

A FEDERALIZAÇÃO COMO FERRAMENTA INDISPENSÁVEL PARA A TUTELA DOS DIREITOS HUMANOS

João Pedro Gindro BRAZ¹
Henrique Miuki Koga FUJIKI²

RESUMO: O trabalho visou estudar o instituto da federalização, que ocorre por meio do Incidente de Descolamento de Competência (IDC), inserido no ordenamento jurídico pela Emenda Constitucional nº45 de 2004, e mostrar que, embora pouco utilizado até os dias de hoje, é a ferramenta ideal para a proteção dos direitos humanos no Brasil. Passando primeiramente pelo contexto do momento de sua criação, e em seguida por uma análise do IDC, restará claro ao final que o instituto estudado não só corrige falhas que possam ocorrer na tutela dos direitos humanos, como também serve para garantir que o Estado brasileiro cumpra com suas obrigações internacionais assumidas nos tratados que assinou.

Palavras-chave: Incidente de Deslocamento de Competência. Direitos Fundamentais. Direitos Humanos. Corte Interamericana. Federalização.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho abordou o instituto da federalização, um tanto quanto raro nos dias de hoje, mas que, se fosse mais utilizado, com certeza seria eficaz na defesa dos direitos humanos, diminuiria a impunidade, e evitaria possíveis condenações internacionais em prejuízo da União.

A pesquisa se limitou em explicar como surgiu a federalização, ou seja, qual o contexto histórico do momento da inclusão deste instituto na Constituição Federal por meio da EC45/04, assim como explicar como ele ocorre, qual o procedimento necessário, e os requisitos para que ocorra.

Este tema é de grande relevância social, uma vez que interessa a todos. O sentimento de impunidade, injustiça, e ineficiência dos órgãos públicos é

¹ Discente do 3º ano do curso de Direito do Centro Universitário “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. joaopedrogindro@gmail.com Bolsista do Programa de Iniciação Científica Direitos Humanos, Cosmopolitismo e Internormatividade. Estagiário no Escritório de advocacia Caíque Tomaz Sociedade Individual.

² Discente 3º ano do curso de Direito do Centro Universitário “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. henriquefujiki@outlook.com Bolsista do Programa de Iniciação Científica Direitos Humanos, Cosmopolitismo e Internormatividade.

natural em grande parte da população, e a federalização, por meio do Incidente de Deslocamento de Competência, pode ser capaz de amenizar tal sentimento.

O objetivo do trabalho, portanto, é apresentar a federalização como ferramenta indispensável para a proteção dos direitos, e também mostrar as controvérsias a respeito do tema, justificando no final a necessidade de uma maior aplicação do IDC.

2 DA FEDERALIZAÇÃO

A federalização, prevista na Constituição Federal, no art. 109, §5º, é um mecanismo de intervenção judicial. É o próprio poder Judiciário alterando suas estruturas, remodelando o princípio do juiz natural e redefinindo competências.

Em poucas palavras, é a decisão que transfere a competência de um caso que originalmente seria da Justiça Estadual e das polícias locais para a competência da Justiça Federal e da Polícia Federal. Como percebe-se, este fenômeno é capaz de alterar inclusive as competências absolutas.

Tal transferência de competência deve ser justificada, e o instituto da federalização utilizado somente em situações extremamente necessárias, como uma *ultima ratio*, sendo utilizado somente subsidiariamente, cumprindo os requisitos constitucionais.

Quanto a competência para decidir sobre a federalização, cabe ao Superior Tribunal de Justiça aceitar ou não o deslocamento de competência, por meio do Incidente de Deslocamento de Competência, que será abordado durante o trabalho. Por ser o tribunal diretamente acima dos Tribunais de Justiça e dos tribunais Regionais Federais, coube ao STJ decidir este conflito de competências.

Ao tratar sobre o tema, Edilson Mougenot BONFIM (2016, p. 321), explicou a federalização:

Com a EC 45/2004, acrescenta-se ao rol de competências da Justiça Federal o processamento e julgamento de hipóteses de “grave violação de direitos humanos”. Neste caso, entretanto, o “deslocamento” da competência dependerá de decisão do STJ, por provocação do Procurador-Geral da República, se entender que o julgamento pela JF seja necessário para “assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados

internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte.” Ainda segundo o Texto Constitucional, o “incidente de deslocamento de competência para a JF” poderá ser suscitado em qualquer fase do inquérito ou processo”.

Passada esta breve apresentação, o foco agora será no aprofundamento do tema, começando pela criação e justificativa da federalização, e terminando com as controvérsias sobre o tema, trazidas principalmente por um choque de princípios, e uma possível inconstitucionalidade.

2.1 Contexto histórico e requisitos

Em 1992 o Brasil ratificou a Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como o Pacto de San José da Costa Rica, demonstrando o compromisso com a comunidade internacional de garantir e efetivar os direitos humanos no país.

O órgão responsável por julgar casos envolvendo a violação dos direitos previstos na Convenção por parte dos Estados membros é a Corte Interamericana, e, em 1998, o Brasil reconheceu a competência contenciosa desta Corte, podendo a partir de aí ser julgado por seus atos.

Como se viu, com o passar dos anos o país se mostrou cada vez mais engajado na proteção dos direitos humanos, assumindo inclusive responsabilidade internacional por possíveis violações.

É neste contexto que se insere a federalização. Em 2004, a Emenda Constitucional nº45 que, além de adicionar ao art. 5º que os tratados internacionais que versem sobre direitos humanos teriam caráter de Emenda Constitucional caso atingissem o quórum necessário, também criou a federalização ao adicionar o §5º ao art. 109.

Diz o artigo 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.

Após simples interpretação do texto da lei, extrai-se como requisito para a federalização a grave violação de direitos humanos. Porém, não é apenas isso. As graves violações, por não se ter uma noção exata do que seriam, devem estar presentes nos tratados internacionais que o Brasil assinou, além de demonstrar a ineficiência das autoridades estaduais, uma omissão institucional ilegal, e o não cumprimento do dever legal dessas autoridades.

O Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Incidente de Deslocamento de Competência – IDC nº 1, esclareceu que:

2. dada 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.

Assim sendo, a opção pela terminologia “direitos humanos” e não “direitos fundamentais” foi uma escolha de cunho intencional, uma vez que o artigo 4º, inciso II, da Constituição Federal, estabelece que, no plano das relações internacionais, a República Federativa do Brasil deverá zelar pela prevalência dos direitos humanos.

Nessa esteira, nota-se que pelos direitos protegidos internacionalmente, encontram-se também os direitos fundamentais, conforme expressamente demonstrado no Título II da Carta Constitucional.

Portanto, a inovação oriunda da Emenda Constitucional nº 45/04 abrange não só os direitos humanos positivados internacionalmente, como também os direitos fundamentais propriamente ditos, garantidos expressamente na nossa Carta Constitucional

Dessa maneira, a federalização seria também uma defesa do próprio Estado, buscando solucionar os casos de violações de direitos humanos antes que estes cheguem à Corte Interamericana, uma vez que na hipótese de descumprimento e afronta a direitos humanos no território nacional, será a União a responsável internacionalmente por essas violações.

Nesse sentido, os documentos internacionais proporcionam uma maior proteção aos direitos humanos, de modo que a Corte IDH visa dar cumprimento aos seus preceitos, sendo, assim, eficaz, conforme assevera André de Carvalho RAMOS (2002, p. 314):

[...] as obrigações internacionais nascidas com a adesão dos Estados aos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos só possuem conteúdo real quando o mecanismo de responsabilização por violações é eficaz. Tal mecanismo deve ser o mais amplo possível para que se evite justamente o caráter meramente programático das normas internacionais sobre direitos humanos.

Partindo deste entendimento, Sidney Guerra (2013, p. 104), complementa: “compete ao Estado investigar, processar, condenar o responsável pela lesão aos direitos humanos consagrados nos documentos internacionais americanos protetivos, bem como reparar as vítimas pelos danos sofridos”.

Deste modo, vale mencionar os dizeres do ex-presidente da Corte Interamericana, Sergio García Ramírez, ressaltando que *“la gran batalla por los derechos humanos se ganará en el ámbito interno, del que es coadyuvante o complemento, no sustituto, el internacional”*.³

A federalização então serve como forma de efetivação dos tratados internacionais assumidos pelo Brasil. Como o próprio artigo de lei orienta, a federalização se dá por meio de Incidente de Deslocamento de Competência, doravante “IDC”, que será o foco a seguir.

³ Tradução livre: “a grande batalha pelos direitos humanos será ganha no âmbito interno, do qual é coadjuvante ou complementar, não substituto, o internacional”.

2.2 Do Incidente de Deslocamento de Competência (IDC)

Como o próprio art. 109, §5º, traz, é do Procurador Geral da República a legitimidade ativa para propor o IDC, perante o STJ, órgão competente para solucionar conflitos de competência entre a justiça estadual e federal.

O IDC nada mais é do que a ação constitucional prevista para promover a federalização, e quem figura no polo passivo é o Governador do estado, que, por sua vez, é defendido pela Procuradoria Geral do Estado.

Quanto ao devido processo legal, ele tem um rito sumarizado, sem a realização de audiências, e é totalmente realizado com provas documentais pré-constituídas.

A decisão é expedida por acórdão de Turma Criminal do STJ, votada por 5 ministros. O efeito da decisão é suprimir a competência do Estado e constituir a competência da União, não tendo conteúdo declaratório. Tal decisão é irrecorrível, uma vez que ela é proferida em nome do interesse da justiça, não havendo interesse particular.

Desde 2004, apenas três IDCs foram admitidos. O primeiro a ser suscitado foi em 2005, pelo então PGR Cláudio Fonteles, no caso de um assassinato, mas teve seu pedido negado pelo STJ. A respeito do assunto, Fonteles disse que o IDC é um instrumento processual que há de se valer com “equilíbrio, ponderação e situações claras que demonstrem a leniência do Estado-membro, ou mesmo comprometimento de seus serviços, na apuração judicial de controvérsias que, originariamente, lhe competem.”

Em 2010, no segundo IDC suscitado, o STJ admitiu o incidente no caso conhecido como “Caso Manoel Mattos”, ex-advogado e vereador que atuou combativamente contra o crime organizado, e acabou morto por suas ações.

O último IDC admitido pelo Superior Tribunal de Justiça foi o 5, em 2014, suscitado pelo Procurador-Geral da República Rodrigo Janot, no caso do assassinato do promotor de justiça Thiago Faria Soares, do estado de Pernambuco.

Os IDCs três e quatro não foram admitidos, pelo menos totalmente. O três foi parcialmente aceito pelo STJ e o quatro foi indeferido por não ter sido suscitado pelo PGR.

Atualmente, discute-se a suscitação de IDC para os casos da “Boate Kiss” e até mesmo do “Carandiru”.

De 2016 pra cá, o Brasil foi condenado pela Corte IDH duas vezes, no caso Fazenda Brasil Verde e Favela Nova Brasília. Ficará sempre o questionamento se essas condenações poderiam ou não terem sido evitadas, tivesse o IDC sido suscitado.

2.3 Controvérsias acerca à constitucionalidade e violação de princípios

Apesar de a federalização ter surgido com a intenção de evitar impunidades, e, conseqüentemente, condenações internacionais para o Brasil, este instituto não ficou livre de críticas e questionamentos.

Logo após a sua criação, foi questionado no STF se a federalização não violaria o princípio do pacto federativo, que é uma clausula pétrea, ao permitir a intervenção da União nos estados.

Também foi discutido se a federalização não violaria os princípios do juiz natural ou o do promotor natural, criando no STJ um tribunal de exceção.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante ao exposto, resta claro que não há de se falar em violação do princípio do pacto federativo, já que, como se sabe, o federalismo visa um modelo cooperativo entre seus membros, além de reforçar que a União é que será responsabilizada internacionalmente pelas violações de direitos humanos que forem cometidas dentro de seus Estados.

Da mesma forma, também, não se configura violação ao princípio do juiz natural, pois, o que temos é a possibilidade de deslocamento de competência de um Tribunal para outro, previamente conhecido. Não há tribunal de exceção. Ainda, o princípio do juiz natural busca um julgamento imparcial. Vejamos, mesmo deslocando a competência para a JF, não há de se falar em julgamento parcial.

Fala-se, aqui, em uma distribuição da competência, prevista constitucionalmente, para garantia dos direitos fundamentais.

Neste sentido, leciona Ubiratan Cazzeta, 2009, pg. 93/94:

O IDC não é instrumento redentor, que trará, sozinho, a solução para o problema da violação dos direitos humanos. Todavia, não é, tampouco, um mecanismo autoritário ou abusivo, como se pretendeu configurá-lo nas críticas; aliado a uma ampla teia de atuações estatais, poderá, sim, vir a ser um instrumento eficaz para romper situações concretas de desrespeito aos direitos humanos.

Chega-se ao fim do trabalho com a esperança de que sua leitura tenha sido útil e proveitosa, assim como tenha aberto mais curiosidade e discussões acerca do tema. O objetivo em nenhum momento foi encerrar as dúvidas, mas sim mostrar uma opinião e instigar novas pesquisas no âmbito da proteção dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONFIM, Eugenio Mougnot. **Curso de Processo Penal**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

CAZZETA, Ubiratan. **Direitos humanos e o federalismo: o incidente de deslocamento de competência**. São Paulo: Atlas, 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. **Fundamento dos direitos humanos**. São Paulo: Lte, 1998.

GUERRA, Sidney. **O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e o controle de convencionalidade**. São Paulo: Atlas, 2013.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direitos humanos – Análise dos sistemas de apuração de violações dos direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

REZEK, Francisco. **Direito internacional público**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

VIEIRA, Renato S.; PIOVESAN, Flávia. **Federalização de crimes contra os direitos humanos; o que temer?** In: Boletim IBCCRIM. São Paulo, Ano 13, nº 150, maio 2005.

VELANDIA CANOSA, E.A. **La vinculación entre el control de convencionalidad y la responsabilidad internacional del estado por violación a los derechos humanos <in> Derecho Procesal Constitucional**. Bogotá: VC Editores Ltda, 2015.