



RDDPC

Revista de Direito Público
Contemporâneo

ISSN 2594-813X

RDPC

Revista de Direito Público Contemporâneo

Ano nº 05 | Volume nº 01 | Edição Nº 02 | Julho/Dezembro 2021
Año nº 05 | Volumen nº 01 | Edición Nº 02 | Julio/Diciembre 2021

Fundador:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, UFRRJ/UNIRIO.

Editor-Chefe | Editor-Jefe:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, UFRRJ/UNIRIO.

Co-Editor | Coeditor:

Prof. Dr. Alexander Espinoza Rausseo, UEC.

Equipe Editorial | Equipo editorial:

Sra. Camila Pontes da Silva.

Sr. Eric Santos de Andrade.

Sr. Jonathan Mariano.

Sra. Gabriela Vasconcellos.

Sra. Natalia Costa Polastri Lima.

Diagramação | Diagramación:

Sr. Daniel Pires Lacerda



UFRRJ

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL
DO RIO DE JANEIRO



IEC
INSTITUTO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES

Revista de Direito Público Contemporâneo Revista de Derecho Público Contemporáneo Journal of Contemporary Public Law

Conselho Editorial Internacional | Consejo Editorial Internacional International Editorial Board

Sr. Alberto Levi, Università di Modena e Reggio Emilia, Emilia-Romagna, Itália.
Sr. Alexander Espinoza Rausseo, Instituto de Estudios Constitucionales, IEC, Caracas, Venezuela.
Sr. Jorge Miranda, Universidade de Lisboa, ULISBOA, Lisboa, Portugal.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Región de los Ríos, Chile, Chile
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, US, Sevilha, Espanha.
Sra. María Laura Böhm, Universidade de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
Sr. Mustava Avci, University of Anadolu Faculty of Law, Eskişehir, Turquia.
Sr. Olivier Deschutter, New York University, New York, USA.

Conselho Editorial Nacional | Consejo Editorial Nacional National Editorial Board

Sra. Adriana Scher, Centro Universitário Autônomo do Brasil, UNIBRASIL, Curitiba, PR.
Sra. Ana Lúcia Pretto Pereira, Centro Universitário Autônomo do Brasil, UniBrasil, Curitiba, PR, Brasil.
Sr. Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy, Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, Brasil.
Sr. Bráulio de Magalhães Santos, Universidade Federal de Juiz de Fora, UFJF, Governador Valadares, MG, Brasil.
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, FGV, São Paulo, SP, Brasil.
Cavichioli Paulo Afonso Cavichioli Carmona, UNICEUB - Centro Universitário de Brasília, Brasil
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Ceará, Brasil.
Sr. Diogo R. Coutinho, Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, Brasil.
Sr. Diogo de Figueiredo Moreira Neto (in memoriam), Pontifícia Universidade Católica, PUC, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. Emerson Gabardo, Pontifícia Universidade Católica, PUC, Curitiba, PR, Brasil.
Sr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal Rural e do Estado do Rio de Janeiro, UFRRJ/UNIRIO, RJ, Brasil.
Sr. Eros Roberto Grau, Instituto Brasileiro de Direito Público, IDP, Brasília, DF, Brasil.
Sr. Flávio Roberto Baptista, Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, SP, Brasil.
Frederico Augusto Pasdchoal, Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Santa Catarina, Brasil., Brasil
Sr. Ingo Sarlet, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PUC, RS, Brasil.
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontifícia Universidade Católica, PUC-SP, São Paulo, Brasil.
Sr. Jamir Calili, Universidade Federal de Juiz de Fora, Governador Valadares, MG, Brasil.
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piri-piri, PI, Brasil.
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, UNIRIO, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Curitiba, PR, Brasil.
Sr. Philip Gil França, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PUC-RS, Brasil.
Dr. Plauto Cavalcante Lemos Cardoso, Associação Argentina de Justiça Constitucional (AAJC), Brasil
Sr. Rafael Santos de Oliveira, Universidade Federal de Santa Maria, UFSM, Santa Maria, RS, Brasil.
Sra. Regina Vera Villas Boas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUCSP, São Paulo, SP, Brasil.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, Brasil.
Sr. Yuri Schneider, Universidade do Oeste de Santa Catarina, UNOESC, SC, Brasil.

Avaliadores | Evaluadores | Evaluators

Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal 2
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, US, Sevilha, Espanha. 2
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.2
Sr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, UFRRJ, RJ, Brasil.
Sr. Flávio Antonio de Oliveira, Universidade Santa Cecília, UNISANTA, São Paulo, SP, Brasil. 2
Sr. Manoel Messias Peixinho, Pontifícia Universidade Católica, PUC, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Dr. Plauto Cavalcante Lemos Cardoso, Associação Argentina de Justiça Constitucional (AAJC), Brasil 2
Sra. Samara de Oliveira Pinho, Universidade Federal do Ceará, UFC, Ceará, Brasil.
Sr. Yan Capua Charlot, Universidade Federal do Sergipe, Aracaju, SE, Brasil., Brasil 2

A FEDERALIZAÇÃO DAS GRAVES VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

THE FEDERALIZATION OF SERIOUS HUMAN RIGHTS VIOLATIONS IN THE JURISPRUDENCE OF THE SUPERIOR COURT OF JUSTICE

Edson Joaquim Raimundo de Araujo Júnior Araujo Júnior¹

Data de submissão: 14/09/2020

Data de aprovação: 19/02/2021

RESUMO: A Emenda Constitucional nº 45/2004 é reconhecida por promover uma “Reforma Paralela do Poder Judiciário”. Entre inúmeras alterações promovidas na Constituição Federal de 1988 visando a modernização do Poder Judiciário, está a criação do chamado *Incidente de Deslocamento de Competência* para a Justiça Federal nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, com a finalidade precípua de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de Direitos Humanos dos quais o Brasil seja parte. A presente pesquisa tem por finalidade analisar a utilização do mecanismo pela Procuradoria-Geral da República por meio do estudo de casos na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, identificando quais foram os requisitos utilizados pelo Tribunal Federal para o deferimento ou indeferimento do incidente deslocamento de competência da Justiça Estadual para a Justiça Federal.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Humanos – Federalismo – Poder Judiciário – Competência

ABSTRACT: The constitutional amendment nº 45/2004 is recognized for promoting a “Parallel Reform of the Judiciary”. Among the numerous changes

¹ Advogado inscrito na OAB/SP. Bacharel em Direito com habilitação em Direito e Desenvolvimento pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Constitucional e Processo Constitucional pelo Instituto de Direito Público de São Paulo (IDP/SP). Pesquisador associado e integrante da Diretoria Executiva do Observatório Constitucional Latino-Americano (OCLA).

promoted in the 1988 Federal Constitution that aimed the modernization of the Judiciary Power, is the creation of the Incident of Displacement of Jurisdiction for the Federal Justice in cases of serious violation of human rights, with the primary purpose of ensuring the fulfillment international human rights obligations by Brazil. The present research aims to analyze the use of the mechanism by the Prosecutor General of the Republic through case studies in the jurisprudence of the Superior Court of Justice, identifying what were the requirements used by the Federal Court for granting or denying the misplaced incident from State Justice to Federal Justice.

KEYWORDS: Human Rights - Federalism - Judiciary Power – Jurisdiction

1. INTRODUÇÃO

A República Federativa do Brasil é formada pela União indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal (art. 1º, *caput*). Desta forma, tem-se que o constituinte adotou a forma federativa de organização do Estado.

Nos sistemas federativos, cada esfera de governo tem sua própria existência constitucional autônoma. Existem no mínimo dois níveis de governo, um com jurisdição sobre todo o País e outro com jurisdição regional. Cada governo tem relação eleitoral direta com os cidadãos, assegurando-se também autonomia política, administrativa e financeira.

O modelo brasileiro é peculiar pelo fato de que a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 18, *caput*, assentar que a “*organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos*” (BRASIL, 1988).

Dessa forma, os municípios são considerados *entidades federativas*, inseridas no contexto de poder local, gozando de autonomia e todas as prerrogativas daí decorrentes.

Por outro lado, nos termos do artigo 21, inciso I da Constituição Federal de 1988 é a União a quem compete a representação da República Federativa do Brasil no plano internacional, na qual se inclui, entre outros, a responsabilidade

pelo cumprimento de obrigações decorrentes de Tratados Internacionais de Direitos Humanos.

Nesse sentido, prevê o artigo 84, inciso VIII da Constituição, que compete privativamente ao Presidente da República celebrar tratados, convenções ou atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional.

Cabe ao Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, nos termos do artigo 49, inciso I da Carta Magna.

Entretanto, o sistema internacional de proteção aos direitos humanos não admite a nenhum Estado Federal, acusado de descumprir obrigações assumidas no plano internacional, a legitimidade ou prerrogativa de defender-se invocando o fato de que tais violações aos direitos humanos seriam de responsabilidade de governos subnacionais (estaduais, distritais ou municipais) e que o governo federal (governo central) não teria competência constitucional para empreender ações visando interferir na esfera de poderes reservada a outra unidade federativa para cessar ou fazer punir eventual violação a esses direitos (BONSAGLIA, 2005).

Em resumo, presente os requisitos para a responsabilização internacional do Estado brasileiro por graves violações de direitos humanos, não lhe é permitido alegar que a responsabilidade por tais violações seja exclusivamente de entes subnacionais, o que afastaria qualquer nível de responsabilidade internacional do Estado-nação.

Apesar da existência do instrumento da Intervenção Federal para proteção dos direitos da pessoa humana, previsto no artigo 34, inciso VII, item b, da Constituição Federal de 1988, a experiência brasileira demonstra que se trata de um instrumento muito gravoso, com alto custo político para sua utilização (BRASIL, 1988).

Dessa forma, tem-se que a União Federal carecia de competência no plano interno para intervir nas unidades federativas visando o cumprimento de compromissos assumidos internacionalmente em matéria de direitos humanos, principalmente no tocante à apuração, processo e julgamento de violação a eles perpetradas, seja no âmbito civil e/ou criminal, gerando inúmeros

constrangimentos ao País no plano externo, sobretudo a partir das condenações na Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH).

Diante de tal cenário, foi promulgada em 30 de dezembro de 2004 a Emenda Constitucional nº 45, conhecida como “Reforma Paralela do Poder Judiciário” em razão de estabelecer inúmeras mudanças nesse poder, entre elas, a criação do chamado *Incidente de Deslocamento de Competência* para a Justiça Federal nas hipóteses de grave violação de Direitos Humanos, com a finalidade precípua de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de Direitos Humanos dos quais o Brasil seja parte.

A presente pesquisa tem por finalidade analisar a natureza jurídica do referido instituto, bem como a utilização do mecanismo pela Procuradoria-Geral da República (PGR) através do estudo de casos na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), verificando quais foram os requisitos utilizados pelo referido Tribunal para o acolhimento ou não do incidente.

O método de pesquisa será o dedutivo, de forma que a partir da pesquisa qualitativa documental e bibliográfica será possível deduzir sobre o problema da pesquisa e formular considerações. Sem prejuízo, utilizaremos o mecanismo indutivo quando houver dados para a formulação do juízo crítico acerca de alguma questão atinente ao problema ora analisado.

2. A ORIGEM DO FEDERALISMO MODERNO

No mundo, o federalismo tem sido reconhecido pela pluralidade das fontes de poder, onde é possível observar uma sistematização lógica de composição jurídica das forças políticas existentes num determinado território nacional (ZIMMERMANN, 2014, p. 01).

Para Zimmerman (2014, p. 17), a ascensão do Estado moderno, como fonte do poder dominador e circunscrito à sua delimitação territorial específica, foi o resultado de uma série de acordos internacionais.

Segundo Daniel Elazar (1998, p. 43), a ideia federal, basicamente no sentido lato de estabelecimento de alianças entre Estados, é muito antiga, manifestando-se em diversos momentos da história, principalmente sob a forma conhecida hodiernamente de Confederações, destacando-se, entre outros, a União de Tribos Israelenses e as ligas entre cidades-estados gregas na

Antiguidade, e, no período medieval, a Liga Lombarda (1167-1250), a Liga Hanseática (1158-1669) e a Convenção Helvética (1291-1848).

Do ponto de vista estritamente etimológico, sustenta o reconhecido autor (1987, p. 268) que o termo *federalismo* deriva da expressão latina *foedus*, usada pelos romanos para descrever as relações entre Roma e as outras partes do Império Romano e, ainda, no período medieval, para descrever diversas ligas que se constituíram na Europa Central.

O federalismo surge na era moderna com a Constituição elaborada pela Convenção da Filadélfia de 1787, oportunidade em que foi criado os Estados Unidos da América a partir da união das treze ex-colônias inglesas da América do Norte, formando um governo nacional em substituição à instável Confederação regida pelos *Articles of Confederation and Perpetual Union*.

No entanto, o ideal federativo é anterior à formação dos Estados Unidos, ainda que se atribua a paternidade do Estado Federal aos *founding fathers* (ALMEIDA, 2013, p. 05).

Os *founding fathers* estruturaram o federalismo para solucionar problemas específicos que os Estados Unidos enfrentaram após a independência, mas acabaram por conceber uma nova forma de organização política, que superou o pensamento político anterior e passou a representar uma alternativa ao modelo de autoridade política centralizada desenvolvido durante a Revolução Francesa (ALMEIDA, 2013, p. 05).

Conforme acentua Fernanda Dias Menezes de Almeida (2013, p. 03), pelos padrões do século XVIII a democracia só era considerada possível em pequenas comunidades que compartilhassem valores e interesses. Quanto aos grandes territórios, a experiência histórica parecia demonstrar que só poderiam ser governados como Impérios ou Confederações.

Para os federalistas americanos essas fórmulas eram completamente insatisfatórias, a primeira por inaceitável, a segunda por ter se mostrado inadequada. Após a independência, nada justificaria o levante de um novo Império. Ao mesmo passo, nada justificaria o estabelecimento de um novo pacto confederado diante dos inúmeros problemas enfrentados pela Confederação pretérita (ALMEIDA, 2013, p. 03).

A experiência americana como Confederação durou apenas oito anos, de 1781 a 1789, quando os 13 estados reagiram à fragilidade do governo central

formando a primeira federação moderna, basicamente porque os *Articles of Confederation* mostraram-se insuficientes para assegurar a unidade dos diversos Estados e fazer frente aos diversos problemas relacionados ao comércio exterior e defesa (ANDERSON, 2009, p. 24/25).

Os *Articles of Confederation* estabeleciam basicamente o compromisso de uma política externa e de defesa comuns. Não houve previsão de poder Executivo e Judiciário unificados, apenas um Congresso composto de apenas um delegado de cada ex-colônia, que somente podiam deliberar por unanimidade dos delegados, ao mesmo passo que a Confederação não detinha competência para instituir tributos, emitir moeda ou manter uma política tarifária unificada (NASCIMENTO, 2017, p. 132).

Conforme destaca Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2009, p. 56), em casos como o dos Estados Unidos e de outros países como Alemanha e Suíça, o Estado Federal resultou de uma agregação de Estados preexistente, movimento conhecido como *federalismo de agregação*; pois “[...] o Estado Federal veio superpor-se a esses Estados”. Em outros casos, como na formação do federalismo no Brasil, o Estado Unitário, basicamente em obediência a imperativos políticos como a salvaguarda das liberdades e de eficiência, descentralizou-se gerando Estados que a ele foram subpostos, movimento conhecido como *federalismo por segregação*.

Nos Estados Federais, a estrutura federativa é posta como inalterável². Para o mestre Ferreira Filho (2009, p. 54/55), nos Estados Federais sempre há a participação dos Estados-Membros no Poder Central por meio de uma Câmara que os representa (o Senado) e se reconhece a *auto-organização* por um poder constituinte próprio. Nesse ponto reside “[...] o cerne da autonomia dos Estados-Membros da Federação”.

Em relação aos elementos essenciais ao federalismo, George Anderson afirma que “[...] este vem a ser a presença de duas ordens de governo

² A Constituição Federal de 1988 possui previsão expressa no artigo 60, parágrafo quarto, inciso I. A referida norma assegura a forma federativa de Estado como cláusula pétrea, não podendo ser objeto de alteração constitucional. O legislador constituinte perpetuou na ordem constitucional um desenho institucional de larga escala. Cf.: RANGEL, Henrique et al. **Judicialização do federalismo e federalismo formal**. Rev. direito GV, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 217-250, Apr. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S180824322016000100217&lng=en&nr m=iso. Acesso em 12 Nov. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201609>.

constitucionalmente instituídas, cada qual dotada de genuína autonomia uma em relação à outra e responsáveis perante os respectivos eleitores” (ANDERSON, 2009, p. 20/21).

Conforme bem acentua a professora Mônica Herman Salem Caggiano (2015, p. 29/44), o federalismo é um sistema apto a acomodar reivindicações de diversos grupos minoritários que convivem no âmbito de uma mesma comunidade estatal. Para a consagrada autora, “[...] *a sua especificidade consiste em autorizar as unidades federativas a vivenciarem a diversidade na unidade*”.

O mestre Dalmo Dallari (2005, p. 260), ao analisar a forma federal de Estado, afirma que *“essa forma de Estado, com seu governo peculiar, demonstrou ser capaz de dificultar, ainda que não impedir, a acumulação de poder num só órgão, dificultando por isso a formação de governos totalitários”*.

O Brasil adotou o *princípio federativo* pelo Decreto 1, de 15 de novembro de 1889, juntamente com a Proclamação da República. Todas as constituições posteriores optaram por manter o modelo de Estado Federal.

3. FEDERALISMO NO BRASIL

A República Federativa do Brasil é formada pela União indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, conforme previsão do artigo 1º, *caput* da Constituição Federal de 1988. Desta forma, tem-se que o constituinte adotou a *forma federativa* de organização do Estado.

Nesse sentido, referindo-se ao contexto histórico-normativo do artigo 1º, *caput*, da Constituição Federal de 1988, destaca José Afonso da Silva que

“O artigo definido “a” na expressão “a república Federativa do Brasil”, que inicia o articulado da Constituição, tem função sintática de referência histórica. Exprime um juízo de preexistência, que denota que **a Constituição não instituiu a República Federativa, mas a tem como um signo do passado, e como tal a recebe e pereniza [...]**” (GRIFO NOSSO) (SILVA, 2014, p. 34/35)

O Brasil adotou o *princípio federativo* pelo Decreto 1, de 15 de novembro de 1889, juntamente com a Proclamação da República. No entanto, o mestre Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2009, p. 58) acentua que “o *ideal federativo é no Brasil tão antigo quanto a reivindicação de independência[...]*”. Dessa forma, acentua o nobre professor que desde a Constituinte de 1823 ocorreram movimentos no sentido de implantar o federalismo no Brasil, principalmente em razão da diversidade das condições regionais do país e dos meios de comunicação da época. É o caso da Revolução Farroupilha de 1835.

A Constituição Imperial de 1824, em sentido diverso, adotou a forma de Estado Unitário, com graus de descentralização. Em 1834 foi promulgada emenda constitucional ampliando tal descentralização, no entanto, a Lei de Interpretação de 1840 promoveu nova centralização (FERREIRA FILHO, 2009, p. 58/59).

Conforme expõe Emília Viotti da Costa (2010, p. 471/472), a excessiva centralização que caracterizava a administração imperial desagradava parte da opinião pública, que considerava tal sistema um entrave ao desenvolvimento do país e à solução dos problemas mais urgentes, o que atribuiu maior prestígio a ideia federativa.

A forma federal de Estado foi adotada no Brasil através do Decreto 1, de 15 de novembro de 1889, juntamente com a Proclamação da República. Por este decreto, as então províncias do Império foram transformadas em Estados-membros da República Federativa, ganhando autonomia. Dessa forma, o movimento de formação do federalismo brasileiro é tipicamente por *segregação*.

A forma de federalismo adotada foi a *dual*. Contudo, conforme acentua André Ramos Tavares (2010, p. 1095/1096), em termos práticos, houve abuso do Governo Federal no uso do instituto da Intervenção. Para o consagrado autor, “[...] a *autonomia tornou-se subordinação ao Governo Federal, que era, como se sabe, indicado pelos governos de São Paulo e Minas Gerais [...]*”. Evidente, portanto, que os interesses nacionais ficaram subjugados aos interesses somente de ambos Estados.

Com a Revolução de 1930 e a Constituição de 1930 o *federalismo dual* foi substituído pelo cooperativo. Com o Decreto de 11 de novembro, Getúlio Vargas passa a exercer os poderes Executivo e Legislativo, dissolvendo também as Assembleias Estaduais.

A Constituição de 1934 promoveu ampla centralização do poder no Governo Federal. A competência privativa da União foi ampliada, sobretudo quando comparada com a Constituição de 1891.

A partir da Constituição de 1937, adota-se um regime de intervenção permanente nos Estados, que é mantido até 1945. As eleições foram substituídas por interventores diretamente indicados pelo Presidente. Ao passo que, vereadores e prefeitos eram nomeados por meio de interventores de cada Estado.

A Constituição de 1946 segue tendência de centralização, ao fortalecer os poderes da União.

A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 adotaram mecanismos de centralização, uma espécie de *federalismo de integração* (FERREIRA FILHO, 2009, p. 59). Afirma o mestre José Afonso da Silva (2016, p. 101) que o federalismo veiculado em tais cartas constitucionais era apenas *nominal*.

Por fim, a Constituição Federal de 1988 consagra o federalismo no Brasil, adotando níveis de descentralização muito superiores aos modelos anteriores e concedendo ampla autonomia aos Municípios, alçando esse ente a categoria de entidade federativa, estabelecendo um *federalismo de cooperação* em substituição ao *federalismo de integração*.

Um dos fatores que justificam a resiliência do modelo federalista na história constitucional brasileira é simplesmente o fato de que a forma de Estado Federal, diretamente ligada a distribuição espacial do poder, foi concebida como um arranjo institucional, assim como as demais instituições republicanas, que geram um ônus maior e mais custoso para os atores que queiram promover alterações no desenho existente (RANGEL et al, 2016, p. 218).

A reiterada e contínua utilização pelos agentes institucionais aliada a uma associação entre eles e o regime democrático, impediriam a extinção desse arranjo institucional sem que existisse uma forte resistência, com questionamentos relativos à legitimidade da mudança proposta (RANGEL et al, 2016, p. 218).

4. O INCIDENTE DE DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA (IDC) PARA A JUSTIÇA FEDERAL EM CASOS DE GRAVE VIOLAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

4.1. A *genesis* legislativa

No Estado Federal é a União que dispõe de personalidade jurídica na ordem internacional. Dessa forma, a responsabilidade pelas violações de direitos humanos no plano internacional será sempre da União Federal.

O Estado Federal é responsável pelo cumprimento das obrigações decorrentes de tratados internacionais no plano interno, sem qualquer tipo de limitação geográfica, política, administrativa etc., salvo exceções previstas nos próprios tratados internacionais.

Dessa forma, o Estado Federal não pode utilizar como excludentes de responsabilidade pelas violações de direitos humanos a sua divisão interna de poder, seja ela de natureza geográfica e/ou institucional, a separação de poderes, os princípios federativos ou mesmo a autonomia dos entes subnacionais.

Conforme leciona Piovesan (2018, p. 430/431) “[...] é a União que tem a responsabilidade internacional na hipótese de violação de obrigação internacional em matéria de direitos humanos que se comprometeu juridicamente a cumprir”.

Até o ano de 2016, existiam junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (ComissãoIDH), órgão integrante do sistema interamericano de proteção aos direitos humanos, 140 (cento e quarenta) casos formalmente admitidos contra o Brasil por violações aos direitos humanos e pendentes de apreciação, sem prejuízo das principais condenações sofridos pelo Estado brasileiro na Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH), que também apontam os Estados-membros como principais agentes, seja por ação ou omissão, pela violação aos direitos humanos (PIOVESAN, 2018, p. 430/431).

Desse acervo de casos, apenas dois deles apontam para violações de direitos humanos perpetradas por órgãos federais (governo central), apontando responsabilidade direta da União e os demais 98% dos casos apontam como responsável pela violação Estados-membros da Federação brasileira (ente subnacional) (PIOVESAN, 2018, p. 430/431).

Diante desse cenário, formou-se um importante debate sobre a necessidade de criação de mecanismos eficientes visando evitar que entes subnacionais permitissem violações aos direitos humanos, sem possibilidade de intervenção direta da União.

Entre diversas sugestões, a federalização da proteção aos direitos humanos conquistou especial relevo nas discussões.

A proposta de federalização dos crimes contra os direitos humanos foi incluída no Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH) de 1996. No espaço legislativo, a primeira iniciativa materializou-se com a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 368-A/96, do Poder Executivo, que acabou sendo incorporada à PEC 96/92 (mais tarde PEC 29/00, no Senado), da Reforma do Judiciário, convertendo-se, oito anos depois, na Emenda Constitucional nº 45/04 (ARAS, 2019).

Em 13 de maio de 1996, por meio da Mensagem do Poder Executivo nº 421, o então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso (1995/2003), com fundamento no artigo 60 da Constituição Federal de 1988, submeteu ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 368 de 1996.

A referida PEC tinha por objetivo atribuir competência à Justiça Federal para julgar os crimes praticados contra os Direitos Humanos.

A Exposição de Motivos nº 231/A-MJ, de 13 de maio de 1996, redigida pelo então Ministro de Estado da Justiça Nelson Jobim, destaca toda a problemática que circunda a necessidade do Estado Federal evitar e punir a violação de direitos humanos efetivadas no âmbito das entidades federativas e o surgimento da federalização como meio efetivo para se enfrentar tal quadro.

De acordo com o referido documento, o Brasil resguarda os direitos humanos no rol do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, no entanto, não dispõe de instrumentos capazes de assegurar o pleno exercício desses direitos. Acentua ainda que “[...] nenhuma mudança substancial foi estabelecida na competência e na organização das polícias pela Constituição de 1988, mantendo-se as Polícias Civis a atribuição de polícia judiciária estadual” (BRASIL, 1996, p. 76). As polícias militares também preservaram a atribuição de policiamento ostensivo e de preservação da ordem pública nos Estados federados.

Constitucionalmente, a investigação e punição pelas violações de direitos humanos ficaram sob a égide das Polícias Cíveis e Militares e do Poder Judiciário dos Estados Federados que, “[...] em face de razões históricas, culturais, econômicas e sociais, têm marcado sua atuação significativamente distanciada dessa temática” (BRASIL, 1996, p. 76).

A Polícia Federal reservou-se tão somente a apuração das infrações penais previstas no artigo 144, §1º da Constituição Federal de 1988³, com especial exclusão das matérias relativas à preservação dos direitos humanos.

A Exposição de Motivos também destaca que existe um distanciamento 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 [...]” (BRASIL, 1996, p. 76).

Essa fragilidade institucional seria responsável pela criação de um ambiente muito propício para que cada vez mais sejam frequentes violações de direitos humanos no Brasil, que estariam no âmbito dos Estados Federados, “[...] imunes à atuação fiscalizadora e repressora do Estado” (BRASIL, 1996, p. 76).

Dessa forma, diante de um grave quadro de impunidade, que exige uma atuação efetiva do Estado para revertê-lo, “[...] sob pena dos conflitos sociais se agravarem de tal forma que venham fugir ao controle do próprio Estado” (BRASIL, 1996, p. 76), e visando a efetivação dos Direitos Humanos no País, foi apresentada ao Congresso Nacional a proposta de Emenda à Constituição nº

³ Art. 144, § 1º - A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se a: § 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; III - exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras; III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm > . Acesso em 29/03/2019.

368 de 1996, para incluir na competência da Justiça Federal o processo e julgamento de violações aos direitos humanos.

A referida PEC tinha por objetivo inserir no artigo 109 da Constituição Federal de 1988, rol de competências da Justiça Federal, a competência para esta processar e julgar os crimes praticados em detrimento de bens e interesses sob a tutela de órgão federal de proteção dos Direitos Humanos, bem como as causas civis e criminais nas quais mesmo órgão ou Procurador-Geral da República manifeste interesse.

O art. 109 receberia, portanto, o inciso XII com a seguinte redação: "*XII - os crimes praticados em detrimento de bens ou interesses sob a tutela de órgão federal de proteção dos direitos humanos*". E ganha outro inciso, o XIII, assim formalizado: "*XIII - as causas civis ou criminais nas quais órgão federal de proteção dos direitos humanos ou o Procurador-Geral da República manifeste interesse*" (BRASIL, 1996).

Conforme destaca o Governo Federal em sua Exposição de Motivos, a Justiça Federal e o Ministério Público da União, no âmbito de suas atribuições constitucionais, "*[...] vêm se destacando no cenário nacional como exemplos de isenção e de dedicação no cumprimento dos seus deveres institucionais*" (BRASIL, 1996, p. 76).

Ao fim do referido documento, o Governo Federal destaca que a própria natureza dessas duas instituições, com atuação de abrangência nacional, "*[...] as tornam mais imunes aos fatores locais de ordem política, social e econômica, que, até agora, têm afetado um eficaz resguardo dos Direitos Humanos*" (BRASIL, 1996, p. 76).

Em 10 de abril de 1997, a PEC 368 de 1996 recebeu Parecer favorável da Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados.

O Parecer formulado pelo Deputado Federal Gilvan Freire, e, aprovado pela referida Comissão Parlamentar, suprimiu o inciso XII e adotava uma redação supostamente mais adequada ao inciso XIII, que ficaria renumerado para o inciso XII do artigo 109 da Constituição Federal de 1988, nos seguintes termos: "*XII - As ações cíveis e criminais relativas a direitos humanos, nos termos da lei*" (BRASIL, 1996, p. 76).

Em 30 de março de 1999, a referida PEC foi apensada a PEC 96 de 1992. No dia 19 de janeiro de 2000 foi considerada prejudicada tendo em vista a

aprovação do substitutivo⁴ a PEC 96 de 1992, de autoria do Deputado Federal Hélio Bicudo que *“Introduz modificações na estrutura do Poder Judiciário”* (BRASIL, 1992).

Após longa tramitação da PEC 96 de 1992, a Presidência da Câmara dos Deputados, no dia 30 de março de 1999, decidiu constituir Comissão Especial destinada a elaborar um parecer sobre a referida proposta que introduzia importantes alterações na estrutura do Poder Judiciário.

Em 07 de abril de 1999 foi designado junto à Comissão Especial o Deputado Federal Aloysio Nunes Ferreira como relator da proposta. Em 11 de agosto de 1999 a Relatoria foi redistribuída a Deputada Federal Zulaiê Cobra.

A PEC 96 de 1992 recebeu Parecer favorável da Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados em 12 de agosto de 1992. O substitutivo apresentado pela Deputada Relatora Zulaiê Cobra alterava consideravelmente a redação prevista para o artigo 109 da Constituição Federal em comparação ao inicialmente previsto na PEC 368 de 1996.

De acordo com o referido substitutivo, o artigo 109 da Constituição Federal de 1988 passaria a contar com um §5º que federalizava as graves violações aos direitos humanos com a seguinte redação:

[...] Nas hipóteses de grave violação aos 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 em norma processual [...]
(BRASIL, 1992)

⁴ “[...] O substitutivo destina-se a alterar todo o texto da proposição principal em seu conjunto, substituindo-o integralmente por outro. Apesar de formalmente enquadrado no Regimento Interno como espécie do gênero emenda, o substitutivo pode assumir característica de proposição principal durante o processo de apreciação da matéria. Isso porque, se for aprovado por uma comissão – e essa é uma hipótese muito comum – passará a ter preferência, na discussão e na votação, sobre o texto original da proposição [...]” in PACHECO, Luciana Botelho. **Como se fazem as leis** – 3. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013. Pág. 56. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/jovensenador/menu/atividade-legislativa/home/arquivos/como-se-fazem-as-leis>>. Acesso em 06/04/2019.

O Substitutivo da Relatora foi aprovado por unanimidade pela Comissão Especial, no entanto, os Destaques⁵ apresentados durante o processo de votação alteraram consideravelmente o texto apresentado.

Após a aprovação do parecer da Relatora-Geral à PEC 96 de 1992 e demais PECs apensadas, a exemplo da PEC 368 de 1996, com ressalva dos Destaques, a Comissão Especial apreciou aproximadamente noventa Destaques ao Substitutivo da Relatora-Geral, Deputada Zulaiê Cobra, tendo sido aprovados diversos, dentre eles o Destaque nº 238 que suprimiu o art. 109, § 5º, da Constituição Federal, na redação proposta pela Relatora, que cuidava do incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal nas hipóteses de grave violação aos direitos humanos.

Em razão da aprovação de tais Destaques, a Relatora apresentou novo voto com Reformulação parcial, consolidando as alterações aprovadas.

O texto da referida PEC que foi encaminhado para votação em Plenário suprimiu a previsão de federalização das graves violações aos direitos humanos em atenção a aprovação do Destaque nº 238.

Após relevante discussão e votação em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, a PEC 96 de 1992 foi aprovada sendo transformada na Emenda Constitucional nº 45 de 2004, constitucionalizando a federalização dos crimes relacionados a graves violações aos direitos humanos.

A redação aprovada do dispositivo constitucional, se comparado ao texto original da PEC 368 de 1996, restringiu o alcance da proposta aos casos de crimes relacionados a graves violações aos direitos humanos, excluindo – a

⁵ “Destaques são um instrumento regimental concebido para uso no momento da votação de uma proposição, podendo assumir finalidades diversas: dificultar a aprovação de determinada parte, retirando a do todo e impondo a sua apreciação separadamente (o chamado destaque para votação em separado, ou DVS); suprimir partes da proposição já aprovada globalmente (destaque supressivo simples); aprovar ou rejeitar emendas, retirando-as dos grupos para votação em separado; dar preferência, na votação, a uma proposição sobre outra, invertendo a ordem regimental natural; retirar parte de uma proposição para fazê-la tramitar de forma autônoma, constituindo nova proposição [...]” in PACHECO, Luciana Botelho. **Como se fazem as leis** – 3. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013. Pág. 56. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/jovem-senador/menu/atividade-legislativa/home/arquivos/como-se-fazem-as-leis>>. Acesso em 06/04/2019.

partir de uma leitura interpretação literal do dispositivo - do seu âmbito as causas cíveis ou processos em que existisse relevante interesse de órgão federal destinado a proteger e efetivar os direitos humanos.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45 de 2004, restou inserido no artigo 109 da Constituição Federal de 1988, que trata da competência dos juízes federais, o parágrafo quinto que possui previsão no sentido de que *nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal* (BRASIL, 1988).

A criação do mecanismo possibilitou, no seio da reforma do Poder Judiciário, a ampliação dos efeitos dos tratados internacionais de direitos humanos no exercício da função jurisdicional, em contraponto ao atual diagnóstico onde essa influência “[...] *ainda se concentra na função legislativa, sendo pouco notada na atividade jurisdicional*” (NASCIMENTO, 2014, p. 29/39).

4.2. NATUREZA JURÍDICA

A Emenda Constitucional nº 45 de 2004, inseriu no artigo 109 da Constituição Federal de 1988, o qual delimita a competência da Justiça Federal, o parágrafo quinto, que possui previsão no sentido de que, 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, o incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal.

De certa forma, a redação adotada pelo legislador constituinte não excluiu de seu âmbito, ao menos expressamente, processos e inquéritos de natureza civil que tratam de graves violações de direitos humanos, no entanto, conforme será analisado mais adiante, o Superior Tribunal de Justiça tem adotado uma interpretação mais restritiva do dispositivo constitucional, conformando o instituto

como instrumento político-jurídico de natureza eminentemente processual penal, limitando o seu alcance apenas aos processos e inquéritos criminais.

Em sentido contrário, acentua Brega Filho (2007, p. 68) que o dispositivo constitucional se refere a “inquérito ou processo”, sem qualquer outro adjetivo, tornando - ao menos em tese - possível a federalização de inquéritos e processos de natureza cível.

A redação do artigo 109 da Constituição Federal elenca dois requisitos para o pedido do Incidente de Deslocamento de Competência: a) que haja grave violação aos direitos humanos e b) que essa violação comprometa o cumprimento de uma obrigação definida em um tratado internacional de direitos humanos do qual o Brasil seja signatário.

A Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), autuada sob nº 3486, para suspender as alterações do artigo 109 no que concerne a federalização das graves violações de direitos humanos. Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal determinou o apensamento da ADI nº 3493, que foi ajuizada pela Associação Nacional dos Magistrados Estaduais – ANAMAGES, tendo em vista que esta possui o mesmo objeto daquela.

Em resumo, as referidas entidades representativas da magistratura estadual alegam que a criação do incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal em casos de grave violação de direitos humanos desrespeita o princípio do juiz natural, do promotor natural, da forma federativa de Estado, do devido processo legal, além de garantias do processo penal, entre outros (BRASIL, 2019). As referidas ADIs aguardam julgamento pela Suprema Corte.

A indeterminação do termo “*hipótese de grave violação dos direitos humanos*” é considerada um dos pontos fundamentais onde se concentram as maiores críticas ao instituto e boa parte das controvérsias.

Dessa forma, o referido caracteriza-se como um conceito jurídico indeterminado, possuindo potencial de acomodar diversos sentidos, a depender do trabalho integrativo do intérprete na busca pela melhor aceção do termo normativo.

Conforme expõe Cazetta (2009, p. 147/148), a indeterminação de conceitos é técnica que busca evitar, sobretudo em temas complexos e

suscetíveis aos efeitos dos momentos históricos, políticos, sociais e culturais, o engessamento do ordenamento jurídico, conferindo a necessária permeabilidade ao texto normativo, remetendo ao intérprete o papel de definir, nos casos concretos, a interpretação mais adequada.

A função primordial do intérprete seria evitar a máxima extensão do significado do conteúdo da expressão “*hipótese de grave violação aos direitos humanos*” e, por outro lado, evitar uma interpretação extremamente restritiva, pois ambas situações podem inutilizar, ampliar ou restringir demasiadamente o referido instituto.

No julgamento do Incidente de Deslocamento de Competência nº 02, a Ministra Relatora Laurita Vaz destacou a dificuldade quanto à conceituação da *hipótese de grave violação aos direitos humanos*, bem como o papel do julgador diante de tal quadro ao afirmar que

“[...] a caracterização da grave violação a direitos humanos, a ponto de autorizar a incidência da regra de exceção, esbarra na subjetividade do avaliador e na variedade de parâmetros possíveis de serem considerados para a constatação do fato. Sem embargo, é da responsabilidade deste Superior Tribunal de Justiça, observada a razoabilidade e a proporcionalidade da medida, examinar o caso concreto e dar efetividade à norma constitucional, superando tais dificuldades.” (BRASIL, 2010, p. 37)

Na mesma proporção, torna-se fundamental conceituar a expressão *direitos humanos*. Para atender aos objetivos da presente pesquisa, mostra-se suficiente a adoção de um conceito puramente formal de direitos humanos, que não especifica o conteúdo desses direitos, limitando-se a alguma indicação sobre seu regime jurídico especial.

De acordo com Ramos (2016, p. 38/39), esse tipo de definição consiste em estabelecer que os direitos humanos são aqueles que pertencem ou devem pertencer a todo e qualquer ser humano, de forma indiscriminada, e que não podem ser deles privados em virtude de seu regime de indisponibilidade e, ainda, por serem de natureza *sui generis*.

Por isso, em sintonia com a previsão constitucional, o processo ou inquérito não deve tratar somente de uma violação de direitos humanos e sim de

uma *grave violação*, sendo aquela que possui características adicionais, de cunho objetivo e subjetivo, suficientes para justificar a transferência da questão da esfera estadual para a federal e apta, portanto, a sujeitar o Brasil a responsabilização no âmbito internacional.

A questão da responsabilidade internacional do Estado é considerada umas das vertentes mais importantes do Direito Internacional e, de certa forma, pode ser considerada o centro das instituições de qualquer sistema jurídico (ACCIOLY *et al*, 2016, p. 376).

Conforme acentua Accioly, Casella e Silva (2016, p. 377), a responsabilidade tem relação direta com a personalidade internacional, com a ideia de sujeito de direito, de forma que terá responsabilidade internacional aquele a quem se atribuem direitos e deveres na mesma ordem jurídica internacional.

Por isso, o Estado Federal não pode utilizar como excludentes de responsabilidade pelas violações aos direitos humanos a sua divisão interna de poder, seja ela de natureza geográfica e/ou institucional, a separação de poderes, os princípios federativos ou mesmo a autonomia dos entes subnacionais.

4.3. Legitimidade

Conforme prevê o §5º do artigo 109 da Constituição Federal de 1988, apenas o Procurador-Geral da República é legitimado para a propositura do incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal em hipóteses de graves violações de direitos humanos.

Entendemos que a concentração da legitimidade no Procurador-Geral da República não contribui para a ampliação da federalização das hipóteses de grave violação dos direitos humanos, pois limita a atuação a apenas um órgão/autoridade, excluindo, por exemplo, organizações não-governamentais de defesa dos direitos humanos.

Outros órgãos e autoridades deveriam atuar também como legitimados, de forma muito próxima ao que preconiza o artigo 103 da Constituição Federal, que ampliou consideravelmente a legitimidade para a propositura de ações no controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal

Federal, e também estariam mais próximo da redação proposta inicialmente para a questão na PEC 368 de 1996.

Conforme acentua Cazetta (2009, p. 147/148), em que pese a crítica quanto a concentração da legitimidade, a Constituição Federal reservou ao Procurador-Geral da República um conjunto de atividades que, no âmbito dos Tribunais Superiores, confere-lhe papel de fiscal da efetiva concretização da proteção aos direitos humanos, em função desempenhada no controle concentrado, na provocação do deslocamento de competência ou no pedido de intervenção federal.

Em tese, a Constituição Federal oferece uma aparente discricionariedade ao legitimado ativo no uso do referido incidente, no entanto, deve o Procurador-Geral da República (PGR) analisar cada caso concreto que lhe é submetido, exercendo um juízo de valor sobre os fatos e concluindo pela presença ou ausência dos requisitos que autorizam o manejo do incidente de deslocamento de competência (CAZETTA, 2009, p. 194).

O Procurador-Geral da República (PGR) poderá ser provocado por qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de demonstração de interesse específico na demanda, pois o incidente de deslocamento tem como função primordial oferecer ampla proteção aos direitos humanos, de forma objetiva, afastando qualquer interesse meramente subjetivo das partes e interessados.

4.4. A jurisprudência do superior tribunal de justiça (stj)

Conforme disposto no §5º do artigo 109 da Constituição Federal de 1988, o Procurador-Geral da República suscitará o Incidente de Deslocamento de Competência (IDC) perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Desde a sua instituição, pelo menos seis casos de incidente de deslocamento de competência foram efetivamente julgados pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) e outros aguardam julgamento como é o caso dos IDCs nº 09 e nº 15.

A proposta desse segmento do trabalho é analisar esses casos para compreender como esse instrumento, relativamente novo no ordenamento jurídico brasileiro, está sendo interpretado e aplicado pelo referido Tribunal Federal.

4.4.1. IDC nº 01 – PA (2005/0029378-4)

O primeiro Incidente de Deslocamento de Competência (IDC) para a Justiça Federal em casos de grave violação de direitos humanos (IDC) foi suscitado pelo então Procurador-Geral da República Dr. Cláudio Lemos Fonteles, que trata do assassinato da missionária Dorothy Stang no Estado do Pará.

O IDC nº 01 foi suscitado pelo Procurador-Geral da República para que a investigação, o processamento e o julgamento dos mandantes, intermediários e executores do assassinato da irmã Dorothy Stang, ocorrido em Anapu/PA, município situado a 68 Km da sede da Comarca de Pacajá/PA, sejam deslocados para o âmbito da Polícia e da Justiça Federal naquele Estado.

A missionária Dorothy Stang, americana naturalizada brasileira, 73 anos, era considerada uma das lideranças mais atuantes do município de Anapu, atuando desde 1966 como defensora das causas ambientais, agrárias e de direitos humanos, enfrentando a oposição de fazendeiros e madeireiros conforme acentuam Barros e Mathias (2016, p. 451).

O IDC nº 01 restou indeferido pelo Superior Tribunal de Justiça. No entanto, possui enorme relevância em razão do voto elaborado pelo Ministro Relator Arnaldo Esteves Lima, que enfrentou diversas questões controvertidas relacionadas ao instituto.

O primeiro ponto controvertido analisado se tratava da amplitude do termo “grave violação de direitos humanos”. Conforme já exposto, essa grave violação deveria apresentar algum tipo de requisito adicional, de natureza objetiva ou subjetiva, apta a justificar o deslocamento da competência da Justiça Estadual para a Justiça Federal.

O Ministro Relator assentou em seu voto que todo homicídio doloso, independentemente da condição pessoal da vítima e/ou da repercussão do fato no cenário nacional ou internacional, representa grave violação ao maior e mais importante de todos os direitos do ser humano, que é o direito à vida, previsto no art. 4º, nº 1, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, da qual o Brasil é signatário por força do Decreto nº 678, de 6/11/1992.

Destacou, ainda, que não seria razoável admitir que todos os processos judiciais que impliquem grave violação de direitos humanos pudessem ensejar o

deslocamento de competência, pois isso poderia esvaziar a Justiça Estadual e inviabilizar o funcionamento da Justiça Federal, sem prejuízo da banalização do instituto.

Em seu voto, que foi acompanhado por unanimidade pelos demais Ministros da Corte Federal, o Ministro Relator destacou que qualquer tipo de incompatibilidade do referido incidente com qualquer princípio constitucional ou com o sistema processual em vigor, deveria ser solucionada com a aplicação do princípio da proporcionalidade e da razoabilidade.

O Tribunal Federal decidiu que o incidente de deslocamento de competência deve ser utilizado em situações especialíssimas, quando devidamente demonstrada a sua necessidade e imprescindibilidade, tal como acontece, semelhantemente, com o pedido de desaforamento previsto no art. 424 do Código de Processo Penal ou com a intervenção federal prevista no art. 34 da Constituição Federal de 1988, observando-se as peculiaridades e finalidades de cada instituto.

Dessa forma, decidiu o Superior Tribunal de Justiça que o deslocamento de competência – em que a existência de crime praticado com grave violação aos direitos humanos é pressuposto de admissibilidade do pedido – deve atender ao princípio da proporcionalidade (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito), compreendido na demonstração concreta de risco de descumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais firmados pelo Brasil, resultante da inércia, negligência, falta de vontade política ou de condições reais do Estado-membro, por suas instituições, em proceder à devida persecução penal, julgando que “[...] no caso, não há a cumulatividade de tais requisitos, a justificar que se acolha o incidente” (BRASIL, 2005).

No tocante a eventual incapacidade da Justiça, Ministério Público e Polícia estadual em processar e julgar o referido caso, salientou o Ministro Relator em seu voto que as autoridades estaduais se encontravam empenhadas na apuração dos fatos, o que afastava a necessidade de deslocamento da competência originária para a Justiça Federal, de forma subsidiária.

“[...] sob pena, inclusive, de dificultar o andamento do processo criminal e atrasar o seu desfecho, utilizando-se o instrumento criado pela aludida norma em desfavor de seu fim, que é

combater a impunidade dos crimes praticados com grave violação de direitos humanos” (BRASIL, 2005)

Estabeleceu que a confiabilidade nas instituições públicas, constitucional e legalmente investidas de competência originária para atuar em casos análogos ao do assassinato da missionária Dorothy Stang, qual sejam, Polícia, Ministério Público e Judiciário estaduais,

“[...] deve, como regra, prevalecer, ser apoiada e prestigiada, só afastando a sua atuação, a sua competência, excepcionalmente, ante provas indúvidas que revelem descaso, desinteresse, ausência de vontade política, falta de condições pessoais ou materiais etc. em levar a cabo a apuração e julgamento dos envolvidos na repugnante atuação criminosa, assegurando-se-lhes, no entanto, as garantias constitucionais específicas do devido processo legal.” (BRASIL, 2005, p. 17)

Em resumo, o incidente de deslocamento de competência dos processos e inquéritos relacionados ao assassinato da missionária Dorothy Stang restou indeferido pelo Superior Tribunal de Justiça pois, conforme exposto, as instituições do Estado-membro (Polícia, Ministério Público e Poder Judiciário) apresentaram credibilidade suficiente para promover a investigação, processamento e julgamento, no âmbito estadual, dos processos e inquéritos relacionados ao caso.

Nessa oportunidade, o Superior Tribunal de Justiça estabeleceu diversos pressupostos para o referido incidente de deslocamento como a necessidade da a) existência de crime praticado com grave violação aos direitos humanos; b) demonstração concreta de risco de descumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais firmados pelo Brasil; e c) inércia, negligência, falta de vontade política ou de condições reais do Estado-membro, por suas instituições, em proceder à devida persecução penal.

De fato, a Corte Federal efetuou uma interpretação restritiva do parágrafo quinto do artigo 109 da Constituição Federal de 1988 para limitar a aplicação do instituto aos processos e inquéritos criminais relacionados a graves violações de direitos humanos, bem como exigir a necessidade de comprovação da inércia,

negligência, falta de vontade política ou de condições reais do Estado-membro para efetivar o processamento e julgamento desses casos, pressupostos que não foram previstos pelo legislador constituinte e muitos menos pelo legislador infraconstitucional.

4.4.2. IDC nº 02 – DF (2009/0121262-6)

O segundo Incidente de Deslocamento de Competência para a Justiça Federal em casos de grave violação de direitos humanos (IDC) fora solicitado pelo então Procurador-Geral da República Dr. Antonio Fernando Barros e Silva de Souza, que trata do assassinato do advogado e vereador pernambucano Manoel Bezerra de Mattos Neto em 24 de janeiro de 2009 no Município de Pitimbu, no Estado da Paraíba.

O IDC nº 02 foi suscitado pelo referido Procurador-Geral para que a investigação, o processamento e o julgamento dos a) mandantes, intermediários e executores do assassinato do advogado e vereador Manoel Bezerra de Mattos Neto e b) da apuração e repressão ao grupo de extermínio atuante na divisa dos Estados da Paraíba e Pernambuco em toda a sua dimensão, inclusive no que se refere a processos e inquéritos instaurados e arquivados, bem como dos fatos ainda não objeto de qualquer investigação ou ação penal, sejam transferidos para a competência da Justiça Federal no Estado de Pernambuco.

Conforme exposto pela Ministra Relatora Laurita Vaz, o advogado Manoel Bezerra de Mattos Neto foi assassinado após sofrer diversas ameaças, ao que tudo indica, em decorrência de sua persistente e notória atuação contra grupos de extermínio que, em tese, agem impunes há mais de uma década na divisa dos Estados da Paraíba e de Pernambuco, entre os Municípios de Pedras de Fogo e Itambé, com suposta participação de particulares e autoridades estaduais (BRASIL, 2010, p. 05).

Diante da presença dos requisitos estabelecidos no parágrafo quinto do artigo 109 da Constituição Federal de 1988 conjugado com a decisão estabelecida no julgamento do IDC nº 01, o Superior Tribunal de Justiça julgou parcialmente procedente o IDC nº 02 para que a ação penal referente ao assassinato do advogado e vereador Manoel Bezerra de Mattos Neto seja redistribuída ao Juízo Federal Criminal no Estado da Paraíba com jurisdição no

local do fato principal, bem como da investigação de fatos diretamente relacionados ao crime em tela.

A Corte Federal considerou que o caso se tratava de uma grave violação de direitos humanos tendo em vista que esse tipo de assassinato, de um advogado e vereador atuante contra grupos de extermínios, extrapolava os limites de um crime de homicídio ordinário, “[...] *na medida em que fere, além do precioso bem da vida, a própria base do Estado, que é desafiado por grupos de criminosos que chamam para si as prerrogativas exclusivas dos órgãos e entes públicos, abalando sobremaneira a ordem social*” (BRASIL, 2010, p. 01), atendendo assim ao requisito constitucional pois a grave violação possui evidente componente adicional apto a ensejar o deslocamento de competência para a Justiça Federal.

No tocante ao requisito relacionado ao risco de responsabilização internacional do Brasil, a Corte Federal destacou que o Brasil é signatário da Convenção Americana de Direitos Humanos, mais conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, entre outros diplomas internacionais, e que existia recomendação expressa da Comissão Interamericana de Direitos Humanos ao Brasil para que sejam adotadas medidas cautelares de proteção a pessoas ameaçadas pelo referido grupo de extermínio, que não teriam sido adotadas, pois além do homicídio de Manoel Mattos, diversas pessoas e agentes envolvidos nos fatos foram assassinados ou sofreram graves tentativas (BRASIL, 2010, p. 01).

Por fim, a Corte Federal reconheceu a incapacidade das instâncias e autoridades locais em oferecer repostas efetivas, principalmente porque as próprias instituições envolvidas mostraram-se favoráveis ao deslocamento de competência para a Justiça Federal e destacaram a limitação e precariedade dos meios disponíveis para elucidação do caso.

Finalizando seu voto, a Ministra Relatora Laurita Vaz assentou que:

“[...] As circunstâncias apontam para a necessidade de ações estatais firmes e eficientes, as quais, por muito tempo, as autoridades locais não foram capazes de adotar, até porque a zona limítrofe potencializa as dificuldades de coordenação entre os órgãos dos dois Estados. Mostra-se, portanto, oportuno e conveniente a imediata entrega das investigações

e do processamento da ação penal em tela aos órgãos federais (BRASIL, 2010, p. 02).

No entanto, um ponto em específico merece maior atenção. A partir do Inquérito Policial nº 07/2009, que investigou o assassinato do vereador Manoel Mattos, foi instaurada a ação penal nº 022.2009.000.127-8 distribuída ao Juízo da Comarca de Caaporã, no Estado da Paraíba, em que figuravam cinco réus como autores do referido crime. Em relação a este processo, a Ministra Relatora Laurita Vaz destacou em seu voto que não havia, ao menos até aquele momento, qualquer indício de negligência ou falta de iniciativa do magistrado de primeiro grau na condução do processo.

Em que pese a constatação da Ministra Relatora, que ensejaria o indeferimento do incidente de deslocamento pois não estaria comprovada a incapacidade das instâncias e autoridades locais em oferecer repostas efetivas ao grave crime, a Ministra assentou que

[...] não se pode perder de vista que esse homicídio está inserido num contexto muito maior, mais complexo, a merecer ampliação das investigações e medidas de proteção efetivas às testemunhas. Essa ação penal em andamento não pode ser destacada da realidade que a cerca, em que testemunhas, promotores e juízes são, constantemente, alvo de ameaças e intimidações, havendo fundados indícios de envolvimento de policiais nas ações criminosas. (BRASIL, 2010, p. 43).

Em resumo, a Corte Federal decidiu que o contexto local pode e deve ser considerado para a caracterização do terceiro requisito – referente a incapacidade das instâncias estaduais - e que a mera existência de processo ou mesmo inquérito em andamento, ainda que regular, por si só, não afasta eventual incapacidade do Estado-membro no que se refere ao processo e julgamento de inquérito e processos que envolvam graves violações de direitos humanos.

Outro ponto destacado na decisão do Superior Tribunal de Justiça, trata-se da competência da União para decretar a Intervenção Federal⁶ nos Estados e no Distrito Federal para assegurar a observância de princípios constitucionais, dentre eles, os direitos da pessoa humana e que, nesse contexto, o legislador teria criado o incidente de deslocamento de competência com o objetivo de estabelecer um instrumento apto a garantir a prevalência dos direitos humanos, no entanto, prevendo uma forma mais branda de intervenção da União nos Estados-membros.

4.4.3. IDC nº 05 – PE (2014/0101401-7)

Invertendo a ordem de atuação, o Superior Tribunal de Justiça julgou o Incidente de Deslocamento de Competência nº 05 no dia 13 de agosto de 2014.

O referido Incidente de Deslocamento de Competência para a Justiça Federal em casos de grave violação de direitos humanos (IDC) fora solicitado pelo Procurador-Geral da República, que trata do assassinato do Promotor de Justiça estadual Thiago Faria Soares, com indícios relacionados a ação de grupos de extermínio em atuação no Estado de Pernambuco.

O IDC nº 05 foi suscitado pelo Procurador-Geral da República para que a investigação, o processamento e o julgamento dos executores do assassinato consumado no dia 14 de outubro de 2013, de Thiago Faria Soares, à época Promotor de Justiça da Comarca de Itaíba/PE, sejam deslocados para o âmbito da Justiça Federal daquele Estado, especificamente em relação ao Inquérito Policial n. 07.019.0160.00158/2013-1.1.

Conforme exposto pelo Ministro Relator Rogério Schietti Cruz, o próprio Ministério Público do Estado de Pernambuco remeteu o Inquérito Policial supra ao Procurador-Geral da República (PGR) com representação para a propositura do incidente de deslocamento de competência para a investigação do crime e processo e julgamento da futura ação penal, justamente em razão da existência

⁶ Cf. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. CAPÍTULO VI. DA INTERVENÇÃO. Art. 34. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 27/04/2019.

de indícios que apontam para a atuação de grupos de extermínio no interior do Estado de Pernambuco.

Diante da presença dos requisitos estabelecidos no parágrafo quinto do artigo 109 da Constituição Federal de 1988 conjugado com a decisão estabelecida no julgamento do IDC nº 01 e demais casos analisados, o Superior Tribunal de Justiça julgou, por unanimidade, procedente o incidente nº 05 para que seja determinada a imediata transferência do Inquérito Policial n. 07.019.0160.00158/2013-1.1 para a Polícia Federal, sob o acompanhamento e controle do Ministério Público Federal, e sob a jurisdição, no que depender de sua intervenção, da Justiça Federal, Seção Judiciária de Pernambuco, bem como determinação para que a tramitação do feito corra sob o regime de segredo de justiça, observada a Súmula Vinculante n. 14, do Supremo Tribunal Federal.

A Corte Federal considerou que a criação do incidente pelo legislador constitucional assegura maior proteção à vítima e fortalece o combate à impunidade; fortalece e dissemina a responsabilidade internacional em matéria de direitos humanos nos diversos entes federativos, sobretudo nos Estados-membros; reforça a responsabilidade do Brasil em matéria de direitos humanos no âmbito interno, em consonância com sua responsabilidade internacional e aperfeiçoa a sistemática de responsabilidade nacional em face de graves violações de direitos humanos.

Em outra perspectiva, o Ministro Relator destacou que a ideia de excepcionalidade do incidente “[...] não pode ser tal grandeza a ponto de criar requisitos por demais estritos que acabem por inviabilizar a própria utilização do instituto de deslocamento” (BRASIL, 2014, p. 20).

A Corte Federal considerou que o caso se tratava de uma grave violação de direitos humanos tendo em vista a existência de indicativos de que a morte do membro do Ministério Público estadual resultou da ação de grupos de extermínio que atuam no interior do Estado de Pernambuco, o que dissociava o caso em apreço de um homicídio comum.

No tocante ao terceiro requisito, a Corte Federal considerou que as autoridades estaduais não estariam demonstrando evidências concretas de que, em tempo hábil, haveria uma resposta eficiente e adequada à violação e à apuração dos fatos sob investigação pois ficou patente a existência de falta de entendimento operacional entre a Polícia Civil do estado e o Ministério Público,

que ensejou uma série de falhas na investigação criminal com potencial de comprometer o resultado da persecução penal.

A Corte Federal considerou atendido o segundo requisito pois o Brasil é signatário da Convenção da Organização das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo) conforme Decreto nº 5.015/2004 que recomenda a atuação no combate às organizações criminosas de forma integrada (forças-tarefas) e a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), integrado ao ordenamento nacional por força do Decreto nº 678/1992, todos com potencial de impor responsabilização internacional ao Brasil pela violação de direitos humanos.

4.4.4. IDC nº 03 – GO (2013/0138069-0)

O quarto Incidente de Deslocamento de Competência para a Justiça Federal em casos de grave violação de direitos humanos (IDC) julgado pelo Superior Tribunal de Justiça fora solicitado pelo então Procurador-Geral da República Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos, que trata de sistemáticas violações de direitos humanos no Estado de Goiás, com envolvimento direto de policiais militares daquela unidade da federação, tanto na composição de grupos de extermínio ou mesmo durante a execução de operações repressivas.

O IDC nº 03 foi suscitado pelo Procurador-Geral da República visando transferir a competência, da Justiça Estadual à Justiça Federal no Estado de Goiás, dos seguintes casos: 1) apuração dos homicídios de William Pereira Nunes, Fernando de Souza, Davi Sebba Ramalho, radialista Valério Luiz, Marta Maria Cosac, Henrique Talone Pinheiro e Higino Carlos Pereira de Jesus; 2) apuração dos desaparecimentos de Célio Roberto, Murilo Soares Rodrigues, Paulo Sérgio Pereira Rodrigues, Pedro Nunes da Silva Neto e Cleiton Rodrigues; 3) ação penal n. 101935-89.2009.8.08.0051-8 (tortura contra usuários de entorpecentes dentro da Borracharia Serra Dourada); 4) apuração de 24 (vinte e quatro) homicídios de pessoas em situação de rua no Estado de Goiás; 5) ação penal n. 201200636931, em que se apura a morte de Ronaldo Lopes; 6) ação penal deflagrada contra o policial militar Alessandro da Rocha Almeida em função do caso Parque Oeste Industrial; 7) todas as investigações envolvendo grupos de extermínio compostos por policiais militares no Estado de Goiás, incluindo-se a ação penal n. 201101006492 (Operação Sexto Mandamento e

procedimentos correlatos); 8) apuração das torturas praticadas contra as vítimas Wenderson dos Santos Silva e Michel Rodrigues da Silva; 9) apuração e repressão à violência policial e/ou grupos de extermínio e que resultaram em torturas ou homicídios no Estado de Goiás, inclusive os feitos instaurados e arquivados, bem como àqueles referentes a fatos ainda não objeto de qualquer investigação ou ação penal.

Conforme exposto pelo Ministro Relator Jorge Mussi, o caso em análise envolve grave violação de direitos humanos, pois as situações relatadas pelo Procurador-Geral da República indicam a ocorrência de vários crimes contra a vida que foram, supostamente, executados por agentes estatais do Estado de Goiás (BRASIL, 2015, p. 16).

No tocante ao segundo requisito – possibilidade de responsabilização internacional - a Corte Federal considerou atendido no caso em análise pois as violações (homicídio e tortura) perpetradas por agentes estatais violam o os compromissos assumidos pelo Brasil na seara internacional, sobretudo em razão da adesão a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), integrado ao ordenamento nacional por força do Decreto nº 678/1992.

Entretanto, no que se refere ao terceiro requisito - referente a incapacidade das instituições estaduais – o Superior Tribunal de Justiça decidiu pela sua ausência tendo em vista que não restou comprovada eventual inércia, incapacidade ou omissão das autoridades estaduais na investigação, processo e julgamento das violações analisadas nas ações penais relatadas no IDC, ainda que tais atos não estejam transcorrendo em prazo desejável.

Nessa oportunidade, o Ministro Relator destacou que não se pode confundir incapacidade ou ineficácia das instâncias e autoridades locais com ineficiência. Para o referido Ministro, a incapacidade ou ineficácia derivam de completa ignorância no exercício das atividades estatais tendentes à responsabilização dos autores dos delitos apontados, a ineficiência constitui a ausência de obtenção de resultados úteis e capazes de gerar consequências jurídicas, não obstante o conjunto de providências adotadas (BRASIL, 2015, p. 21).

Destaca, ainda, que eventual ineficiência dos órgãos encarregados de investigação, persecução e julgamento de crimes contra os direitos humanos é

situação grave e deve desencadear nos Conselhos Nacionais e órgãos correccionais a tomada de providências adequadas à sua resolução. E finaliza afirmando que

[...] não é a ineficiência, substancialmente, o propulsor da necessidade de deslocamento da competência. Ao contrário, é a ineficácia do Estado, revelada pela total falta de capacidade de mover-se e, assim, de cumprir papel estruturante de sua própria existência organizacional, o fator desencadeante da federalização. (BRASIL, 2015, p. 21)

Em particular, no que concerne aos Inquéritos Policiais nº 79/2014, 2013.01160940 e 2011.0065.4210, que tratam dos delitos de tortura e homicídio, a Corte Federal entendeu que estavam presentes todos os requisitos, sobretudo o terceiro diante da completa ineficácia dos órgãos estatais na apuração de delitos contra a vida, que teriam sido executados por policiais militares, associada a falhas na investigação criminal, determinando-se a imediata transferência dos inquéritos para a Polícia Federal, sob o acompanhamento e o controle do Ministério Público Federal, e sob sua jurisdição, no que depender de sua intervenção, do Juízo Federal com competência no local do fato investigado.

No tocante às demais ações penais relatadas, a Corte Federal limitou-se a determinar que seja oficiado ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e ao Ministério Público do Estado de Goiás para que expeçam recomendação aos juízes criminais e promotores de justiça a fim que dispensem regular e imediato impulso aos apontados feitos, que deverão ter tratamento prioritário a partir da decisão.

Em síntese, o julgamento do IDC nº 03 inova ao analisar o terceiro requisito sob a perspectiva da distinção entre ineficácia e ineficiência, sendo apenas a ineficácia do Estado, que é revelada pela total falta de capacidade de promover as medidas necessárias a investigação, processo e julgamento de graves violações de direitos humanos, o fator desencadeante da federalização e também por utilizar o expediente das visitas *in loco* para averiguar a real capacidade das autoridades locais de investigarem e responsabilizarem os autores do atos apontados como grave violação de direitos humanos.

A análise do quarto pedido de Incidente de Deslocamento de Competência ressalta a competência privativa do Procurador-Geral da República em suscitar o instrumento, conforme previsão expressa do parágrafo quinto do artigo 109 da Constituição Federal de 1988.

4.4.5. IDC nº 04 – PE (2013/0278698-1)

O incidente de deslocamento nº 04 foi suscitado por ex-integrante do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em razão de sua aposentadoria por invalidez permanente, que teria sido supostamente motivada por laudo que teria constatado quadro de “esquizofrenia paranoide” e de “psicopatia”.

Em decisão monocrática proferida em 20 de maio de 2014, o Ministro Relator Rogerio Schietti Cruz negou seguimento ao incidente pois de acordo com o § 5º do artigo 109 da Constituição Federal, o único legitimado para promover esse incidente é o Procurador-Geral da República.

4.4.6. IDC nº 14 – DF (2017/0180367-0)

Entre os mais recentes julgados, temos também o Incidente de Deslocamento de Competência nº IDC nº 14 - DF (2017/0180367-0), de Relatoria da Ministra Maria Thereza de Assis Moura, que fora solicitado pelo então Procurador-Geral da República Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros, que trata da apuração de condutas e eventual responsabilização dos oficiais da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo envolvidos no movimento paredista iniciado no dia 4 de fevereiro de 2017.

O IDC nº 14 foi suscitado pelo referido Procurador-Geral para transferir, da esfera judiciária estadual para a federal, os inquéritos e processos destinados a apuração de condutas e eventual responsabilização dos oficiais da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo envolvidos no movimento paredista iniciado no dia 4 de fevereiro de 2017.

A Ministra Relatora expôs em seu voto um diagnóstico interessante sobre o manejo do incidente na Corte Federal, afirmando que passados aproximadamente 14 anos da vigência do instituto, foram autuados na Corte Federal apenas 17 incidentes de deslocamento de competência; desses, 6 foram reautuados para outras classes processuais (IDC's 6, 7, 8, 13, 16 e 17), 3 foram extintos liminarmente sem julgamento de mérito (IDC's 4, 11,12), 4 estão em

andamento (IDC's 9, 10, 15) e apenas outros 4 tiveram o mérito apreciado pela Terceira Seção (IDC's 1, 2, 3 e 5) (BRASIL, 2018, p. 12).

Ao menos em tese, tal quadro demonstra que a utilização do referido instituto ainda é muito tímida, sobretudo se comparado com o quadro dramático de violação de direitos humanos no Brasil, acompanhada da impunidade quanto dos agentes executores dessas violações.

No tocante a análise dos requisitos, a Ministra Relatora destacou que o caso em análise não atende ao requisito da “grave violação de direitos humanos”, pois

[...] os trágicos e gravíssimos desrespeitos aos direitos da população do Espírito Santo naquele período foram trazidos pelo Ministério Público para contextualizar os fatos, mas eles não constituem objeto direto deste pedido” (BRASIL, 2018, p. 15)

Em relação ao segundo requisito – possibilidade de responsabilização internacional - a Corte Federal considerou que o deslocamento não aparelha busca conveniente por uma melhor jurisdição, mas sim a transferência necessária de uma jurisdição inerte, ineficaz, para uma outra potencialmente capaz de acautelar a responsabilização do Estado brasileiro no plano internacional (BRASIL, 2018, p. 22).

Dessa forma, o referido requisito não estava presente pois diante das providências adotadas e números disponibilizados pelas autoridades estaduais, não restou identificado inércia ou descaso dessas autoridades na apuração dos fatos, ou mesmo indícios de comprometimento da imparcialidade dos Juízes e Conselhos da Justiça Militar estadual, apta a justificar o deslocamento da competência da esfera estadual militar para a Justiça Federal.

A Ministra Maria Thereza de Assis Moura também destacou em seu voto que o incidente de deslocamento de competência não se legitima como alternativa meramente conveniente para a substituição de competência constitucional da Justiça Castrense (BRASIL, 2018, p. 24).

Diante da ausência dos requisitos previstos no artigo 109, parágrafo quinto da Constituição Federal de 1988, o Superior Tribunal de Justiça julgou improcedente o IDC nº 14.

4.4.7. IDC nº 10 – DF (2016/0177605-6)

Por fim, o último e mais recente caso de deslocamento de competência julgado pelo Superior Tribunal de Justiça foi Incidente de Deslocamento de Competência para a Justiça Federal em casos de grave violação de direitos humanos (IDC) nº 10, que fora solicitado pelo Procurador-Geral da República.

Em suma, o referido IDC trata da ação penal n. 0314066-69.2015.8.05.0001, originada do Procedimento Investigatório Criminal n. PIC 003.0.21314/2015 instaurado por iniciativa do Ministério Público do Estado da Bahia, com o fito de apurar eventuais excessos cometidos por 9 (nove) policiais militares integrantes da Rondesp – Rondas Especiais da PM/BA, em operação realizada na noite do dia 5 e na madrugada do dia 06/02/2015, conhecida como Chacina do Cabula, que resultou na morte de 12 pessoas entre 15 e 28 anos e mais 6 feridos.

O IDC nº 10 foi suscitado pelo referido Procurador-Geral da República pleiteando seja reconhecida a competência da Justiça Federal para julgar a ação penal n. 0314066-69.2015.8.05.0001, originada do Procedimento Investigatório Criminal n. PIC 003.0.21314/2015 instaurado por iniciativa do Ministério Público do Estado da Bahia.

Conforme exposto pelo Ministro Relator Reynaldo Soares da Fonseca, o caso em análise envolve grave violação de direitos humanos, pois as situações relatadas indicam um possível excesso na conduta policial que levou à morte de 12 pessoas e à lesão de outras 6 no episódio conhecido como “Chacina da Cabula”, sobretudo porque os laudos cadavéricos indicam que inúmeros ferimentos foram causados por disparos deflagrados de trás para frente - ou seja, com as vítimas de costas - e de cima para baixo (vítimas possivelmente ajoelhadas), além de vários nos braços e mãos (uma das vítimas com ferimentos em ambas as mãos), com características de posição de defesa (BRASIL, 2018, p. 18).

O segundo requisito foi atendido tendo em vista que o quadro descrito pela Procuradoria Geral da República apontava indícios de uma possível violação de direitos humanos que pode, pelo menos em tese, vir a gerar responsabilização internacional do País.

No que se refere ao terceiro requisito – incapacidade das instituições estaduais em promover a investigação, processo e julgamento de grave violação de direitos humanos – o Ministro Relator entendeu que não estava presente pois ainda que tenha ocorrido a absolvição sumária dos acusados pelo Juízo de Primeiro Grau, após vários juízes se declararem suspeitos para atuar no caso, o que indicava eventual ausência de imparcialidade ou mesmo pelo medo de eventuais retaliações dos acusados, as Apelações Criminais interpostas pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública foram devidamente providas pelo Tribunal de Justiça da Bahia, anulando completamente a sentença absolutória (BRASIL, 2018, p. 26).

Na visão do Ministro Relator, tal fato, por si só, demonstra que não há nem deficiência de funcionamento tampouco comprometimento ideológico ou subjetivo do Judiciário estadual que dificulte a análise isenta dos fatos, pois eventual erro de julgamento poderá, na forma regular do processo, ser corrigido, seja no Tribunal de Justiça, seja nas instâncias extraordinárias (BRASIL, 2018, p. 26).

Dessa forma, o IDC nº 10 foi julgado improcedente pelo Superior Tribunal de Justiça em razão da ausência da caracterização do terceiro requisito, consignando apenas que, caso necessário, a Justiça Estadual baiana poderia solicitar auxílio técnico e/ou operacional da Polícia Federal.

Diante das análises, é possível concluir que o Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento quanto aos requisitos aplicáveis ao Incidente de Deslocamento de Competência em casos de grave violação de direitos humanos.

A jurisprudência da Corte Federal exige, além da previsão constitucional no sentido de que deve se tratar de caso que envolva grave violação de direitos humanos e possibilidade de responsabilização do Brasil na seara internacional, o suscitante, que no caso é sempre o Procurador-Geral da República (PGR), deve demonstrar eventual inércia, negligência, falta de vontade política ou de condições reais do Estado-membro, por suas instituições, em proceder à devida persecução penal.

Verifica-se também que a Corte Federal consolida o incidente de deslocamento como um instrumento de natureza eminentemente processual-

penal e que deve ser orientado pelo princípio da proporcionalidade e razoabilidade, sendo um instrumento excepcional e subsidiário (*ultima ratio*).

5. CONCLUSÃO: A TRÍPLICE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

A relação entre a organização territorial do poder político e a proteção dos direitos humanos não é inerte ou mesmo neutra, pois a forma como se estabelece essa organização carrega em si forte potencial de intervenção na proteção e efetivação dos direitos humanos, em maior ou menor grau. Em suma, a relação entre direitos humanos e federalismo não é neutra.⁷

Os casos analisados na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça confirmam esse cenário na medida em que se verificou existência de graus de influência de poderes regionais/locais na atuação institucional dos órgãos responsáveis pela investigação, processo e julgamento de inquéritos e processos criminais que tratam de graves violações aos direitos humanos nas entidades federativas.

A análise de casos julgados pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) demonstraram que existe uma indevida influência de poderes locais/regionais que conseguiu minimizar ou mesmo anular a capacidade de atuação da força repressora do Estado nos casos que envolvem graves violações aos direitos humanos, com forte potencial de responsabilização, no plano internacional, da República Federativa do Brasil por tais violações, pois o Estado Federal é unicamente responsável pelo cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais no plano interno.

A criação pelo legislador constituinte do Incidente de Deslocamento de Competência para a Justiça Federal em casos de grave violação de direitos humanos, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004, que inseriu o §5º no artigo 109 da Constituição Federal de 1988, representa justamente o reconhecimento dessa ausência de neutralidade – entre federalismo e direitos humanos – e, sobretudo, da necessidade do Estado Federal criar mecanismos

⁷ Cf. BONSAGLIA, Mario Luiz. **Federalismo e Direitos Humanos**. 2005. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

legais – e legítimos – para intervenção da União Federal nas entidades federativas para responsabilizar criminalmente, nos estritos limites do Estado Democrático de Direito, as pessoas e agentes envolvidos em graves violações aos direitos humanos, ainda que essa atuação seja em caráter meramente repressivo e não preventivo, sem prejuízo do caráter pedagógico das medidas repressivas adotadas.

Por sua vez, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) consolidou em sua jurisprudência os requisitos aplicáveis ao incidente de deslocamento, em evidente trabalho de integração do dispositivo constitucional, definindo que o caso em apreço deve versar sobre I) grave violação de direitos humanos, que seria aquela violação que possui um atributo adicional a ponto de justificar o deslocamento de competência para a Justiça Federal; II) que essa grave violação possua potencial de gerar responsabilização internacional da República Federativa do Brasil em razão do descumprimento de compromissos internacionais assumidos; e III) que seja demonstrado pelo suscitante a inércia, negligência, falta de vontade política ou de condições reais do Estado-membro, por suas instituições, em proceder à devida persecução penal, pressuposto este que foi criado pela jurisprudência da Corte Federal, pois não consta previsão expressa nesse sentido na redação do dispositivo constitucional.

Outro aspecto relevante quanto a atuação do Tribunal Federal, reside na consolidação do incidente como instrumento de natureza eminentemente processual-penal, pois foram deferidos apenas o deslocamento de competência para a Justiça Federal de inquéritos e processos criminais que tratam de graves violações aos direitos humanos.

Essa ideia, se realmente consolidada na jurisprudência da Corte Federal, mitiga qualquer possibilidade de utilização do referido instituto para causas cíveis e até administrativas que tratam de graves violações aos direitos humanos, o que possibilitaria ao Estado Federal não somente a atuação fragmentária e repressiva do direito penal, mas também uma atuação preventiva, o que seria muito relevante para possibilitar o integral cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Conforme já demonstrado na presente pesquisa, a ideia inicialmente aventada pelo Presidente da República, autor da Proposta de Emenda Constitucional nº 368 de 1996, acentuava que o incidente poderia ser utilizado

em causas cíveis e criminais. Ainda que tal ideia não tenha sido originalmente acatada pelo Congresso Nacional, entendemos que a atual redação do §5º do artigo 109 da Constituição Federal de 1988 não assenta tal limitação.

A utilização do incidente também pode ser considerada tímida, pois mesmo após 14 anos de existência, apenas sete casos foram efetivamente julgados pelo Superior Tribunal de Justiça (IDCs 01, 02 ,03, 04, 05, 10 e 14) e apenas três foram julgados procedentes.

A reserva ao Procurador-Geral da República (PGR) como único legitimado para a propositura do incidente de deslocamento, pode ser considerado um dos elementos que justificam uma baixa utilização do instituto como mecanismo para reprimir graves violações aos direitos humanos, pois esses casos enfrentam entraves burocráticos e dependem do juízo do Procurador-Geral da República (PGR) sobre a existência ou não dos pressupostos para o manejo do incidente no caso concreto.

Consideramos mais viável e harmonioso com o sistema constitucional, se essa legitimidade ativa fosse ampliada, ao menos nos moldes do artigo 103 da Constituição Federal de 1988, que democratizou o acesso ao controle concentrado de constitucionalidade, em contraponto ao também inadequado monopólio do Procurador-Geral da República, ampliando o acesso ao Presidente da República; a Mesa do Senado Federal; a Mesa da Câmara dos Deputados; Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; Governador de Estado ou do Distrito Federal; Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; partido político com representação no Congresso Nacional; com um único reparo no sentido de permitir o manejo do incidente por organizações não-governamentais dedicadas a proteção e efetivação dos direitos humanos.

O mecanismo do incidente de deslocamento de competência consolida-se como um instrumento de intervenção direta da União nos Estados-membros com vistas a assegurar o devido tratamento a inquéritos e processos criminais que envolvam graves violações aos direitos humanos, em caso de omissão, inércia ou incapacidade das autoridades estaduais em promover a persecução penal desses casos, podendo ser considerado um procedimento muito menos gravoso se comparado a Intervenção Federal para assegurar direitos humanos

e mais eficaz e amplo que o desaforamento previsto no Código de Processo Penal.

Diante da patente responsabilidade do Estado Federal, na figura da União que dispõe de personalidade jurídica na ordem internacional, pelo cumprimento das obrigações decorrentes dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte, o incidente apresenta-se como instrumento eficaz e apto a fornecer uma possibilidade de atuação concreta, constitucional e direta, visando evitar futura responsabilização internacional, sobretudo porque a organização federativa, baseada na autonomia das entidades federativas, não poderá ser utilizada como excludente dessa responsabilidade.

Com efeito, o Estado Federal permite a convivência da diversidade na unidade, no entanto, não pode tolerar a convivência de violação aos direitos humanos na unidade. Essa forma de Estado permite uma dupla proteção aos seus cidadãos e, no caso brasileiro, permite uma tripla proteção aos direitos. Por isso, autonomia e demais prerrogativas constitucionais atribuídas a entidades federativas jamais devem servir de pretexto para que grupos locais e regionais exercerem indevida, ilegal e inconstitucional influência em face das autoridades estaduais encarregadas de proteger e efetivar os direitos humanos.

Por isso, a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político, e nas suas relações internacionais rege-se, entre outros, pelo princípio da prevalência dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando. SILVA, G. E. do Nascimento e. CASELLA, Paulo Borba. **Manual de Direito Internacional Público** — 22. ed. — São Paulo: Saraiva, 2016.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ANDERSON, George. **Federalismo: Uma introdução**. Tradução de Ewandro Magalhães Junior e Fátima Guerreiro. — Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ARAS, Vladimir. **Federalização dos crimes contra os direitos humanos**. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/sites/default/files/anexos/12831-12832-1-PB.pdf>. Acesso em 05/05/2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 11/03/2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 368 de 13 de maio de 1996**. Disponível em: < <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD15JUN1996.pdf#page=71>>. Acesso em 29/03/2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 96 de 26 de março de 1992**. Disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1242998&filename=Dossie+-PEC+368/1996>. Acesso em 05/04/2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Incidente de Deslocamento de Competência nº 01**. Relator Ministro Arnaldo Esteves Lima. Julgado em 08/06/2005. DJe: 10/10/2005. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=556348&num_registro=200500293784&data=20051010&formato=PDF. Acesso em 20/04/2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Incidente de Deslocamento de Competência nº 02 – DF (2009/0121262-6)**. Relatora Ministra Laurita Vaz. Julgado em 23/06/2010. Dje 19/11/2010. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=985923&num_registro=200901212626&data=20101122&formato=PDF. Acesso em 27/04/2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Incidente de Deslocamento de Competência nº 03 – GO (2013/0138069-0)**. Relator Ministro Jorge Mussi. Julgado em 10/12/2014. DJE 02/02/2015. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1374933&num_registro=201301380690&data=20150202&formato=PDF. Acesso em 28/04/2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Incidente de Deslocamento de Competência nº 04 – PE (2013/0278698-1)**. Relator Rogerio Schiatti Cruz. Julgado em 20/05/2014. DJE 29/05/2014. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=35530664&num_registro=201302786981&data=20140529&formato=PDF. Acesso em 28/04/2019

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Incidente de Deslocamento de Competência nº 05 – PE (2014/0101401-7)**. Relatora Ministro Rogério Schiatti

Cruz. Julgado em 13/08/2014. Dje 01/09/2014. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1338428&num_registro=201401014017&data=20140901&formato=PDF. Acesso em 27/04/2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Incidente de Deslocamento de Competência 10 – DF (2016/0177605-6)**. Relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Julgado em 28/11/2018. DJE 19/12/2018. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1777587&num_registro=201601776056&data=20181219&formato=PDF. Acesso em 28/04/2019

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **IDC nº 14 / DF (2017/0180367-0)**. Relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Julgado em 08/08/2018. DJE 22/08/2018. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1735781&num_registro=201701803670&data=20180822&formato=PDF. Acesso em 01/05/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3486 e 3493**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2293221>. Acesso em 14/04/2019.

BREGA FILHO, Vladimir. **Federalização das violações de direitos humanos**. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 44 n. 175 jul./set. 2007. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/140957/Ril175%20-%20Vladimir%20B%20Filho.pdf?sequence=1>. Acesso em 05/05/2019.

BARROS, Jones Nogueira. MATHIAS, Hortêncio. **Projeto de Desenvolvimento Sustentável – PDS: alternativa de desenvolvimento sustentável na Amazônia Paraense**. Revista Cesumar Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, v.21, n.2, p. 439-455, jul./dez. 2016 - ISSN 1516-2664. Disponível em: <http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revcesumar/article/viewFile/4045/2907>. Acesso em 20/04/2019.

BONSAGLIA, Mario Luiz. **Federalismo e Direitos Humanos**. 2005. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

CAZETTA, Ubiratan. **Direitos Humanos e Federalismo: O incidente de deslocamento de competência**. - 1º ed. - São Paulo: Atlas, 2009.

CAGGIANO, Mônica Herman Salem. **Federalismo Incompleto: descentralização e indefinição de competências**. Revista Direito Mackenzie, São Paulo, v. 1, n. 2, 200, pág. 29-44. Publicado em 22/05/2015. Disponível em: <http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/7189>. Acesso em 31/03/2020.

COSTA, Emília Viotti da. **Da Monarquia à República: momentos decisivos**. 9^o ed. – São Paulo: Editora UNESP, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 25^o ed. – São Paulo: Saraiva, 2005.

ELAZAR, Daniel J. **Constitutionalizing globalization: the postmodern revival of confederal arrangements**. Lenham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1998. P. 43 *apud* BONSAGLIA, MARIO LUIZ. **Federalismo e Direitos Humanos**. 2005. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

ELAZAR, Daniel J. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press, 1987. Pág. 268. *apud* BONSAGLIA, MARIO LUIZ. **Federalismo e Direitos Humanos**. 2005. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 35^o ed. – São Paulo: Saraiva, 2009.

NASCIMENTO, Ricardo de Castro. **As Convenções da Organização Internacional do Trabalho e o direito interno**. Revista do TRF3 - Ano XXV - n. 123 - Out./Dez. 2014. Disponível em: http://www.trf3.jus.br/documentos/revs/EDICOES_DA_REVISTA/revista_edicao_123.pdf. Acesso em 01/05/2019.

NASCIMENTO, Ricardo de Castro. **Divisão de Poderes: Origem, Desenvolvimento e Atualidade**. 2017. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/19760/2/Ricardo%20de%20Castro%20Nascimento.pdf>. Acesso em 01/05/2019.

PACHECO, Luciana Botelho. **Como se fazem as leis** – 3. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/jovensenador/menu/atividade-legislativa/home/arquivos/como-se-fazem-as-leis>>. Acesso em 06/04/2019.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. - Prefácio de Henry Steiner; apresentação de Antônio Augusto Cançado Trindade. – 18. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional** — 6. ed. — São Paulo: Saraiva, 2016.

RANGEL, Henrique et al . **Judicialização do federalismo e federalismo formal**. Rev. direito GV, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 217-250, Apr. 2016. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S180824322016000100

217&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 12 Nov. 2018.
<http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201609>.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 9^o ed. – São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. – 39^oed. – São Paulo: Malheiros, 2016.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 8^o ed. – São Paulo: Saraiva, 2010.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. 2. ed. - Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.