

INCIDENTE DE DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA: INSTRUMENTO RETÓRICO OU APENAS SUBUTILIZADO?

INCIDENT OF DISPLACEMENT OF COMPETENCE: RHETORICAL INSTRUMENT OR JUST UNDERUSED?

Alexsandro Leite Nunes¹

Wellington Borghi²

RESUMO

O objetivo do presente trabalho foi investigar os motivos da pífia utilização do incidente de deslocamento de competência (IDC), uma vez que em quase 18 anos de existência deste importante mecanismo de garantia dos Direitos Humanos, introduzido pela Emenda Constitucional nº45/2004, ele mais se assemelhou a um instrumento retórico que buscou agradar a comunidade internacional.

Palavras-Chave: Incidente. Deslocamento. Competência. Garantia. Direitos. Humanos.

ABSTRACT

The objective of the present work was to investigate the reasons for the poor use of the incident of displacement of competence (IDC), since in almost 18 years of existence of this important mechanism for guaranteeing Human Rights, introduced by Constitutional Amendment nº 45/2004, it has resembled a rhetorical instrument, which sought to please international public opinion.

Keywords: Incident. displacement. Competence. Guarantee. rights. Humans.

1 INTRODUÇÃO

Nosso país recorrentemente é palco de violações a direitos humanos sem que a necessária repressão aos agentes violadores aconteça. Em decorrência de pressões da comunidade internacional, a Emenda Constitucional nº 45 de dezembro de 2004, além de possibilitar que tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos possuam status de normas constitucionais ao se submeterem ao processo

1 Graduando em Direito na Faculdades Integradas de Aracruz - FAACZ

2 Professor orientador

legislativo determinado no §3º do art. 5º da Constituição Federal (CF/88)³, instituiu o denominado Incidente de Deslocamento de Competência(IDC), com o objetivo de permitir que nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República suscite, em qualquer fase do inquérito ou processo, perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ), o deslocamento de competência da Justiça Estadual para a Justiça Federal, com a finalidade de assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte.

Também chamada de federalização das graves violações de direitos humanos, a criação do instituto possui finalidade preventiva, no sentido de pressionar o Judiciário Estadual a atuar com mais eficácia e eficiência no cumprimento dos seus deveres, tomando medidas para coibir a impunidade, mas também finalidade repressiva, demonstrando a incapacidade das instâncias estaduais em reprimir referidas violações de direitos (MAZZUOLI, 2021).

Embora já tenham se passado quase 18 anos desde sua introdução no ordenamento jurídico brasileiro, este importante mecanismo de repressão à graves violações de direitos humanos parece ter sido subutilizado até o presente momento e os motivos para tanto serão objeto de reflexão deste artigo, bem como investigar-se-á a possibilidade de sua utilização em outras esferas do direito, e não só na criminal.

Como técnica de pesquisa será utilizada a pesquisa bibliográfica com o levantamento e estudo de livros e artigos relacionados ao tema.

2 MOTIVAÇÕES DA CRIAÇÃO DO MECANISMO DE FEDERALIZAÇÃO

Relatórios da Corte Interamericana de Direitos Humanos frequentemente apontam deficiências na atuação da Justiça dos países do continente americano, pressionando para que se estabeleçam procedimentos de direito interno visando a plena proteção aos direitos humanos.

3 Constituição Federal, art.5º, §3º : “ Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais “

O instituto do incidente de deslocamento de competência foi instituído pela EC nº45/2004 justamente com o objetivo de garantir efetividade à proteção dos direitos humanos para cumprimento de tratados internacionais ratificados pelo país.

Conforme leciona Resek(2005) “nas federações em geral, os crimes previstos em textos internacionais são delitos federais e da competência do sistema federal de justiça”. Ademais, segundo o referido autor, a federalização evita que a temática seja tratada de formas diferentes a depender da unidade da federação em que o delito foi processado.

Corroborando este entendimento, Hélio Bicudo, ex-integrante da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos, assim já se manifestou:

A verdade é que os crimes contra os direitos humanos deveriam ser submetidos, desde sua apuração até o julgamento dos fatos, à Justiça Federal, isenta de injunções político-corporativas, como lamentavelmente ocorre na maioria dos Estados da Federação. [...] Assim se cumpriria o princípio de que os réus devem ser julgados por uma justiça autônoma e imparcial. (BICUDO apud SCREBER et al., 2005)

A tese da federalização teve como elemento impulsionador a escalada da violência e impunidade em várias regiões do país, sendo que o evento que reacendeu os debates sobre o incidente de deslocamento de competência foi a chacina de 19 trabalhadores rurais no conflito com a polícia militar do Estado do Pará, ocorrida em Eldorado dos Carajás em 1996(ARAS, 2005).

Quando do lançamento do Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH) em 13 de maio de 1996, o Poder Executivo elaborou um projeto de emenda constitucional (PEC 368-A/96), com a finalidade de acrescentar dois incisos ao art. 109 da CF/88. Um determinando a competência originária da Justiça Federal para julgar os crimes praticados em detrimento de bens ou interesses sob a tutela de órgão federal de proteção de direitos humanos e o outro possibilitando deslocamento mediante provocação nas hipóteses de causas civis ou criminais nas quais órgão federal de proteção dos direitos humanos ou o Procurador-Geral da República manifeste Interesse.

O citado projeto de emenda constitucional foi incorporado à PEC 96/92, que tratava da Reforma do Judiciário, a qual alterou significativamente a redação, retirando a determinação de competência originária da Justiça Federal no caso de

crimes contra os Direitos Humanos e inserindo o §5º no art.109, estabelecendo o mecanismo de deslocamento de competência.

A justificativa que acompanhou o projeto explicava que o instituto do deslocamento:

é o instrumento que permite ao Poder Judiciário e ao Ministério Público Federal o processo e julgamento dos delitos que importem em violação de tratados, pelos quais a União responde na esfera internacional, no sentido de demonstrar interesse nacional na resolução destes casos. As graves violações aos direitos humanos são questões de interesse de todo o país, e sua repercussão, interna e externa, extrapola os limites territoriais dos Estados da Federação. (VELOSO, GUSTAVO, 2005, p.21)

Durante os debates para a criação do Instituto, uma comissão coordenada pela Procuradora Flávia Piovesan, definiu um rol de crimes aptos a ensejar o deslocamento de competência. Conforme Piovesan (2005), tais crimes seriam: tortura; homicídio doloso qualificado praticado por agente funcional de quaisquer dos entes federados; crimes praticados contra comunidades indígenas ou seus integrantes; homicídio doloso, quando motivado por preconceito de origem, raça, sexo, opção sexual, cor, religião, opinião política ou idade ou quando decorrente de conflitos fundiários de natureza coletiva; e o uso, intermediação e exploração de trabalho escravo ou de criança e adolescente em quaisquer das formas previstas em tratados internacionais.

De acordo com a Procuradora:

A federalização dos crimes contra os direitos humanos é medida imperativa diante da crescente internacionalização dos direitos humanos, que, por consequência, aumenta extraordinariamente a responsabilidade da União nesta matéria. Se qualquer Estado Democrático pressupõe o respeito dos direitos humanos e requer a eficiente resposta estatal quando de sua violação, a proposta de federalização reflete sobretudo a esperança de que a justiça seja feita e os direitos humanos respeitados. (PIOVESAN,2005)

Na redação final no Senado Federal, porém, não foi feita menção à expressão crimes, não se limitando portanto às violações aos direitos humanos tipificadas penalmente.

Deste modo, o incidente de deslocamento de competência surge com fulcro em uma dupla finalidade: Evitar a responsabilização do Estado brasileiro perante as Cortes internacionais em decorrência do mau funcionamento dos mecanismos

internos de prevenção e repressão às violações de Direitos Humanos e assegurar a imparcialidade e uniformidade nos julgamentos de tais casos.(ZAGO DE MORAES, LENA MARCHIORI NETO, 2006, p.7)

De acordo com Piovesan(2021, p.133):

Por meio da federalização das violações de direitos humanos, cria-se um sistema de salutar concorrência institucional para o combate à impunidade. De um lado, a federalização encoraja a firme atuação do Estado, sob o risco do deslocamento de competências. Isto é, se as instituições locais se mostrarem falhas, ineficazes ou omissas para a proteção dos direitos humanos, será possível valer-se das instâncias federais. Por outro lado, a federalização aumenta a responsabilidade das instâncias federais para o efetivo combate à impunidade das graves violações aos direitos humanos. O impacto há de ser o fortalecimento das instituições locais e federais.

3 DA ABRANGÊNCIA DO INSTITUTO

Não obstante o histórico de tramitação do projeto de emenda constitucional que criou o mecanismo de federalização revele uma intenção do legislador em restringir a sua aplicação à causas criminais, a redação final e que está em vigor atualmente não o fez.

Deste modo, coloca-se a indagação a respeito da abrangência do referido instituto. Diante da lacuna deixada pelo legislador constitucional, cabe à doutrina e à jurisprudência dar resposta ao questionamento.

Em tese apresentada ao III Congresso do Ministério Público de São Paulo Maluly(2005) afirma:

“os parâmetros estabelecidos na Constituição Federal para a incidência da chamada “federalização da competência” são insuficientes e, para evitar a banalização de sua adoção, é imprescindível que se sujeite ao princípio constitucional da proporcionalidade (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito)”

Embora até exista quem denomine o instituto como “Federalização dos Crimes de Direitos Humanos”, a melhor técnica impõe a utilização da expressão “incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal”, sem fazer a restrição, uma vez que a federalização de crimes é apenas um de seus possíveis efeitos. André Ramos Tavares (2005, p.50) assim leciona no sentido da extensão dos efeitos do incidente:

“O dispositivo refere-se a ‘inquérito ou processo’, sem qualquer outra restrição. Ora, há de se incluírem, automaticamente, o inquérito civil, além

do criminal, e os processos de qualquer natureza, inclusive por improbidade administrativa ou decorrentes de ação civil pública”.

Indubitavelmente as infrações penais violadoras de Direitos Humanos devem constituir o objeto principal a ensejar a federalização, visto que os bens jurídicos protegidos pelo Direito Penal são tidos como da mais alta relevância para a sociedade, sendo as condutas violadoras de tais bens verdadeiramente lesivas à vida em sociedade, passíveis de causar distúrbios graves à segurança pública e à liberdade individual.

Assim claro está que as infrações criminais, a exemplo da tortura, genocídio, exploração sexual de crianças e adolescentes e outros são passíveis de serem submetidos ao mecanismo de federalização.

No entanto, de forma alguma deve-se limitar o instituto às matérias criminais. Impõe-se uma leitura sistemática da Constituição quando da interpretação da expressão “grave violação de direitos humanos” inserida no §5º do art. 109 da nossa Carta Maior.

Na área trabalhista, por exemplo, perfeitamente possível que ocorra grave violação de direitos humanos decorrente de desrespeito a direitos trabalhistas que acarretem dano significativo à dignidade da pessoa humana.

Todavia pode-se argumentar que questões envolvendo a Justiça Laboral já são, levando-se em conta a disposição de competências realizada na Constituição Federal, de responsabilidade da União, visto que a justiça do trabalho é uma justiça especializada desta, não havendo motivos para suscitar o deslocamento em questões trabalhistas.

Mas este é um assunto que deve ser debatido com maior profundidade, uma vez que o §5º do art. 109 da Carta Magna utiliza a expressão “deslocamento de competência para a Justiça Federal”, possibilitando o entendimento de que seria possível o deslocamento da Justiça Laboral para a Justiça Federal Comum.

Outra esfera do direito passível de sujeição ao deslocamento de competência é o direito ambiental. O art.225 de nossa Constituição dispõe que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”, ademais o

Brasil é signatário de vários tratados e convenções internacionais sobre meio ambiente, alguns deles inclusive já ratificados pelo Congresso Nacional.

Também no âmbito cível entende-se pela possibilidade do mecanismo de federalização, do contrário adviria a conclusão equivocada pela impossibilidade de proposição da ação civil ex delicto derivada de condenação por grave violação de direitos humanos submetida ao incidente de deslocamento na Justiça Federal, pois somente a competência criminal poderia ter sido deslocada. De acordo com o art.63 do Código de Processo Penal⁴ a ação civil ex delicto deve ser proposta no juízo cível e na hipótese de se entender pela impossibilidade de federalização de causas cíveis, mesmo com o deslocamento da competência criminal a ação indenizatória decorrente de eventual condenação teria que ser promovida na justiça estadual, o que seria um erro, visto que os mesmos agentes que impediram a correta apuração e punição no âmbito criminal na esfera estadual, dando ensejo ao incidente de deslocamento, provavelmente exerceriam seu poder, seja ele político ou econômico, sobre a jurisdição cível estadual.

Qualquer que seja o posicionamento sobre a abrangência do instituto, ele deve ser tido como um procedimento subsidiário e excepcional, cabível apenas nos casos de comprovada inércia, descaso, falta de vontade política ou mesmo falta de condições das autoridades estaduais em realizar a devida apuração e repressão de graves violações de direitos humanos.

4 QUESTIONAMENTOS SOBRE A UTILIDADE E CONSTITUCIONALIDADE

Há quem afirme ser o mecanismo de federalização um instituto sem utilidade real, tendo em vista que a Justiça Federal em regra padece de problemas semelhantes que a Justiça Estadual, tais como asoberbamento processual e pressões políticas e econômicas contrárias a devida apuração e repressão de violações envolvendo direitos humanos. Ademais, argumenta-se pela existência de outros mecanismos que já cumpririam o papel que o incidente de deslocamento

4 Código de Processo Penal, art.63: “Transitada em julgado a sentença condenatória, poderão promover-lhe a execução, no juízo cível, para o efeito da reparação do dano, o ofendido, seu representante legal ou seus herdeiros.”

almeja ter, como por exemplo, a previsão de federalização das investigações nos casos de infrações penais de repercussão interestadual ou internacional que exigem repressão uniforme (artigo 1º, inciso III, da Lei nº 10.446, de 2002)⁵, o desaforamento no procedimento do júri e na Justiça Militar (artigo 427 do Código de Processo Penal ⁶e artigo 109 do Código de Processo Penal Militar⁷) e a intervenção federal nos estados-membros (artigo 34, inciso VII, alínea “b” da Constituição)⁸. (VÊNCIO FILHO; PARO; OLIVEIRA;2019)

Ainda como argumentos contrários ao instituto alega-se: violação ao princípio do juiz e do promotor natural, constituindo-se num tipo de tribunal de exceção; violação do pacto federativo e violação ao princípio da legalidade, tendo em vista que a redação do §5 do art.109 CF/88 permite um amplo grau de discricionariedade ao Procurador-Geral da República ao não definir o que abrange a expressão “grave violação aos direitos humanos”.

Assim, para alguns juristas o incidente de deslocamento não seria apenas inútil, mas também eivado de inconstitucionalidade. Inclusive foram ajuizadas Ações Diretas de Inconstitucionalidade atacando o dispositivo, tais como a ADI nº 3486/DF ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e a ADI nº 3493/DF ajuizada pela Associação Nacional dos Magistrados Estaduais (ANAMAGES).

O incidente afrontaria o princípio do juiz natural ao fixar regra de alteração de competência com base apenas em um critério discricionário do Procurador-Geral da

5 Lei 10.446/2002, art.1º Na forma do [inciso I do § 1º do art. 144 da Constituição](#), quando houver repercussão interestadual ou internacional que exija repressão uniforme, poderá o Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, sem prejuízo da responsabilidade dos órgãos de segurança pública arrolados no [art. 144 da Constituição Federal](#), em especial das Polícias Militares e Cíveis dos Estados, proceder à investigação, dentre outras, das seguintes infrações penais: I - [...] III - **relativas à violação a direitos humanos, que a República Federativa do Brasil se comprometeu a reprimir em decorrência de tratados internacionais de que seja parte;** e

6 Código de Processo Penal, art. 427: Se o interesse da ordem pública o reclamar ou houver dúvida sobre a imparcialidade do júri ou a segurança pessoal do acusado, o Tribunal, a requerimento do Ministério Público, do assistente, do querelante ou do acusado ou mediante representação do juiz competente, poderá determinar o desaforamento do julgamento para outra comarca da mesma região, onde não existam aqueles motivos, preferindo-se as mais próximas.

7 Código de Processo Penal Militar, art.109: O desaforamento do processo poderá ocorrer: [...]

8 Constituição Federal, art.34, VII, b) : “A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: I- [...]; VII- assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a)[...]; **b) direitos da pessoa humana;**

República, com fundamento extremamente genérico tal como a expressão “grave violação”.⁹

Além disso, o IDC revela-se, segundo o entendimento dos contrários à sua constitucionalidade, violador da regra da *perpetuatio jurisdictionis* do juízo Estadual para o qual foi distribuída originalmente a causa, estabelecendo que o processo de determinada demanda ocorra perante um juízo escolhido após o fato, o que possibilitaria a criação de juízos de exceção. (VÊNCIO FILHO; PARO; OLIVEIRA; 2019)

O Pacto Federativo também seria supostamente afrontado pelo instituto, considerando-se que seria uma espécie de intervenção federal nos estados-membros fora das hipóteses já originalmente previstas na Constituição.

Conforme Emerique (2014), os princípios do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e da segurança jurídica também são maculados, visto que o instituto não instaura nenhum procedimento dialético entre o Procurador-Geral da República e o réu ou o Ministério Público Estadual.

Assim leciona Lilian Balmant Emerique:

Os compromissos do Estado brasileiro perante a comunidade internacional em matéria de direitos humanos, não podem ficar reféns de disposições legais nacionais carentes de modernização, ambíguas e desconexas, pois estas incertezas normativas comprometem a própria segurança jurídica almejada. Assim, o ordenamento jurídico precisa passar por constantes avaliações, revisões e aperfeiçoamento para atender as demandas sociais contemporâneas e fortalecer o acesso à Justiça de forma a tornar a prestação jurisdicional uma ferramenta apta a estimular e promover o desenvolvimento e a inovação e o compromisso com a Justiça e não um entrave, ou pior, um ônus a mais, devido ao desrespeito e incapacidade de cumprir com as disposições de tratados de direitos humanos assumidas perante a comunidade internacional e cair no descrédito da sociedade (EMERIQUE, 2014, p. 494)

Para outros, o IDC não seria inconstitucional, apenas careceria de autoaplicabilidade, condicionando-se sua eficácia à regulamentação infraconstitucional para esclarecer em quais hipóteses ele poderia ser suscitado.

9 Constituição Federal, art.109, §5º: “Nas hipóteses de **grave violação de direitos humanos**, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal.”

5 BREVE ANÁLISE DE CASOS CONCRETOS

O primeiro caso de incidente de deslocamento de competência suscitado perante o STJ envolveu o assassinato da missionária Dorothy Stang, norte-americana que atuava em favor da reforma-agrária e em defesa dos povos da Amazônia.

Embora o STJ tenha reconhecido que o crime configurou-se em uma grave violação de direitos humanos, indeferiu o incidente suscitado entendendo que não ficou evidenciado a negligência ou a falta de capacidade do Estado-membro em prosseguir nas investigações e punição dos autores do fato criminoso.

CONSTITUCIONAL. PENAL E PROCESSUAL PENAL. HOMICÍDIO DOLOSO QUALIFICADO. (VÍTIMA IRMÃ DOROTHY STANG). CRIME PRATICADO COM GRAVE VIOLAÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS. INCIDENTE DE DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA - IDC. INÉPCIA DA PEÇA INAUGURAL. NORMA CONSTITUCIONAL DE EFICÁCIA CONTIDA. PRELIMINARES REJEITADAS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO JUIZ NATURAL E À AUTONOMIA DA UNIDADE DA FEDERAÇÃO. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. RISCO DE DESCUMPRIMENTO DE TRATADO INTERNACIONAL FIRMADO PELO BRASIL SOBRE A MATÉRIA NÃO CONFIGURADO NA HIPÓTESE. INDEFERIMENTO DO PEDIDO. 1. 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, razão por que não há falar em inépcia da peça inaugural. 2. Dada a amplitude e a magnitude da expressão "direitos humanos", é verossímil que o constituinte derivado tenha optado por não definir o rol dos crimes que passariam para a competência da Justiça Federal, sob pena de restringir os casos de incidência do dispositivo (CF, art. 109, § 5º), afastando-o de sua finalidade precípua, que é assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais firmados pelo Brasil sobre a matéria, examinando-se cada situação de fato, suas circunstâncias e peculiaridades detidamente, motivo pelo qual não há falar em norma de eficácia limitada. Ademais, não é próprio de texto constitucional tais definições. CF109§ 5º texto constitucional. 3. Aparente incompatibilidade do IDC, criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004, com qualquer outro princípio constitucional ou com a sistemática processual em vigor deve ser resolvida aplicando-se os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. 4. Na espécie, as autoridades estaduais encontram-se empenhadas na apuração dos fatos que resultaram na morte da missionária norte-americana Dorothy Stang, com o objetivo de punir os responsáveis, refletindo a intenção de o Estado do Pará dar resposta eficiente à violação do maior e mais importante dos direitos humanos, o que afasta 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. 5. 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. No caso, não há a cumulatividade de tais requisitos, a justificar que se acolha o incidente. 6. Pedido indeferido, sem prejuízo do disposto no art. 1º, inc. III, da Lei nº 10.446, de 8/5/2002. (PA 2005/0029378-4, Relator: Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, Data de Julgamento: 07/06/2005, S3 - TERCEIRA SEÇÃO. Data de Publicação: DJ 10.10.2005 p. 217 RSTJ vol. 198 p.435)

STJ, 3ª Seção IDC 1/PA, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima. DJ 10/10/2005 (nota de rodapé)

Na análise do pedido de federalização, o ministro relator Arnaldo Esteves Lima ponderou que deve ser demonstrado risco concreto de descumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais firmados pelo Brasil, resultante de inércia, negligência, falta de vontade política ou de condições reais do Estado-membro, por suas instituições, em dar o andamento devido ao processo penal.

Apesar da rejeição da federalização, mandantes e executores do crime foram condenados, sendo um dos mandantes condenado a 30 anos de prisão. (IDC 1/PA, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Terceira Seção, julgado em 08/06/2005, DJ 10/10/2005, p. 217)

O segundo caso envolveu o homicídio de um vereador autor de diversas denúncias contra a atuação de grupos de extermínio na fronteira entre os Estados da Paraíba e de Pernambuco. O ex-vereador Manoel Bezerra de Mattos foi assassinado em 2009 no município de Pitimbu/PB.

Conforme Renato Brasileiro:

“As ações desses grupos denunciados pelo vereador resultaram em cerca de duzentos homicídios com características de execução sumária e com suposta participação de particulares e autoridades estaduais, tendo, inclusive, assassinado testemunhas envolvidas. Ressaltou o STJ que a instauração de comissão parlamentar de inquérito na Câmara dos Deputados (CPI) para investigar a atuação desses grupos de extermínio deu-se em 2005. Entretanto, desde 2002, já haviam sido feitas, na jurisdição internacional da OEA, recomendações para que fossem adotadas medidas

cautelares destinadas à proteção integral de diversas pessoas envolvidas, entre elas o vereador, medidas das quais ou deixaram de ser cumpridas ou não foram efetivadas.”

BRASILEIRO, Renato. Manual de Processo Penal. Impetus: 2011. P. 634, 635(nota de rodapé)

Pela primeira vez, o Superior Tribunal de Justiça julgou procedente o pedido de deslocamento de competência para a Justiça Federal considerando “notória a incapacidade das instâncias e autoridades locais em oferecer respostas efetivas, reconhecida a limitação e precariedade dos meios por elas próprias”.

INCIDENTE DE DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA. JUSTIÇAS ESTADUAIS DOS ESTADOS DA PARAÍBA E DE PERNAMBUCO. HOMICÍDIO DE VEREADOR, NOTÓRIO DEFENSOR DOS DIREITOS HUMANOS, AUTOR DE DIVERSAS DENÚNCIAS CONTRA A ATUAÇÃO DE GRUPOS DE EXTERMÍNIO NA FRONTEIRA DOS DOIS ESTADOS. AMEAÇAS, ATENTADOS E ASSASSINATOS CONTRA TESTEMUNHAS E DENUNCIANTES. ATENDIDOS OS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS PARA A EXCEPCIONAL MEDIDA. 1. A teor do § 5.º do art. 109 da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional n.º 45/2004, o incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal fundamenta-se, essencialmente, em três pressupostos: a existência de grave violação a direitos humanos; o risco de responsabilização internacional decorrente do descumprimento de obrigações jurídicas assumidas em tratados internacionais; e a incapacidade das instâncias e autoridades locais em oferecer respostas efetivas. 2. Fatos que motivaram o pedido de deslocamento deduzido pelo Procurador-Geral da República: o advogado e vereador pernambucano MANOEL BEZERRA DE MATTOS NETO foi assassinado em 24/01/2009, no Município de Pitimbu/PB, depois de sofrer diversas ameaças e vários atentados, em decorrência, ao que tudo leva a crer, de sua persistente e conhecida atuação contra grupos de extermínio que 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. 3. A existência de grave violação a direitos humanos, primeiro pressuposto, está sobejamente demonstrado: esse tipo de assassinato, pelas circunstâncias e motivação até aqui reveladas, sem dúvida, expõe uma lesão que extrapola os limites de um crime de homicídio ordinário, na medida em que fere, além do precioso bem da vida, a própria base do Estado, que é desafiado por grupos de criminosos que chamam para si as prerrogativas exclusivas dos órgãos e entes públicos, abalando sobremaneira a ordem social. 4. O risco de responsabilização internacional pelo descumprimento de obrigações derivadas de tratados internacionais aos quais o Brasil anuiu (dentre eles, vale destacar, a Convenção Americana de Direitos Humanos, mais conhecido como "Pacto de San Jose da Costa Rica") é bastante considerável, mormente pelo fato de já ter havido pronunciamentos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, com expressa recomendação ao Brasil para adoção de medidas cautelares de proteção a pessoas ameaçadas pelo tão propalado grupo de extermínio atuante na divisa dos Estados da Paraíba e Pernambuco, as quais, no entanto, ou deixaram de ser cumpridas ou não foram efetivas. Além do homicídio de MANOEL MATTOS, outras três testemunhas da CPI da Câmara dos Deputados foram mortas, dentre eles LUIZ TOMÉ DA SILVA FILHO, ex-pistoleiro, que decidiu denunciar e testemunhar contra os outros delinquentes. Também FLÁVIO MANOEL DA SILVA, testemunha da CPI da Pistolagem e do Narcotráfico da Assembleia Legislativa do Estado da

Paraíba, foi assassinado a tiros em Pedra de Fogo, Paraíba, quatro dias após ter prestado depoimento à Relatora Especial da ONU sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais. E, mais recentemente, uma das testemunhas do caso Manoel Mattos, o Maximiano Rodrigues Alves, sofreu um atentado a bala no município de Itambé, Pernambuco, e escapou por pouco. Há conhecidas ameaças de morte contra Promotores e Juízes do Estado da Paraíba, que exercem suas funções no local do crime, bem assim contra a família da vítima Manoel Mattos e contra dois Deputados Federais. 5. **É notória a incapacidade das instâncias e autoridades locais em oferecer respostas efetivas, reconhecida a limitação e precariedade dos meios por elas próprias.** Há quase um pronunciamento uníssono em favor do deslocamento da competência para a Justiça Federal, dentre eles, com especial relevo: o Ministro da Justiça; o Governador do Estado da Paraíba; o Governador de Pernambuco; a Secretaria Executiva de Justiça de Direitos Humanos; a Ordem dos Advogados do Brasil; a Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado da Paraíba. 6. 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. 7. Pedido ministerial parcialmente acolhido para deferir o deslocamento de competência para a Justiça Federal no Estado da Paraíba da ação penal n.º 022.2009.000.127-8, a ser distribuída para o Juízo Federal Criminal com jurisdição no local do fato principal; bem como da investigação de fatos diretamente relacionados ao crime em tela. Outras medidas determinadas, nos termos do voto da Relatora. (DF 2009/0121262-6, Relator: Ministra LAURITA VAZ, Data de Julgamento: 27/10/2010, S3 - TERCEIRA SEÇÃO. Data de Publicação: DJ 22/11/2010)

Sedimentou-se com esse caso, o entendimento do STJ de que para que ocorra a federalização exige-se prova de incapacidade das autoridades locais em apurar os fatos e punir os agentes violadores dos direitos humanos.

O terceiro pedido de deslocamento de competência (IDC3/GO) ocorreu em 2013, quando o Procurador-Geral da República à época solicitou a federalização de nove investigações em Goiás sobre crimes supostamente cometidos por membros de unidades militares do Estado.

A Terceira Seção do STJ acatou o pedido de deslocamento de três dos nove casos solicitados inicialmente.

Neste IDC, o ministro relator Jorge Mussi reforçou o entendimento de que para o deslocamento “é obrigatória a demonstração inequívoca da total incapacidade das instâncias e autoridades locais em oferecer respostas às ocorrências de grave violação aos direitos humanos”.

Outro caso a demonstrar o entendimento do Tribunal da Cidadania pela exigibilidade de prova de descaso, desinteresse ou falta de condição da Justiça local

para que ocorra a federalização foi o incidente de deslocamento nº 10 (IDC10/BA), que versava sobre a chacina do Cabula, operação policial conduzida em 2015 na cidade de Salvador-BA, que resultou na morte de 12 pessoas entre 15 e 28 anos, e em 6 feridos.

Embora tratar-se evidentemente de caso de grave violação de Direitos Humanos com potencial para gerar responsabilização do Brasil em âmbito internacional, a Terceira Seção do Tribunal negou provimento ao pedido de deslocamento, de acordo com o voto do relator, Ministro Reynaldo Soares da Fonseca.

Segundo o ministro, os problemas apontados “não chegaram a comprometer as funções de apuração, processamento e julgamento uma vez que as investigações conduzidas pela Polícia Civil da Bahia não prejudicaram a atuação do Ministério Público Estadual, que promoveu sua própria apuração obtendo provas suficientes para oferecer a denúncia”.

Verifica-se, portanto, que ponto comum nestes e em outros julgados do STJ sobre incidentes de deslocamento de competência é a exigência de demonstração da incapacidade da justiça local para proceder à persecução criminal dos agentes violadores de direitos humanos.

Ademais, observa-se que a grande maioria, se não a totalidade, das solicitações de federalização versam sobre matérias no âmbito criminal, o que conduz ao equivocado entendimento de que o mecanismo de deslocamento só se prestaria a operar nesse ramo da justiça.

6 SUBUTILIZAÇÃO DO INCIDENTE DE DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA

Embora tenha sido idealizado como instrumento de combate à impunidade, garantidor da efetividade no combate às graves violações dos direitos humanos, o mecanismo de federalização criado com EC 45/2004 parece ser, seja pela falta de iniciativa do Procurador-Geral da República seja pela “jurisprudência defensiva” do Superior Tribunal de Justiça, apenas um instrumento retórico que buscou agradar a opinião pública internacional.

Um dos motivos para a pífia utilização do IDC talvez seja a dificuldade para se definir o que vem a ser grave violação a direitos humanos. Em tese apresentada no III Congresso do Ministério Público de São Paulo, Maluhy(2005) afirmou que “os parâmetros estabelecidos na Constituição Federal para a incidência da chamada “federalização da competência” são insuficientes e, para evitar a banalização de sua adoção, é imprescindível que se sujeite ao princípio constitucional da proporcionalidade (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito)”.

Deste modo, importante refletir se há a necessidade de criação de uma lei ordinária que defina de maneira mais objetiva as situações consideradas graves violações de direitos humanos a ensejar o incidente de deslocamento, ou se melhor caminho é deixar a interpretação livre a cargo dos tribunais.

O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do caso Dorothy Stang (IDC 1/PA), considerou que toda violação a um Direito Humano é grave, porém, como visto, o incidente de deslocamento de competência foi negado neste primeiro incidente de deslocamento de competência.

A ausência de definição de contornos mais objetivos para utilização do instituto possivelmente implica num juízo restritivo quanto ao deferimento dos incidentes suscitados.

Além disso, como visto alhures, há divergência quanto a constitucionalidade do instituto, sendo inclusive ajuizadas Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Sarlet et al (2005) se posicionam no sentido de que o IDC viola o pacto federativo uma vez que pressupõe ser a esfera Estadual inferior e menos capaz de promover um julgamento eficiente; ademais, violaria o princípio do juiz natural retirando o poder de julgar do juiz originalmente fixado para processar e julgar o processo.

Conforme Sarlet, Furian e Fensterseifer:

É justamente nesta quadra que se impõe a advertência de que a implantação do incidente de deslocamento de competência acaba por traduzir um flagrante *condraditio in terminis*, visto que a despeito do intuito (em si mesmo nobre e incensurável) de proteger os direitos humanos, atropela pura e simplesmente alguns dos mais elementares princípios e direitos humanos e fundamentais reconhecidos na absoluta maioria das constituições de um Estado Democrático de Direito e nos principais tratados internacionais sobre direitos civis e políticos. Também aqui não se deverá olvidar, de tal sorte, que mesmo a melhor missão, com a mais digna finalidade, não poderá perder de vista a dignidade dos meios para a sua realização, sob pena de ruptura não apenas do princípio jurídico da

proporcionalidade, mas do postulado ético de que os fins não justificam os meios (no sentido de qualquer meio) (SARLET; FURIAN; FENSTERSEIFER, 2005/2006, p. 50)

No entanto, não se deve associar o instituto de deslocamento de competência a eventual violação do pacto federativo ou ao princípio do juiz natural visto que não se configura em intervenção inconstitucional no campo de competência do Poder judiciário dos Estados-membros e nem no estabelecimento de um Juízo ou Tribunal de Exceção.

Freddie Didier assim define o princípio do juiz natural:

“Juiz natural é o juiz devido. À semelhança do que acontece com o devido processo legal e o contraditório, o exame do direito fundamental ao juiz natural tem um aspecto objetivo, formal, e um aspecto substantivo, material. Formalmente, juiz natural é o juiz competente de acordo com as regras gerais e abstratas previamente estabelecidas. Substancialmente, a garantia do juiz natural consiste na exigência da imparcialidade e da independência dos magistrados. As regras de distribuição servem exatamente para fazer valer a garantia do juiz natural; estabelecem-se critérios prévios, objetivos, gerais, aleatórios para a identificação do juízo que será o responsável pela causa. Não viola o princípio do juiz natural a criação de varas especializadas, as regras de competência determinada por prerrogativa de função, a instituição de Câmara de Férias em tribunais, porque em todas essas situações as regras são gerais, abstratas e impessoais.”

Portanto, o deslocamento de um processo para a justiça federal de maneira alguma viola o referido princípio, pois a justiça federal é uma esfera jurídica permanente instituída pela própria constituição.

Apesar do entendimento pela constitucionalidade do instituto, o STJ, em exercício jurisprudencial defensivo, objetivando por certo limitar o número de demandas a si submetidas, criou um requisito não previsto no texto constitucional: demonstração da ineficácia, inefetividade, inércia ou falta de condições da Justiça comum Estadual perante a qual tramita o inquérito ou processo de prosseguir na apuração e julgamento dos fatos violadores dos direitos humanos.

É de se cogitar que bastaria afastarmos tal requisito que o IDC possuiria maior efetividade como força garantidora contra graves violações de direitos humanos, no entanto, sabe-se que a adequada aplicação de um instituto jurídico não depende apenas do cabimento jurídico. Disputas político-institucionais são determinantes no processo de requerimento e julgamento de um incidente de

deslocamento de competência. Sempre há um receio com quebra de pacto federativo e interferência da Justiça Federal na Justiça Estadual.

Uma outra razão que compromete a utilização satisfatória do IDC é a exclusividade de legitimação ativa para suscitá-lo. Apenas o Procurador-Geral da República é legitimado para propor o incidente de deslocamento de competência, e por melhor que seja sua atuação no cargo e por mais bem equipada que seja a estrutura para auxiliá-lo, inconcebível que apenas um órgão tenha capacidade de suprir de forma eficaz as necessidades de manejo do IDC (MARTINS, C. P. ;2012).

Assim, tal como ocorrera com a Ação Direta de Inconstitucionalidade, que em 2004 teve o rol de legitimados ativos ampliado, ampliando-se por consequência sua esfera de atuação e utilização, o IDC necessita que seja ampliado o seu rol de legitimados para oportunizar uma utilização satisfatória do instituto.

7 CONCLUSÃO

Do exposto no presente artigo, conclui-se que embora o incidente de deslocamento de competência possua um enorme potencial para ser, a despeito de todos os argumentos contrários à sua utilidade e mesmo constitucionalidade, um eficaz mecanismo garantidor dos direitos humanos, até o presente momento ele foi subutilizado.

Tal subutilização ocorre, na opinião do autor deste trabalho, em virtude de variados fatores, dentre eles a vagueza da expressão “grave violação a direitos humanos” que acaba por produzir um efeito restritivo nos julgamentos de admissibilidade dos incidentes suscitados, talvez até por receio dos ministros do Superior Tribunal de Justiça em banalizar o instituto. Uma outra razão para a pobre utilização deste mecanismo de garantia dos direitos humanos é o equivocado posicionamento de que ele somente seria aplicável no âmbito do direito penal, o que, como visto, não possui nenhum embasamento constitucional ou legal.

Ademais, a exclusividade de legitimação ativa do Procurador-Geral da República para suscitar o IDC tem por consequência a referida utilização deficiente do mecanismo.

Deste modo, revela-se importantíssima uma reflexão dos operadores do direito e dos legisladores a respeito da necessidade de uma normatização

infraconstitucional que dê contornos mais objetivos à aplicação do instituto. Tal reflexão deve também abranger a necessidade de ampliação do rol de legitimados ativos por meio de proposta de emenda constitucional, o que por certo contribuiria para a eficácia deste importante mecanismo de proteção dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

ARAS, Vladimir. Federalização dos crimes contra os direitos humanos. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 687, 23 mai. 2005

EMERIQUE, Lilian Balmant. Federalização das graves violações aos direitos humanos. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: n°. 65, p. 467-497, jul./dez. 2014

Federalização exige prova de incapacidade das autoridades locais e risco de impunidade; <https://www.stj.jus.br>, 2020 Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/Federalizacao.aspx>> Acesso em: 27 jun 2022

LUSTOSA, Mariana Pugliesi; ROSA, André Vicente Pires (Orient.). A aplicação do incidente de deslocamento de competência: uma análise prática acerca desse instituto. 2019. 65 f. TCC(graduação em Direito) - Faculdade de Direito do Recife - CCJ - Universidade Federal de Pernambuco - UFPE - Recife, 2019.

LYRA, D. H. de S. A Federalização dos crimes de graves violações dos direitos Humanos: a razoável duração do processo como Garantia no combate à impunidade ou instrumento retórico?. Lex Humana (ISSN 2175-0947), [S. l.], v. 1, n. 2, p. 106–121, 2010. Disponível em: <https://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/24>. Acesso em: 12 jun. 2022.

MALULY, Jorge Assaf. A Federalização da competência para julgamento dos crimes praticados contra os direitos humanos. In: MINISTÉRIO Público de São Paulo. São Paulo: 2005. Disponível em:<<http://www.mp.sp.gov.br/congresso/3congressomp1dia.html>> . Acesso em: 21 junho 2022

MARTINS, Clícia Pinto. Incidente de deslocamento de competência como instrumento de defesa dos direitos humanos: análise crítica de sua origem, aplicação e efetividade. 2012. 62 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

MAZZUOLI, Valerio de O. Curso de Direitos Humanos. [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2021. 9788530993320. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530993320/>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MORELATO, Vitor Faria; VINCENZI, Brunela Vieira de. A potencial subutilização do incidente de deslocamento de competência à Justiça Federal e as implicações na efetivação de direitos humanos. Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo, n.102, jul./ago. 2017.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. [Digite o Local da Editora]: Editora Saraiva, 2021. 9786555595789. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555595789/>. Acesso em: 16 jun. 2022.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos Internacionais e Jurisdição Supra-nacional: A exigência de federalização. In: REDE Direitos Humanos e Cultura. São Paulo: 2005.

RESEK, Francisco. Direito Internacional Público. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

Ribeiro, Ludmila A Emenda Constitucional 45 e a questão do acesso à justiça. Revista Direito GV [online]. 2008, v. 4, n. 2 [Acessado 12 Junho 2022] , pp. 465-491. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1808-24322008000200006>>. Epub 04 Nov 2009. ISSN 2317-6172. <https://doi.org/10.1590/S1808-24322008000200006>.

SARLET, Ingo Wolfgang; FURIAN, Leonardo; FENSTERSEIFER, Tiago. A reforma (deforma?) do judiciário e a assim designada “federalização” dos crimes contra os direitos humanos: proteção ou violação de princípios e direitos fundamentais? Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, nº. 4, pp. 01-58, dez. 2005-jan./fev. 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-4-DEZEMBRO2005-INGO%20SARLET.pdf>>. Acesso em: 2 julho 2022

SCREBER, Simone; CASTRO E COSTA, Flavio Dino. Federalização da competência para o julgamento de crimes contra os direitos humanos. In: ASSOCIAÇÃO dos Juízes Federais do Brasil. Brasília: 2005

TAVARES, André Ramos. Reforma do judiciário no Brasil pós-88. São Paulo: Saraiva, 2005

VÊNCIO FILHO, E. C.; PARO, M. L.; OLIVEIRA, T. B. Incidente de deslocamento de competência: Defesa dos Direitos Humanos ou violação de princípios Constitucionais? Revista ESMAT v. 10, n. 16, p. 15-40, 4 fev. 2019.

ZAGO DE MORAES, A. L.; LENA MARCHIORI NETO, D. Federalização das graves violações aos direitos humanos: motivações e abrangência do instituto. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, [S. l.], v. 1, n. 1, 2006. DOI: 10.5902/198136946763. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/6763>. Acesso em: 17 jun. 2022.