LEGITIMIDADE ATIVA PARA SUSCITAR O INCIDENTE DE DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA

A constituição preceitua que o único legitimado ativo para suscitar o incidente de deslocamento de competência é o Procurador-Geral da República. A disciplina não se encontra pacificada, dividindo opiniões entre os que defendem o modelo atualmente previsto na constituição e os que defendem a ampliação (mais ampla ou menos ampla) do rol de legitimados para propor o IDC.

O primeiro grupo sustenta que apesar de ser desejável a ampliação do rol para garantir a efetividade contra eventuais descasos do legitimado, é correta a opção constitucional do Procurador-Geral da República (PGR), pois além de ser o chefe do Ministério Público da União, é também a autoridade que o dirige e é o promotor natural perante o Supremo Tribunal Federal, ali atuando como representante maior do Ministério Público Nacional. A legitimação do PGR também se justifica na medida em que, por meio do IDC, o Chefe do Ministério Público Federal zela pelo ativo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos humanos, promovendo as medidas cogentes à sua garantia. Destarte, cabe ao PGR, na qualidade de promotor natural, em qualquer fase da investigação ou do processo, suscitar, perante o STJ, o IDC, cabendo aos demais interessados, devido ao direito de petição (art. 5º, inciso XXXIV da CRFB/88), provocá-lo para que ele promova o incidente. O Procurador-Geral da República, então, deverá averiguar se estão

16 Nas críticas esposadas ao instituto incluem-se argumentos que tratam a federalização mais como mecanismo de manipulação política do que de proteção aos direitos humanos. Indicam ainda que por mais zelosos que sejam os juízes federais, estes já estão assoberbados e, não dariam conta de novas demandas, sendo falsa a ideia de que a Justiça Federal é mais eficaz do que a justiça estadual. Por isso, sustentam a inutilidade do instituto e apregoam ser mais apropriado investir no fortalecimento dos Judiciários Estaduais e do Distrito Federal. RANGEL, Paulo. **Direito Processual Penal**. São Paulo, Atlas, 2012, p. 440.

presentes os pressupostos do IDC, ouvir as autoridades envolvidas, sem prejuízo de outras diligências (ARAS, 2005).¹⁷

Alegam ainda que, embora essa atividade seja discricionária, o PGR não atua em nome próprio ou movido por interesses pessoais ou corporativos, mas sim no interesse da União e de toda a coletividade para assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, visando à efetiva punição e repressão à prática das graves violações aos direitos humanos.

Na corrente orientada pelas ideias de ampliação do rol de legitimados para suscitar o IDC, surgem críticas de que a legitimação exclusiva do PGR para propor o IDC, restringe por demais o uso do instituto, deixando-o refém da discricionariedade exclusiva do mesmo.

Surgiram algumas propostas de emendas constitucionais para tentar rever esta disposição constitucional. Na PEC nº 61/2011 de autoria do Senador Antônio Carlos Valadares, justificada como medida para fortalecer o instrumento processual com a inclusão dos demais legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade, conforme o art. 103 da CRFB/88, acrescentando novos legitimados e ampliando a possibilidade de o IDC ser apresentado perante o STJ, inclusive por meio de entidades como o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional, uma vez que elas identifiquem situações que determinem a federalização. A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal não encontrou nenhum óbice formal ou material a mencionada PEC.

A PEC nº 80/2011, da autoria do Senador Pedro Taques, visa incluir demais legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade, conforme o art. 103 da CRFB/88, para suscitar o IDC. Na sua justificativa a possibilidade de o IDC ser apresentado perante o STJ significa que a garantia e a proteção dos direitos humanos é ocupação que se impõe não apenas ao Estado, mas também à

17 ARAS, Vladimir. *Direitos Humanos: federalização de crimes só é válida em último caso*. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2005-mai-17/federalizacao_crimes_valida_ultimo> Acesso em: 25/02/2014.

sociedade civil em geral, o que robustece a tese de que a ampliação do rol de legitimados se enquadra nas novas diretrizes de democracia participativa, pela qual a luta pela garantia dos direitos é tarefa de toda a comunidade política e jurídica.

O relatório da CCJC do Senado Federal não identificou óbices a PEC nº 80/2011 nos aspectos formais e circunstanciais, contudo, quanto ao mérito, por entender não ser pertinente e adequada uma ampliação injustificada para todos e os mesmos legitimados para propor a ADI, excluiu a possibilidade de o IDC ser proposto pelas Mesas de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal (inciso IV do art. 103 da CRFB/88); os Governadores de Estado ou do Distrito Federal (inciso V do art. 103 da CRFB/88); e as confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional (inciso IX do art. 103 da CRFB/88), indicando que seriam legitimados: o Presidente da República (art. 103, I da CRFB/88); a Mesa do Senado Federal (art. 103, II da CRFB/88); a Mesa da Câmara dos Deputados (art. 103, III da CRFB/88); o Procurador-Geral da República (art. 103, VI da CRFB/88); o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (art. 103, VII da CRFB/88); e partido político com representação no Congresso Nacional (art. 103, VIII da CRFB/88).

Há que se aferir por meios próprios de investigação, face aos argumentos expostos se, de fato, há necessidade, interesse e relevância na inclusão de um rol mais ampliado de legitimados para propor a federalização das graves violações aos direitos humanos.

3.4 A QUESTÃO DA CONSTITUCIONALIDADE DO DISPOSITIVO QUE VERSA SOBRE A FEDERALIZAÇÃO

A EC nº 45/2004 granjeou distintas críticas, tais como as que arguíam ofensas ao pacto federativo, ao juiz natural, aos princípios da legalidade e do devido processo legal, além de outros argumentos. Tais avaliações evocaram dois alertas importantes: o primeiro diz respeito às críticas pelo uso de expressões indeterminadas; o segundo alerta decorre da suposta inteligência de que os princípios do juiz natural, do pacto federativo e do devido processo legal teriam grau de proteção de tal ordem que inviabilizaria novas leituras na ordem constitucional, pautadas na razoabilidade e na proporcionalidade.

Nesse contexto, a querela em torno da constitucionalidade da citada emenda fora retomada logo após sua promulgação, sendo que depois de ser suscitado o primeiro IDC perante o STJ, foram interpostas duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade contra o inciso V-A e o § 5º do artigo 109 da CRFB/88. As ações foram propostas pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e pela Associação Nacional dos Magistrados Estaduais (ANAMAGES), e foram resultado da insatisfação alargada que a emenda gerou nas classes dos magistrados estaduais e alguns membros do Ministério Público estadual. Quanto à fundamentação jurídica, as ADI argumentam que o IDC não possui autoaplicabilidade, sendo contrário a alguns princípios constitucionais.

Nos fundamentos do pedido, após discorrer sobre eventuais contornos imprecisos do instituto, a afirmação de ter a EC nº 45/2004, ter violado uma série de garantias constitucionais do processo penal, estabelecidas como cláusulas pétreas, dentre as quais as previstas no art. 5º, incisos XXXVII, XXXVIII, XXXIX e LIV, da CRFB/88.

A ADInº 3486/DF foi distribuída em 05 de maio de 2005 e atribuída à relatoria ao ministro Cezar Peluso, e em 27 de maio de 2005, foi redistribuída ao ministro Sepúlveda Pertence. O relator foi substituído pelo ministro Menezes Direito e após pelo ministro Dias Toffoli, segundo previsão do art. 38 do Regimento Interno do STF.¹⁸ Diversas entidades demandaram a habilitação na condição de *amicus curiae*, como por exemplo, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) e a Associação Nacional dos Procuradores da República. Todavia, esta não é a ação exclusiva em que se discute a federalização das graves violações aos direitos humanos. A Associação Nacional dos Magistrados Estaduais (ANAMAGES) ajuizou a ADI nº 3493/DF no STF, em 11 de maio de 2005, contra os mesmos dispositivos contestados pela AMB. Além dos argumentos colacionados, a ADI apresentou outros fundamentos.¹⁹

18 ADI 3486 DF – STF – Relator – Ministro Sepúlveda Pertence – Julgamento 23/05/2005 – Publicado: DJ 30/05/2005 PP – 00052 – Partes: Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB. Fonte: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14790528/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3486-df-stf>> Acesso em: 30/07/2014.

19 ADI 3493 DF – Relator: Min. Sepúlveda Pertence – Julgamento: 23/05/2005

Para a ANAMAGES, houve afronta ao pacto federativo, erigido como cláusula pétrea, por se tratar de uma “intervenção federal” disfarçada, originando uma “discriminação odiosa”, pois, parece conjecturar da capacidade e eficiência de instituições dos Estados-membros, assim haveria, em tese, uma chefia do PGR sobre os Procuradores-Gerais de Justiça, levando a uma centralização exacerbada das decisões nas mãos dos entes federais. Ainda, alegavam a inutilidade do incidente, uma vez que já existiriam outros meios para assegurar os mesmos intentos como, por exemplo, a federalização das investigações, o desaforamento do julgamento no procedimento do Júri e a intervenção nos Estados, em clara ofensa ao princípio da proporcionalidade. Igualmente, alegavam que o princípio do devido processo legal estaria maculado e o princípio do contraditório e da ampla defesa, visto que para sua materialização bastava o PGR suscitar o incidente junto ao STJ e este deferir o pedido, não havendo qualquer procedimento dialético entre o PGR e o réu ou o Procurador-Geral de Justiça do Estado. Por fim, entre os argumentos apresentados encontra-se o da não auto-aplicabilidade imediata da norma contida no §5º do art. 109 da CRFB/88, visto que tal dispositivo estaria condicionado a sua regulamentação.

No que concerne aos pedidos, nas duas ações requereu-se o deferimento de provimento cautelar, para suspender a eficácia do inciso V-A e do §5º do art. 109 da CRFB/88, nos termos do §3º do art. 10 da Lei 9.869/99 c/c a alínea “p” do inciso I do art. 102 da CRFB/88 e o julgamento final pela procedência do pedido formulado na ADI, para reconhecer a inconstitucionalidade do artigo 1º da EC nº 45/2004, no que se refere à introdução do inciso V-A e do §5º ao artigo 109 da CRFB88, com eficácia *ex tunc*.

Particularmente, na ADI nº 3493/DF ajuizada pela ANAMAGES requereu-se, sucessivamente, caso se entendesse pela constitucionalidade do aludido dispositivo, que fosse declarada a não auto-aplicabilidade do mesmo, suspendendo-se assim, qualquer eficácia até a sua regulamentação.

– Publicação: DJ 30/05/2005 PP – 00052 – Partes: Associação Nacional dos Magistrados Estaduais – ANAMAGES e outros. Fonte: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14790527/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3493-df-stf>> Acesso em: 30/07/2014.

Ambas as ações se encontram pendentes de julgamento no STF, não tendo sido apreciados os pedidos de medida liminar.

Nas alegações que sustentaram o pedido de reconhecimento da inconstitucionalidade haveria lesão ao princípio do juiz natural, estabelecido nos incisos XXXVII e LIII do art. 5º, da atual Constituição, razão porque o constituinte reformador jamais poderia ter criado competência discricionária ao alvedrio da lei, dependente apenas da provocação e do prévio exame do PGR com base em critérios genéricos como a gravidade da infração.

Também haveria prejuízo à cláusula pétrea que estabelece as competências do júri popular. Se a EC nº 45/2004 tinha intenção de estabelecer uma nova hipótese de competência da Justiça Federal, relacionada ao julgamento de crimes graves contra os direitos humanos, deveria ter esclarecido que tipos de crimes seriam esses ou, no mínimo, condicionando sua eficácia à lei posterior regulamentadora.

Por fim, houve alegação de que a federalização dos crimes de grave violação aos direitos humanos ofenderia ao princípio do devido processo legal, em razão da presença de um “elemento surpresa”, através do qual o PGR teria a liberdade de, em qualquer momento, requerer ao STJ o deslocamento da competência.

Em suma, as duas ações de controle de constitucionalidade possuem fundamentações semelhantes. Afirmam que o deslocamento fere as garantias constitucionais do juiz natural, do devido processo legal, do pacto federativo e da proporcionalidade. Sendo tais garantias cláusulas pétreas, portanto, intocáveis, além do que a norma não possuiria auto-aplicabilidade sendo, assim, de eficácia limitada.

Dentre os principais argumentos dos defensores da federalização encontra-se a sua finalidade, qual seja, preservar os direitos humanos coibindo e punindo as graves violações que possam acarretar a responsabilização internacional do Brasil pelo descumprimento dos compromissos assumidos.

Todo este debate revela o largo espectro de questões que carecem de esclarecimento em torno da federalização das graves violações aos direitos humanos.

4 CONCLUSÃO

Os compromissos do Estado brasileiro perante a comunidade internacional em matéria de direitos humanos, não podem ficar reféns de disposições legais nacionais carentes de modernização, ambíguas e desconexas, pois estas incertezas normativas comprometem a própria segurança jurídica almejada. Assim, o ordenamento jurídico precisa passar por constantes avaliações, revisões e aperfeiçoamento para atender as demandas sociais contemporâneas e fortalecer o acesso à Justiça de forma a tornar a prestação jurisdicional uma ferramenta apta a estimular e promover o desenvolvimento e a inovação e o compromisso com a Justiça e não um entrave, ou pior, um ônus a mais, devido ao desrespeito e incapacidade de cumprir com as disposições de tratados de direitos humanos assumidas perante a comunidade internacional e cair no descrédito da sociedade.

Deste modo, no presente artigo apenas indicamos as questões prementes em torno da matéria sabendo que a resposta as mesmas envolve estudos de amplitude maior do que estas poucas linhas puderam dar conta. Assim, cumpre enfrentar o problema relacionado ao mapeamento do fenômeno da federalização das graves violações aos direitos humanos em caráter nacional, buscando responder indagações frequentemente apontadas no debate relacionado ao fortalecimento do acesso à Justiça e que ainda carecem de resposta, tais como: O que se entende por *graves violações aos direitos humanos*? Quais são os atores identificáveis nesse tipo de crime? Quais são as percepções dos atores sobre o fenômeno da federalização? Quais são os desafios a serem enfrentados em termos processuais e normativos? Será adequado tratar toda e qualquer violação grave de direitos humanos pelo espectro da federalização? Este possível enfoque não seria uma generalização e desqualificação da atuação policial e judicial fora da esfera federal? Quais são as principais dificuldades enfrentadas pelos órgãos de jurisdição estaduais para dar eficácia a tais casos, ou seja, como o Poder Judiciário atua nas questões envolvendo demandas de graves violações aos direitos humanos? Por fim, qual a interface entre as variáveis presentes na responsabilização do Brasil perante Cortes Internacionais e os casos de federalização? Há interconexão entre as percepções sobre direitos humanos em ambas as situações?

Quais fatores preponderam para responsabilização brasileira perante a comunidade internacional? Estes elementos aparecem nos casos em que a federalização é suscitada? Quais aspectos apontam convergência, divergência, peculiaridades etc?

A ausência de diálogo institucional aberto no federalismo brasileiro nas matérias associadas às violações aos direitos humanos acaba por afetar a segurança jurídica e pode dar azo a um mecanismo de responsabilização do país por compromissos assumidos na esfera internacional, sem a possibilidade de construção das medidas de persecução penal com a participação mais efetiva da União no processamento do caso, principalmente nas situações em que se age sem atentar para questões de legitimidade democrática e de respeito aos limites do federalismo do Estado. Também pode conduzir a desgastes desnecessários entre os entes federativos devido às discussões intermináveis sobre competência e mecanismos de responsabilização mútua, dentre outras questões.

Por este motivo, torna-se imprescindível o estabelecimento de diagnósticos construídos com o objetivo de mapear e analisar o fenômeno da federalização das graves violações aos direitos humanos e que tragam elementos propositivos para melhor responder situações que afetem seriamente direitos humanos e que sigam sem uma efetiva resposta estatal.

REFERÊNCIAS

ARAS, Vladimir. **Direitos Humanos: federalização de crimes só é válida em último caso**. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2005-mai-17/federalizacao_crimes_valida_ultimo> Acesso em: 25/02/2014.

ARTEIRO, Rodrigo. **O incidente de deslocamento de competência e o federalismo cooperativo na defesa dos direitos humanos**. Disponível em: <http://ibccrim.org.br/site/artigos/capa.php?jur_id=7771>. Acesso em: 24/02/2014.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 13ª tiragem. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

Boletim dos Procuradores da República, n. 14, jun. 1999, in <www.anpr.org.br/boletim/boletim14/reforma.htm>. Acesso em 20/02/2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos. São Paulo: Saraiva, 1991.

_____. **A humanização do direito internacional.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CARAN, Marselha Bortolan. Federalização dos crimes contra os direitos humanos. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 10 – jul./dez. 2007.

CASTILHO, Ela WieckoVolkmer. Federalização de violações contra direitos humanos. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/arquivos/250920061.pdf>>. Acesso em: 17/02/2014.

CASTRO, Flávio Dino de; SCHREIBER, Simone. Federalização da competência para julgamento de crimes contra os direitos humanos. Disponível em: <http://www.ajufe.org.br/index.php?ID_MATERIA=389>. Acesso em: 27/02/2014.

CAZZETA, Ubiratan. Direitos Humanos e Federalismo: o incidente de deslocamento de competência. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos. 10ªed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CONAMP. Federalização dos crimes. Brasília. mar. 2005. Disponível em: <http://www.aesmp.org.br/conamp.htm>. Acesso em: 16/02/2014.

EMERIQUE, Lilian Balmant. Direito fundamental como oposição política. Curitiba: Juruá, 2006.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina F.; BONSAGLIA, Mario. Federalização nos crimes contra os direitos humanos. São Paulo. Disponível em: <http://www.neofito.com.br/artigos/art01/penal78.htm>. Acesso em: 16/02/2014.

MALULY, Jorge Assaf. A federalização da competência para julgamento dos crimes praticados contra os direitos humanos. In: **Boletim IBCCRIM.** São Paulo, Ano 13, nº 148, mar. 2005.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. Los derechos fundamentales. 7. ed. Madrid: Tecnos, 1998.

PIOVESAN, Flávia. Reforma do Judiciário e Direitos Humanos. In: TAVARES, André Ramos; LENZA, Pedro; ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. (Org.). **Reforma do Judiciário analisada e comentada**. São Paulo: Método, 2005.

_____; VIEIRA, Renata. *Federalização de crimes contra os direitos humanos: o que temer?*. **Boletim IBCCRIM**. Ano 13, n° 150, maio de 2005. Disponível em: <<http://www.kehdievieira.com.br/site/artigos/federalizacaoibccrim.pdf>>. Acesso em: 17/02/2014.

_____. **Direitos humanos internacionais e jurisdição supranacional: a exigência da federalização**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan_federalizacao.html>. Acesso em: 17/02/2014.

PROGRAMA NACIONAL EM DIREITOS HUMANOS (PNDH), 1996. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/pp/pndh/textointegral.html#Atualidade>. Acesso 24/02/2014.

RANGEL, Paulo. **Direito Processual Penal**. São Paulo, Atlas, 2012.

REZEK, Francisco; FURIAN, Leonardo; FENSTERSEIFER, Tiago. **A reforma (deforma?) do judiciário e a assim designada “federalização dos crimes contra os direitos humanos: proteção ou violação de princípios e direitos fundamentais?**. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-4-DEZEMBRO-2005-INGO%20SARLET.pdf>> Acesso em: 18/02/2014.

SCHREIBER, Simone; CASTRO E COSTA, Flávio Dino. **Federalização da competência para julgamento de crimes contra os direitos humanos**. Disponível em: <http://www.ajd.org.br>. Acesso em: 14/02/2014.

STEINER, Sylvia Helena de Figueiredo. **A convenção americana sobre direitos humanos e sua integração ao processo penal brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

Recebido em 05/08/2014.

Aprovado em 09/09/2014.

