Título: **A efetividade do mecanismo de federalização como prevenção à responsabilidade internacional por violação de direitos humanos**

Autor:**Eloísa Machado de Almeida**
elo.machado@gmail.com

Filiação institucional: **Doutoranda no Programa de Pós Graduação em Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP**. Aluna n º 2930589.

Resumo: O artigo busca analisar a efetividade do incidente de deslocamento de competência para a justiça federal, inserido na Constituição através da Emenda Constitucional 45/2004, como instrumento de prevenção à responsabilidade internacional por violações de direitos humanos. Para tanto, recupera os fatores que levaram à criação deste mecanismo, as suas características normativas e os delineamentos jurisprudenciais construídos pelo Superior Tribunal de Justiça quando do julgamento dos dois únicos pedidos de deslocamento de competência feitos até o momento: o IDC 1, referente ao homicídio da defensora de direitos humanos Dorothy Stang e o IDC 2, referente ao homicídio de Manoel Matos. Por fim, analisa o mecanismo de federalização na prevenção da responsabilização internacional a partir dos casos admitidos contra o Brasil, após 2004, no sistema interamericano de direitos humanos. A conclusão deste artigo sugere que a legitimação privativa do Procurador Geral da República é um entrave institucional à plena efetividade do mecanismo de federalização como forma de prevenção à responsabilização internacional por violações de direitos humanos.

Abstract: This article intends to analise the federalization efectiveness as an instrument of internacional responsability to prevent gross human rights violations. The federalizacion was created by the constitutional amendment 45/2004. The analises in based on the historical origens of the macanism and its normative caracteristics and interpretacion by the Superior Court of Justice in the only two judgements: the IDC 1, about the homicide of human rights defender Dorothy Stang, and IDC 2, about the homicide of Manoel Matos. The article also analises the federalization as an instrument to prevent internacional responsability in the cases against Brazil, since 2004, in the interamerican comission on human rights. The article's conclusion suggests that the Federal Prosecuter-General privative standing to request the federalization is an institutional obstacle to its efetivity to prevent internacional responsability for gross human rights violations in Brazil.

Palavras-chave: **direitos humanos, federalização, constituição, responsabilidade internacional.**

Key-words: **human rights, federalization, constitution, internacional responsability.**

Área Temática 8: Direito e Desenvolvimento. *O Estado na pós-modernidade.* ***Globalização, soberania e cidadania: da nacionalidade à universalidade****. Organizações estatais e não estatais e desenvolvimento integral.* ***Políticas públicas e realização dos direitos fundamentais****. Desenvolvimento Econômico e Humano. Perspectivas. Regulação estatal e autorregulação empresarial. Captura regulatória e complexidade na assimetria de informações. Governança Corporativa e Responsabilidade social da empresa. Desafios da emancipação social no Estado Democrático de Direito: Movimentos sociais, democracia e inclusão jurídica. Sustentabilidade*

ambiental, econômica e social.

A efetividade do mecanismo de federalização como prevenção à responsabilidade internacional por violação de direitos humanos

I. Introdução: gêneses do incidente de deslocamento de competência no Brasil

O incidente de deslocamento de competência para a justiça federal, comumente chamado de federalização[1], foi inserido na Constituição Federal de 1988 através da Emenda Constitucional 45, de 31 de dezembro de 2004[2], conhecida como Reforma do Judiciário. Na apresentação da Reforma do Judiciário, o Ministério da Justiça identifica a federalização como um interesse da União nas graves violações de direitos humanos, pois estas transcenderiam os limites os Estados federados[3].

No entanto, mesmo antes desta reforma ser aprovada, a federalização já era apontada por especialistas em direitos humanos e por Relatores Especiais das Nações Unidas como uma medida destinada, sobretudo, ao combate à impunidade.

Estas duas inspirações em sua gênese, quais sejam, o papel da União frente às graves violações de direitos humanos - e consequente responsabilização internacional - e o caráter de combate à impunidade, convivem nos objetivos da federalização, sendo pontos cruciais para aqueles que defendem ou rechaçam o instituto.

1. A Reforma do Judiciário – EC/45: Ampliação da participação da União

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) para a Reforma do Judiciário tramitou no Congresso Nacional por treze anos. Sua apresentação foi feita pelo parlamentar Hélio Bicudo, em março de 1992 e, à sua primeira versão, foram apensadas outras dezessete propostas. A PEC 29/2000 foi fruto de diversas alterações do projeto inicial[4] e finalmente aprovada em 08 de dezembro de 2004, através da Emenda Constitucional 45/2004.

A Reforma do Judiciário, dentre outras medidas destinadas ao controle externo e à jurisdição constitucional, previu a federalização e deu reforço substantivo à prevalência dos direitos humanos, através também da inserção de procedimento para constitucionalização de tratados internacionais de proteção aos direitos humanos.

Assim, a Reforma do Judiciário, em matéria de direitos humanos, buscou conciliar antigas disputas na área, como as diversas interpretações sobre hierarquia dos tratados internacionais de proteção aos direitos humanos e as incongruências entre a responsabilidade internacional da União e suas competências internas para lidar com as graves violações de direitos humanos[5].

---

1 Usaremos indistintivamente os termos federalização e incidente de deslocamento de competência para a justiça federal ou, ainda, pela sigla IDC ao nos reportamos propriamente às ações.

2 31/12/2004 é a data da publicação da Emenda Constitucional EC-45 no Diário Oficial da União - DOU

3 Posição do Ministério da Justiça exposta em seu sítio na internet – www.mj.gov.br, consultado em 05 de dezembro de 2010.

4 Segundo SADEK, "Tantas foram às alterações e de tal magnitude que é possível afirmar que entre o primeiro projeto e o aprovado praticamente não há semelhanças". Em SADEK, M.T., *Judiciário: mudanças e reformas*, Revista Estudos Avançados, IEA/USP, vol. 18. n º 51, 2004, disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142004000200005&script=sci_arttext&tlng=en

5 VIEIRA, O. V., *Que reforma?,* Revista Estudos Avançados, IEA/USP, vol. 18. n º 51, 2004, disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142004000200012&script=sci_arttext&tlng=en

Especificamente sobre federalização, é a seguinte a redação dos dispositivos constitucionais:

> Art. 109. Aos juizes federais compete processar e julgar:
> V-A – as causas relativas a direitos humanos a que se refere o §5 º deste artigo;
> §5 º Nas hipóteses de graves violações a 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.

Para o Ministério da Justiça, o principal objetivo da federalização seria um incremento no papel da União diante de graves violações de direitos humanos, a fim de lhe assegurar formas de resguardar sua imagem e evitar condenações nas instâncias internacionais. Referida posição está exposta na Exposição de Motivos MJ 204, de 15 de dezembro de 2004, que identifica a EC 45/2004 como Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano:

> 7. GRAVES VIOLAÇÕES CONTRA DIREITOS HUMANOS
> Fruto da plena integração do Brasil nos Sistemas Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos, avolumam-se denúncias contra o nosso País em foros competentes para a supervisão dos compromissos contraídos. Merece destaque, a este propósito, as representações oferecidas no âmbito da Organização dos Estados Americanos.
> Como decorrência deste Pacto, a primeira tarefa que será implementada é a identificação de todos esses casos em um único banco de dados. Seguir-se-á a estruturação, no âmbito do Poder Judiciário, de sistema de acompanhamento dos inquéritos e ações judiciais relacionados com os casos enfocados, com vistas ao recebimento das informações necessárias à manifestação do Brasil perante as instâncias internacionais. O objetivo de todas essas iniciativas é resolver rapidamente as controvérsias, inclusive com a busca de soluções amistosas, quando for o caso.

Ademais, é imperioso reconhecer que esta posição oficial do Ministério da Justiça vem, por outro lado, amenizar as aparentes contradições entre estado federados e sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos, que afetam não só o tema de responsabilização internacional como também a execução de decisões internacionais e plena implementação de tratados internacionais[6].

6 Sobre conflitos, federalismo e sistemas internacionais de proteção de direitos humanos, houve intensa discussão por ocasião da implementação do Protocolo Facultativo à Convenção contra Tortura – OPCAT. Estratégias de superação destas dificuldades dos estados federados, em análise comparada, são trabalhadas por POLLARD, M., em *"A Implementação do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (OPCAT) em Estados Federais ou Descentralizados"*, disponível em http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/tortura/artigos/A_implementacao_do_protocolo_facultativo_matt_pollard.pdf

2. Recomendações dos Relatores Especiais das Nações Unidas: combate à impunidade

O mecanismo da federalização, na perspectiva dos Relatores Especiais das Nações Unidas, visa, sobretudo, ao aperfeiçoamento institucional para combate à impunidade. Nas diversas visitas que os Relatores Especiais fizeram ao Brasil dentre os anos 2000 e 2004, houve a expressa recomendação para que o país adotasse formas de combater a endêmica impunidade, em especial de agentes do Estado violadores dos direitos humanos, como as polícias, sendo a federalização uma dessas formas.

A Relatora das Nações Unidas sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias e Extrajudiciais, Asma Jahangir, identificou a recém-aprovada EC 45/2004 como "um passo bem-vindo para combater a impunidade". O Relator das Nações Unidas para Independência de Juizes e Advogados, Leandro Despouy, afirmou que a EC 45/2004 se apresentava como instrumento adequado e necessário de combate à impunidade:

> 96. A aprovação da reforma é um passo importante na transformação da justiça, na medida em que representa o início de um processo de mudanças destinado a resolver problemas estruturais: morosidade, falta de acesso à justiça, impunidade em algumas áreas (...). Outra medida significante é a proposta de emenda ao artigo 109 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (...). O Procurador Geral da República, para reforçar as obrigações em direitos humanos assumidas pelo Brasil, poderá buscar permissão no Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase da investigação, para transferir o caso para a competência da justiça federal. É um passo louvável para o combate à impunidade[7].

Após a efetiva emenda constitucional, Relatores das Nações Unidas que visitaram o país identificaram a federalização como uma ferramenta positiva, mas que, até o momento, não estaria surtindo o efeito desejado de reduzir a impunidade.

Esta é a avaliação feita pelo Relator Especial das Nações Unidas sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais, Philip Alston, que esteve no Brasil em 2007, preocupado com a persistência da impunidade, em especial de agentes do Estado, não obstante a previsão da federalização. No mesmo sentido reflete documento elaborado pelas Nações Unidas por ocasião da Revisão Periódica Universal do Brasil[8].

> 51. O relatório observou que existe a promessa de reformas para permitir que alguns casos que envolvem violações de direitos humanos sejam transferidos de tribunais estaduais para federais (e sejam investigados pela Polícia Federal). No entanto, a tendência geral tem sido de que os casos não sejam transferidos. Um pedido de federalização sobre o assassinato de Manoel Mattos estava ainda pendente de julgamento até a data deste

7 ONU. E/CN.4/2005/60/Add.3. Tradução livre.
8 ONU. A/HRC/WG.6/1/BRA2, de 31 de março de 2008.

relatório[9].

Por ocasião da passagem do Brasil pela Revisão Periódica Universal, houve a expressa menção, pela Holanda, de que o Brasil implementasse, o mais rápido possível, o mecanismo da federalização[10].

O Comitê para Abolição da Tortura recomendou ao Estado brasileiro que "deve ser assegurada uma aplicação efetiva da garantia constitucional de federalização dos crimes de direitos humanos, que permite ao Procurador Geral da República solicitar a transferência de certas violações de direitos humanos (incluindo a tortura) da jurisdição Estadual para Federal"[11].

Assim, percebe-se que, para os Relatores Especiais das Nações Unidas, a federalização possui estrita vinculação com o combate à impunidade.

II. Características normativas e delineamentos jurisprudenciais do incidente de deslocamento de competência

A redação proposta pelo §5 º do artigo 109 da Constituição Federal de 1988 traz alguns elementos normativos chave para a compreensão da federalização no Brasil, bem como a manifestação do Superior Tribunal de Justiça por ocasião do julgamento dos dois incidentes de deslocamento de competência suscitados até o momento e a interpretação que o sistema interamericano faz do instituto.

Com base nestes elementos, é possível delimitar a federalização brasileira com base nos seguintes requisitos: i) graves violações de direitos humanos; ii) responsabilidade internacional do Brasil por violações a direitos humanos, iii) subsidiariedade e conflito federativo; competência privativa do PGR e seus reflexos.

1. Graves violações de direitos humanos

O termo "graves violações de direitos humanos" previsto no §5 º do artigo 109 da CF/88 não carrega consigo a definição de quais seriam exatamente as hipóteses autorizadoras para o deslocamento de competência. Isso não significa dizer, no entanto, que quaisquer violações a direitos humanos ou a direitos fundamentais poderão ser consideradas "graves violações de direitos humanos", como argumentam muitos dos opositores da medida[12].

Sobre este aspecto, da gravidade das violações, diversas são as contribuições da doutrina e da prática internacional que auxiliam no preenchimento do seu conteúdo.

Primeiramente, pode-se destacar que o direito internacional público tem como fonte primária o direito consuetudinário internacional, cuja prática internacional tem desenhado, ao longo de décadas, um "núcleo duro" de direitos a serem respeitados e observados por todos[13]. Seriam

9 ONU. A/HRC/14/24/Add. 4, §51, de 28 de maio de 2010. Tradução livre.
10 ONU. A/HRC/8/27, § 83.9, de 22 de maio de 2008.
11 ONU. CAT/C/39/2, de 3 de março de 2009.
12 O argumento levantando pelos proponentes das ADIs 3486 e ADI 3493 é de que, inicialmente, o que não se define não se aplica; e, segundo, que qualquer crime poderia em tese se encaixar no conceito de grave violação de direitos humanos.
13 O artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça prevê: " A Corte, cuja função seja decidir conforme o

standards mínimos que constituem a fundamentação da definição de crimes contra a humanidade, dentre os quais a escravidão, a execução sumária, os desaparecimentos forçados, as detenções arbitrárias, as sistemáticas discriminações, a tortura, ou ainda outras formas de violações persistentes aos direitos humanos, tal como previsto no artigo 7.1 do Estatuto de Roma[14]. Nas palavras de Henkin[15]:

> "Normas consuetudinárias foram a base para os 'crimes contra a humanidade' da Carta de Direitos de Nuremberg. Normas consuetudinárias de direitos humanos têm obrigado os Estados que não querem aceitar os tratados internacionais ou que o fizeram com a inclusão de reservas que os enfraqueceram. Em um exemplo festejado, o sistema internacional produziu normas internacionais consuetudinárias declarando ilegal o apartheid e outras formas de discriminações raciais sistemáticas, e inclusive deram à norma consuetudinária caráter obrigatório (jus cogens)".

Assim, *a priori*, poder-se-ia considerar que as violações a direitos humanos definidas como crimes contra a humanidade, em razão de sua contrução histórica e especial proteção penal internacional, enquadrariam-se no conceito constitucional de grave violação a direitos humanos, assim como qualquer violação que, por sua particularidade, importância do direito ou gravidade da violação possam ser consideradas graves violações[16].

A Resolução 1503 do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, por sua vez, procurou identificar *"consistant pattern of gross violentions"*[17], ou seja, um padrão consistente de violação a direitos humanos, indicando que violações sistemáticas e persistentes a um determinado grupo podem ser classificadas, também, como graves violações a direitos humanos.

No Brasil, proposta de Comissão de Procuradores do Estado, sustentou que os crimes de tortuta;

---

direito internacional as controvérsias que sejam submetidas, deverá aplicar: a. as convenções internacionais, sejam gerais ou particulares, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes; b. o costume internacional como prova de uma prática geralmente aceita como direito; c. os princípios gerais do direito reconhecidos pelas nações civilizadas; d. as decisões judiciais e as doutrinas dos publicitários de maior competência das diversas nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito, sem prejuízo do disposto no Artigo 59; e. A presente disposição não restringe a faculdade da Corte para decidir um litígio ex aequo et bono, se convier às partes.

14 Estatuto de Roma, Art. 7. Crimes Contra a Humanidade. 1. Para os efeitos do presente Estatuto, entende-se por "crime contra a humanidade", qualquer um dos atos seguintes, quando cometido no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque: a) Homicídio; b) Extermínio; c) Escravidão; d) Deportação ou transferência forçada de uma população; e) Prisão ou outra forma de privação da liberdade física grave, em violação das normas fundamentais de direito internacional; f) Tortura; g) Agressão sexual, escravatura sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência no campo sexual de gravidade comparável; h) Perseguição de um grupo ou coletividade que possa ser identificado, por motivos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos ou de gênero, tal como definido no parágrafo 3º, ou em função de outros critérios universalmente reconhecidos como inaceitáveis no direito internacional, relacionados com qualquer ato referido neste parágrafo ou com qualquer crime da competência do Tribunal; i) Desaparecimento forçado de pessoas; j) Crime de apartheid; k) Outros atos desumanos de caráter semelhante, que causem intencionalmente grande sofrimento, ou afetem gravemente a integridade física ou a saúde física ou mental.

15 HENKIN, Louis, International law – cases and materials, HENKIN, DAMROSCH, PUGH, SCHACHTER e SMIT, Fourth Edition, West Group, St. Paul, 2001, p. 602.

16 HENKIN, ob.cit., pg 601.

17 ONU. A/HRC/3/CRP.3, A/HRC/4/CRP.6 e A/HRC/5/CRP.6.

homicídios por agentes funcionais; crimes contra as comunidades indígenas, homicídios motivados por preconceitos ou de natureza fundiária e a escravidão constituiriam um rol adequado de graves violações de direitos humanos, diante sobretudo das obrigações internacionais do país. Segundo Piovesan:

> "A justificativa é simples: considerando que estas hipóteses estão tuteladas em tratados internacionais ratificados pelo Brasil, é a União que tem a responsabilidade internacional em caso de sua violação. Vale dizer, é sob a pessoa da União que recairá a responsabilidade internacional decorrente da violação de dispositivos internacionais que se comprometeu juridicamente a cumprir"[18].

O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, ao julgar o Incidente de Deslocamento de Competência IDC-1, considerou adequada a não definição, em um rol, de quais seriam as graves violações de direitos humanos, de modo a permitir, nas circunstâncias excepcionais que caracterizam o uso do instituto, uma interpretação pormenorizada e contextualizada.

> 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[19].

Ao adentrar na análise do caso objeto do IDC 1 (homicídio de ativista política do movimento do campo), o Relator considera que a violação do direito à vida, protegido pelos tratados internacionais, é uma grave violação de direitos humanos, ao mesmo tempo em que pondera não ser razoável federalizar todos os crimes deste tipo, sob pena de banalizar o instituto criado precipuamente com o objetivo de "disponibilizar instrumento capaz de conferir eficiente resposta estatal às violações aos direitos humanos". Por fim, concilia sua posição na análise de cada caso em particular, reconhecendo, no IDC, a ocorrência de grave violação a direitos humanos.

No IDC 2, também referente a homicídio de ativista, o STJ seguiu o entendimento exposto no IDC anterior, de prevalência de análise particularizada e contextualizada do crime para seu enquadramento enquanto grave violação de direitos humanos. Neste IDC 2, as condições não ordinárias do crime, sua motivação contra um ativista e a persistência de grupos de extermínio na região fundamentaram a classificação deste homicídio como uma grave violação de direitos humanos:

18 PIOVESAN, F., *"Direitos Humanos Internacionais e Jurisdição supra-nacional: a exigência de federalização"*, em http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan_federalizacao.html

19 STJ, IDC 1, Relator Felix Fischer, j. 08 de junho de 2005.

> 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[20].

Assim, pode-se argumentar que a definição de graves violações de direitos humanos será, sobretudo, uma tarefa interpretativa, porém não subjetiva, diante das inúmeras referências, parâmetros e normas que guardam coerência com o sistema internacional de proteção a direitos humanos e sua evolução histórica.

Há de ser um crime que viole um bem de proteção juridica elevada no sistema nacionale internacional, em circunstâncias excepcionais ou que representem práticas sistemáticas de violações a grupos vulneráveis, são alguns dos critérios possíveis de serem extraidos diante da jurisprudência nacional e dos demais elementos informadores da teoria dos direitos humanos.

2. Responsabilidade internacional por violações a direitos humanos

Ainda que o texto do §5 º do artigo 109 da Constituição Federal de 1988 se refira apenas às "obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte" que, em tese, permitiria o deslocamento de competência com base em violação de qualquer artigo de tratado internacional ratificado pelo Brasil, é praticamente pacífico o entendimento de que será hipótese de federalização apenas se o descumprimento das obrigações oriundas de tratados internacionais de direitos humanos puder acarretar a responsabilização do Brasil nas instâncias jurisdicionais internacionais de proteção de direitos humanos.

A responsabilidade internacional por violações a direitos humanos se reveste de dupla natureza: pode ser imposta através de um crivo político, como ocorre primordialmente no sistema convencional e extraconvencional das Nações Unidas[21]; ou através de uma sentença judicial internacional, na medida em que o país aceite expressamente as jurisdições internacionais. Apenas esta última seria, de acordo com o atual entendimento doutrinário e jurisprudencial, capaz de ensejar a federalização de crimes contra os direitos humanos.

A ideia de jurisdição internacional de direitos humanos para julgar violações a direitos humanos teve como precedente o Tribunal de Nuremberg (1945-46) que julgou crimes contra a paz e contra a humanidade baseado, sobretudo, no costume internacional. Nas palavras de Piovesan:

> "O significado do Tribunal de Nuremberg para o processo de justicialização dos direitos humanos é duplo: não apenas

20 STJ, IDC 2, Relatora Laurita Vaz, j. 27 de outubro de 2010.

21 O sistema convencional é formado pelos Comitês de Monitoramento de Tratados e o sistema extraconvencional é composto por distintos órgãos incumbidos de monitorar a situação dos direitos humanos em qualquer um dos 192 Estados membros da ONU, como Conselho de Direitos Humanos, o Conselho de Segurança, a Assembléia Geral e o Conselho Ecnômico e Social. Ver em *Direitos Humanos: o Brasil na ONU*, Anuário 2009/2010, Conectas Direitos Humanos, 2010, p. 30.

> consolida a ideia da necessária limitação da soberania nacional como reconhece que indivíduos têm direitos protegidos pelo Direito Internacional"[22].

Após o Tribunal de Nuremberg, os tribunais *ad hoc* para a ex-Iugoslávia e Ruanda, instituídos pelo Conselho de segurança através das Resoluções 827 e 935, respectivamente, realçaram a importância de julgamentos para graves violações de direitos humanos, bem como apontaram a primazia da jurisdição internacional às nacionais[23].

Após estes tribunais, a ideia de jurisdição internacional de direitos humanos se desenvolveu e aperfeiçoou em tribunais específicos dos sistemas regionais – como a Corte Europeia de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos - e também para um tribunal penal internacional permanente, o Tribunal Penal Internacional.

O Brasil aceita a jurisdição internacional de dois tribunais internacionais de proteção a direitos humanos[24]: a Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Tribunal Penal Internacional, cuja competência material representa um "duplo critério" às hipóteses de graves violações de direitos humanos a serem federalizadas.

O Brasil aceitou em 10 de dezembro de 1998[25] a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos na interpretação e aplicação de todos os casos relativos à Convenção Americana e Direitos Humanos – Pacto San José da Costa Rica. Os artigos 62 e 63 da Convenção definem as competências da Corte[26].

Assim, é importante destacar que o Brasil poderá ser responsabilizado no âmbito na Corte Interamericana de Direitos Humanos se violar alguns dos direitos previstos na Convenção

22 PIOVESAN, F., *Direitos Humanos e Justiça Internacional, 1 ª ed.,* Saraiva: São Paulo, 2007, p. 38.

23 AMBOS, K., *Direito Penal*, Sergio Antonio Fabris Editor : Porto Alegre, 2006, p. 26.

24 O Brasil não aceita a jurisdição da Corte Internacional de Justiça, tal como previsto no artigo 1 º do decreto 7.030, de 14 de dezembro de 2009: "A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66, apensa por cópia ao presente Decreto, será executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém".

25 O Congresso Nacional aprovou a solicitação de reconhecimento da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos Corte IDH pelo DL 89, de 03 de dezembro de 1998; o Brasil deposita a Declaração de Aceitação da competência da Corte IDH em 10 de dezembro de 1998 e o Presidente da República promulga referida Declaração pelo Decreto 4.463, de 08 de novembro de 2002.

26 Artigo 62. 1. Todo Estado Parte pode, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação desta Convenção ou de adesão a ela, ou em qualquer momento posterior, declarar que reconhece como obrigatória, de pleno direito e sem convenção especial, a competência da Corte em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação desta Convenção. 2. A declaração pode ser feita incondicionalmente, ou sob condição de reciprocidade, por prazo determinado ou para casos específicos. Deverá ser apresentada ao Secretário-Geral da Organização, que encaminhará cópias da mesma aos outros Estados membros da Organização e ao Secretário da Corte. 3. A Corte tem competência para conhecer de qualquer caso relativo à interpretação e aplicação das disposições desta Convenção que lhe seja submetido, desde que os Estados Partes no caso tenham reconhecido ou reconheçam a referida competência, seja por declaração especial, como prevêem os incisos anteriores, seja por convenção especial. Artigo 63 1. Quando decidir que houve violação de um direito ou liberdade protegidos nesta Convenção, a Corte determinará que se assegure ao prejudicado o gozo do seu direito ou liberdade violados. Determinará também, se isso for procedente, que sejam reparadas as conseqüências da medida ou situação que haja configurado a violação desses direitos, bem como o pagamento de indenização justa à parte lesada. 2.Em casos de extrema gravidade e urgência, e quando se fizer necessário evitar danos irreparáveis às pessoas, a Corte, nos assuntos de que estiver conhecendo, poderá tomar as medidas provisórias que considerar pertinentes. Se se tratar de assuntos que ainda não estiverem submetidos ao seu conhecimento, poderá atuar a pedido da Comissão.

Americana, como o direito à vida (art. 4 º); direito à integridade pessoal (art. 5 º); proibição da escravidão (art. 6 º); direito à liberdade pessoal (art. 7 º); direito a garantias e proteção judiciais (art. 8 º, 9 º, 10º e 25); direito de proteção à honra e dignidade (art. 11); à liberdade de consciência e religião (art. 12); à liberdade de pensamento e expressão (art. 13); direito de associação e reunião (arts.5 e 16); direito de proteção à família, ao nome e à criança (arts. 17, 18 e 19); direito à nacionalidade (art. 20); direito à propriedade e de ir e vir (art. 21 e 22); direitos políticos (art. 23); direito à igualdade perante a lei (art. 24), direitos econômicos, sociais e culturais (art. 26) e outros aprovados nos termos do art. 76 e 77 da Convenção.

Percebe-se, uma vez mais, diante do conteúdo aberto dos direitos, que a tarefa de definição de graves violações a direitos, bem como das obrigações oriundas dos tratados internacionais que gerem responsabilidade do Estado brasileiro dependerão, sobretudo, de interpretação.

Já no que se às hipóteses capazes de acarretar responsabilidade internacional perante o Tribunal Penal Internacional, as violações de direitos humanos ensejadoras desta responsabilidade estão mais definidas, como mencionado anteriormente.

O artigo 5 º [27] do Estatuto de Roma prevê que o Tribunal tem competência para julgar os crimes de guerra; de genocídio, contra a humanidade e de agressão. Cada um destes crimes é especificado nos artigos 6 º, 7 º, 8 º e 9 º do Estatuto. O Brasil aceita a jurisdição do Tribunal Penal Internacional no mesmo ato que institui a federalização: a EC 45/2004, através da inclusão do §4 º no artigo 5 º da CF/88:

> Art. 5 º …
> § 4 º. O Brasil se submete à jurisdição do Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão.

Desta forma, cumulados os critérios, será hipótese de federalização quando ocorrerem graves violações de direitos humanos que ensejem a responsabilidade do Brasil perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos ou o Tribunal Penal Internacional, isto é, graves violações de direitos humanos indicadas no artigo 5 º do Estatuto de Roma ou protegidos pela Convenção Americana de Direitos Humanos.

3. Subsidiariedade e conflito federativo

Da mesma forma que a redação do §5 º do artigo 109 da CF/88 não deixa explítica a necessidade de prevenção à responsabilidade internacional para configurar a hipótese de federalização, a subsidiariedade do instituto também decorre da interpretação e compreensão dos demais dispositiivos constitucionais.

Sobre este aspecto, primeiramente há que se ressaltar que a EC 45/2004 não retirou a competência dos Estados federados para apurar os crimes que podem ser caracterizados como graves violações de direitos humanos. É aos Estados federados que incumbe prioritária e precipuamente a investigação, processamento e julgamento destes crimes, de forma que apenas após decisão judicial do Superior Tribunal de Justiça é que será permitido o deslocamento de competência para a justiça

27 Art. 5 º 1 - A competência do Tribunal restringir-se-á aos crimes mais graves que afectam a comunidade internacional no seu conjunto. Nos termos do presente Estatuto, o Tribunal terá competência para julgar os seguintes crimes: a) O crime de genocídio; b) Os crimes contra a Humanidade; c) Os crimes de guerra; d) O crime de agressão.

federal, sem importar violação aos princípios constitucionais[28].

Por conseguinte, há também de se reconhecer que o deslocamento de competência é medida excepcional, tal como as demais medidas constitucionais que dispõe sobre conflitos federativos, como a intervenção federal, por exemplo. De fato, sendo a arquitetura constitucional voltada à autonomia dos entes federados, a suspensão desta autonomia pela federalização ou pela intervenção federal só estará jusitificada de forma excepcional para preservar um bem maior, e nos estritos limites da legalidade[29].

A possibilidade de intervenção federal para assegurar a observância do princípio constitucional dos direitos da pessoa humana, como previsto no art. 34, VII, *b*, guarda relação com a federalização das graves violações de direitos humanos, quer pelo viés da excepecionalidade da medida, quer pelo objetivo de assegurar e proteger direitos humanos, quer pela subsidiariedade, no sentido de que deve restar comprovada a incapacidade do Estado federado. Assim analisa Mendes:

> "Entre os princípios constitucionais sensíveis está o respeito aos direitos da pessoa humana. Sanciona-se a exigência de plena reverência às reivindicações surgidas do princípio da dignidade da pessoa humana, mesmo que não positivadas na Constituição. Na IF 114/MT, o STF admitiu que 'a inesxistência de condição mínima, no Estado, para assegurar o respeito ao primordial direito da pessoa humana, que é o direito à vida', poderia ensejar o pedido de intervenção. Alegava-se que o Poder Público local estava impotente para preservar a segurança de presos, depois que três deles foram linchados pela população de cidade de interior. O pedido de intervenção, embora admitido à discussão, terminou por ser indeferido, ante as providências que o Estado tomou em seguida"[30].

No que se refere à federalização, no mesmo sentido do caso descrito acima, o Estado parte há de ser considerado incapaz para investigar as graves violações de direitos humanos, incapacidade esta que pode ser originada de corrupção endêmica, da ausência de imparcialidade; ou ainda pelo reconhecimento, pelo próprio Estado, da carência de meios e condições no local, dentre outros. Nas palavras de Vieira e Dias:

> "Pela fórmula adotada, a responsabilidade original permanece

28 Opositores do instituto da federalização vêem no mesmo insuperáveis inconstitucionalidades, em especial a violação ao princípio do juiz natural, como, por exemplo, em SARLET, I.W. e FURIAN, L., *"A reforma (deforma) do Judiciário e a assim chamada federalização dos crimes contra direitos humanos: proteção ou violação de princípios e direitos fundamentais?"*, Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado, n. 4, dezembro de 2005, disponível em http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-4-DEZEMBRO-2005-INGO%20SARLET.pdf . Acreditamos que a prévia e expressa menção desta hipótese, cumulada com a autorização judicial do STJ afastam vícios de inconstitucionalidade da medida frente ao princípio do juiz natural.

29 SILVA, J.A., *Curso de Direito Constitucional Positivo*, Malheiros: São Paulo, p. 487: "Intervenção é a antítese da autonomia. Por ela afasta-se momentaneamente a atuação autônoma do Estado, Distrito Federal ou Município que a tenha sofrido. Uma vez que a Constituição assegura a essas entidades a autonomia como princípio básico da forma de Estado adotada, decorre daí que a intervenção é medida excepcional, e só há de ocorrer nos casos nela taxativamente estabelecidos e indicados como exceção ao princípio da não intervenção...".

30 MENDES, G. F., COELHO, I. M. e BRANCO, P. G. G., *Curso de Direito Constitucional*, Saraiva: São Paulo, 2008, p. 806.

> com os Estados-membros. Eles apenas perderão a jurisdição sobre um caso concreto quando, de fato, não estiverem dispostos a apurá-lo.
> Essa salutar competição entre as instâncias estaduais e federal, quebrando com nossa tradição de monopólio na responsabilização penal, certamente contribuirá para a redução da impunidade dentro dos Estados federados"[31].

Em quaisquer destas hipóteses, no entanto, deve-se comprovar a incapacidade do Estado para a grave violação de direitos em questão.

Esta foi a posição adotada pelo Superior Tribunal de Justiça quando do julgamento do IDC 1. Para o Tribunal, pouco importa se o Estado é reconhecidamente violador de direitos humanos e conivente com crimes no campo; o que é relevante é a análise se, naquele caso específco levado à consideração, haverá comprovação de incapacidade do Estado federado em investigar.

> 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[32].

Já no IDC 2, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu o apelo feito pelas próprias autoridades estaduais, no sentido de estarem incapazes de promover a eficiente apuração dos fatos diante da magnitude da inflitração do crime nas instâncias oficiais.

> 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

31 VIEIRA, O.V. e DIAS, J.C, *"Monopólio da impunidade"*, Folha de São Paulo, 20 de abril de 2000.
32 STJ, IDC 1, Relator Felix Fischer, j. 08 de junho de 2005.

> 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[33].

Desta forma, fica caracterizado que o deslocamento de competência é excepcional e só poderá ocorrer de forma subsidiária à ação dos Estados federados, mediante comprovação de impossibilidade de investigação eficaz e imparcial pelos mesmos.

4. Competência privativa do PGR e seus reflexos no âmbito internacional

O incidente de deslocamento de competência para a justiça federal, nos termos do § 5 º do artigo 109 da Constituição Federal de 1988, só pode ser suscitado pelo Procurador Geral da República. Tal competência não é novidade no sistema constitucional brasileiro, que atribuiu ao Procurador Geral da República a competência para a propositura de ações de controle concentrado de constitucionalidade, por exemplo.

Enquanto chefe do Ministério Público da União, por força do artigo 127 da Constituição, incumbe-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, essencial à função jurisdicional do Estado. Além destas atribuições, possuir também a competência para suscitar o incidente de deslocamento de competência mostra-se razoável e coerente com o papel que lhe é reservado pela Constituição.

O fato de o Procurador Greral da República possuir competência privativa para suscitar o incidente de deslocamento de competência fez com que, no caso *Lazinho Brambilla da Silva*[34] *vs Brasil* (Petição 998/2005)[35], a Comissão Interamericana de Direitos Humanos se manifestasse no sentido de que a federalização não constitui recurso interno, para efeitos de admissibilidade da petição.

Isto porque, no sistema interamericano de direitos humanos, para que um caso seja admitido, é preciso que se comprove que todos os recursos internos foram esgotados, sem que houvesse uma resposta efetiva ou responsabilização dos violadores de direitos humanos[36]. Trata-se, assim, de um sistema de responsabilização subsidiária.

Neste caso, concomitante ao peticionamento internacional, os peticionários[37] requereram ao Procurador Geral da República para que este federalizasse o caso. O Estado brasileiro, em sua defesa perante a Comissão Interamericana, alegou que o pedido dos peticionários feito ao PGR consistia em recurso interno não esgotado, sendo inadmissível, portanto, a petição.

A Comissão Interamericana, após análise do caso, concluiu que apenas uma federalização concreta, ou seja, solicitada pelo Procurador Geral da República e aceita pelo Superior Tribunal de Justiça,

33 STJ, IDC 2, Relatora Laurita Vaz, j. 27 de outubro de 2010.

34 Caso proposto por Conectas Direitos Humanos, Associação de Mães e Amigos de Crianças e Adolescentes em Risco – AMAR e Tereza de Jesus Brambilla.

35 CIDH, Lazinho Brambilla da Silva x Brasil. Relatório de Admissibilidade 41/01, disponível em http://www.cidh.oas.org/annualrep/2007sp/Brasil998.05sp.htm

36 Convenção Americana de Direitos Humanos. Art. 46. 1.Para que uma petição ou comunicação apresentada de acordo com os artigos 44 ou 45 seja admitida pela Comissão, será necessário: a). que hajam sido interpostos e esgotados os recursos da jurisdição interna, de acordo com os princípios de direito internacional geralmente reconhecidos;

37 Ver nota 33.

teria o condão de representar um recurso interno, já que, por ser mecanismo de competência privativa do PGR, não se poderia obrigar as vítimas e seus representantes a esgotá-lo.

> 59. Como se dijera, el Estado aduce que la federalización del caso constituye un recurso efectivo para que se lleve a cabo una nueva investigación y juzgamiento de los hechos, el cual no ha sido agotado.
> 60. Según el articulo 109 de la Enmienda Constitucional Nº 45 del 30 de diciembre de 2004: En la hipótesis de grave violación de derechos humanos, el Procurador General de la Republica, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones relativas a tratados internacionales de derechos humanos de los cuales Brasil sea parte, podrá suscitar, ante el Superior Tribunal de Justicia (STJ), en cualquier fase de la investigación o del proceso, incidente de desplazamiento de competencia para la Justicia Federal[18].
> 61. De la norma aludida, se infiere que el desplazamiento de un proceso de la esfera Estadual a la Federal está limitada a los casos en los que se haya configurado una grave violación a los derechos humanos, y ello debe tener lugar ante el pedido del Procurador General de la República mediante la deducción de un incidente en el marco del proceso ante el STJ.
> 62. La Comisión considera, que esta posibilidad de federalizar la investigación de graves violaciones a los derechos humanos es de suma importancia, y por eso había recomendado la adopción de esta medida en su Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Brasil del año 1997[19]. En este sentido, este nuevo remedio podría constituir el recurso adecuado y eficaz en los términos del articulo 46.1.a de la Convención Americana, y por ende, en las circunstancias apropiadas, los peticionarios podrían estar obligados a agotarlo.
> 63. Las consideraciones expuestas, llevan a la Comisión a determinar que de acuerdo al texto del articulo 109 de la Enmienda Constitucional Nº 45, el Procurador General de Justicia "podrá" solicitar el desplazamiento a la Justicia Federal, de modo a que éste tiene tanto la facultad como la discrecionalidad para determinar si el caso presenta o no los caracteres necesarios para solicitar que la Justicia Federal asuma su competencia. En este sentido, la Comisión ya se ha pronunciado en relación a que si dentro de un proceso existe una facultad para que él o los funcionarios competentes insten una acción judicial determinada, y no lo hacen, no se pueden hacer recaer las consecuencias negativas de ésta omisión en los peticionarios. De modo particular, la Comisión entiende que si el Procurador General insta la federalización de la investigación de acuerdo al articulo 109.5 de la Constitución, los peticionarios deberán aguardar el resultado de la misma, a fin de dar cumplimiento al requisito del agotamiento de los recursos internos, a menos que se configuren algunas de las excepciones

> previstas en el articulo 46.2 de la Convención. En el presente caso, el Procurador General no instó la federalización de la investigación, por ende, los peticionarios no estaban obligados a su agotamiento[38].

No entanto, é inegável que esta competência privativa causa, por outro lado, distorções no uso do instituto, como, por exemplo, o limitadíssimo número de incidentes de deslocamento de competências suscitados pelo Procurador Geral da República nestes seis anos de existência (apenas dois), ainda mais ao se levar em conta as graves violações a direitos humanos perpetradas no Brasil. Foram admitidos, neste mesmo período, ao menos nove casos[39] no sistema interamericano de direitos humanos, sem que o Procurador Geral da República atuasse para evitar a responsabilização internacional.

III. O incidente de deslocamento de competência IDC 2 e a prevenção da responsabilidade internacional

O IDC 2 foi o primeiro a ser aceito pelo Superior Tribunal de Justiça, em recentíssima decisão. Muito em razão disso, pairam ainda muitas dúvidas de como se dará a federalização deste caso na prática. No entanto, a decisão do Superior Tribunal de Justiça traz importantes elementos para compreensão dos requisitos para sua admissibilidade, em especial no que tange à prevenção da responsabilidade internacional.

O incidente de deslocamento de competência IDC 2 se refere ao assassinato de Manoel Mattos, militante de direitos humanos que investigava a atuação de grupos de extermínio no Nordeste entre os anos de 2003 e 2005.

Antes de ser assassinado, Manoel Mattos fora ameaçado, sofreu atentados e tentativas de homicídio. Todos estes atos foram comunicados às autoridades estaduais e federais. Diante da persistência das ameaças e nenhuma investigação dos fatos, foram acessadas as instâncias internacionais.

Em 23 de setembro de 2002, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos concedeu a Manoel Mattos e a outras testemunhas e atores no caso, medidas cautelares[40], determinando ao Estado brasileiro que promovesse a proteção integral de Manoel Mattos e uma exaustiva investigação para

38 CIDH, Lazinho Brambilla da Silva x Brasil. Relatório de Admissibilidade 41/01, disponível em http://www.cidh.oas.org/annualrep/2007sp/Brasil998.05sp.htm

39 Consulta aos Relatórios Anuais da CIDH. Petições admitidas contra o Brasil. Pet. 1173-05 Silas Abel da Conceição e outra; Pet. 4-04 Antonio Tavares Pereira e outros; Pet. 478-07 Cadeia Pública do Guarujá; Pet. 1290-04 José Dutra da Costa e outros; Pet. 1342-04 Marcio Lapoense da Silveira; Pet. 1236-06 Gabriel Sales Pimenta; Pet. 1113-06 76 ª DP de Niterói; Pet. 665-05 Alan Felipe da Silva e outro; 998-05 Lazinho Brambilla da Silva.

40 As medidas cautelares estão previstas no Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no art. 25: 1. Em situações de gravidade e urgência a Comissão poderá, por iniciativa própria ou a pedido da parte, solicitar que um Estado adote medidas cautelares para prevenir danos irreparáveis às pessoas ou ao objeto do processo relativo a uma petição ou caso pendente; 2. Em situações de gravidade e urgência a Comissão poderá, por iniciativa própria ou a pedido da parte, solicitar que um Estado adote medidas cautelares para prevenir danos irreparáveis a pessoas que se encontrem sob sua jurisdição, independentemente de qualquer petição ou caso pendente; 3. As medidas às quais se referem os incisos 1 e 2 anteriores poderão ser de natureza coletiva a fim de prevenir um dano irreparável às pessoas em virtude do seu vínculo com uma organização, grupo ou comunidade de pessoas determinadas or determináveis; 4. A Comissão considerará a gravidade e urgência da situação, seu contexto, e a iminência do dano em questão ao decidir sobre se corresponde solicitar a um Estado a adoção de medidas cautelares. (...)

responsabilizar os envolvidos nos atentados.

> 17. El 23 de septiembre de 2002 la CIDH otorgó medidas cautelares en favor de Manoel Bezerra, Rosmary Souto, y Luiz Da Silva. Según surge de la solicitud presentada a la Comisión, en la frontera entre los Estados de Paraíba y Pernambuco existe un grupo de exterminio, que contaría con aquiescencia de la policía y de autoridades del Estado, y financiamiento de comerciantes locales, que habría matado más de 100 personas (niños de la calle, presuntos delincuentes y homosexuales) en los últimos siete años. Se alegó que el Concejal Manuel Matos y la Promotora de Justicia Rosmary Souto han recibido amenazas de muerte por haber denunciado e investigado las muertes. Se indicó asimismo que Luiz Da Silva integró el grupo de exterminio, y que posteriormente se retiró y efectuó declaraciones públicas sobre las actividades del grupo, a raíz de lo cual fue víctima de un atentado en el que recibió cinco impactos de arma de fuego. Las medidas cautelares solicitadas por la CIDH estuvieron dirigidas a la protección de la vida e. integridad personal de las personas amenazadas, y a la investigación de las amenazas. El Estado no proporcionó información sobre el cumplimiento de las medidas. El 30 de octubre de 2002 los peticionarios informaron a la Comisión que algunas de las medidas estaban siendo cumplidas[41].

Não obstante tais medidas, o advogado Manoel Mattos foi assassinado em 24 de janeiro de 2009, no Município de Pitimbú, Estado da Paraíba, divisa com Estado de Pernambuco. Diante desta informação, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos emitiu o seguinte comunicado:

> COMUNICADO DE IMPRENSA N º 04/09. CIDH CONDENA O ASSASSINATO DE DEFENSOR DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL
> Washington, D.C., 06 de fevereiro de 2009 – A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) condena o assassinato do advogado defensor dos direitos humanos e vereador da cidade de Itambé, Paraíba, Manoel Bezerra de Mattos, que era beneficiário de medidas cautelares outorgadas pela CIDH em 2002. Como defensor dos direitos humanos, o senhor Bezerra de Mattos denunciou publicamente a atuação de grupos de extermínio nos Estados da Paraíba e Pernambuco, no nordeste do Brasil.
> Segundo a informação recebida pela CIDH, em 24 de janeiro de 2009, por volta das 22h30min, em uma praia do Estado da Paraíba, duas pessoas entraram na residência onde se encontrava o senhor Bezerra de Mattos com amigos e familiares, obrigando-os a se atirar ao chão. Os indivíduos dispararam contra o senhor Bezerra de Mattos, que faleceu em razão dos mesmos. A CIDH

41 CIDH. Medidas Cautelares. 2002. http://www.cidh.oas.org/medidas/2002.sp.htm

> insta ao Estado do Brasil a realizar uma exaustiva investigação e condenar os responsáveis do mencionado delito (...)[42].

Em 25 de junho de 2009, o Procurador Geral da República solicitou o incidente de deslocamento de competência para a justiça federal da ação penal 022.2009.000.127-8, destinada a investigar o assassinato de Manoel Mattos e também dos inquéritos indicativos de atuação de grupos de extermínio na região.

O Superior Tribunal de Justiça, em 27 de outubro de 2010, julgou parcialmente procedente o incidente de deslocamento de competência IDC 2, acatando o pedido em relação à ação penal 022.2009.000.127-8, voltada à investigação do assassinato de Manoel Mattos, e rejeitando-o em relação aos demais inquéritos indicativos de homicídios perpetrados por grupos de extermínio[43]

O Superior Tribunal de Justiça considerou presentes todos os pressupostos para a federalização: violação do direito à vida, protegido por tratados internacionais, em circunstâncias "não ordinárias", caracterizando o crime como uma grave violação de direitos humanos; incapacidade do Estado federado em promover uma eficaz investigação, reconhecida pelas próprias autoridades estaduais; risco fundado de responsabilização internacional, diante da existência de medidas de proteção conferidas à vítima pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

De fato, percebe-se que a existência de medidas cautelares da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em favor de Manoel Mattos, demandando uma atuação enérgica do Estado brasileiro na proteção de sua vida e investigação dos atentados sofridos, foi um fator diferencial para o deferimento do deslocamento de competência.

> 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, ao meu sentir, 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, pelo menos para dois beneficiários, que acabaram vitimados: MANOEL BEZERRA DE MATTOS NETO e LUIZ TOMÉ DA SILVA FILHO, vulgo "LULA", conforme acima relatado.
> (…) De fato, compulsando o documento juntado nestes autos à fl. 1620, vê-se que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos encaminhou ao Ministro de Estado das Relações Exteriores comunicado "a fim de fazer referência à vigência das medidas cautelares ditadas em favor de Rosemary Souto Maior de

42 CIDH. http://www.cidh.org/comunicados/port/04.09port.htm

43 O STJ entendeu que não houve comprovação especifica de comprometimento das instâncias estaduais para apuração de diversos inquérito, tampouco que os mesmos estão relacionados a graves violações de direitos humanos. (STJ, IDC 2, Relatora Laurita Vaz, j. 27 de outubro de 2010).

> Almeida, em 23 de setembro de 2002".
> Nesse particular, asseverou o Procurador-Geral da República na sua segunda manifestação: *"No que diz com a possibilidade de responsabilização internacional decorrente do descumprimento de obrigações assumidas em tratados internacionais, é de se ressaltar que a República brasileira, signatária dos principais atos internacionais de proteção de direitos humanos, responsabiliza-se pelo efetivo cumprimento de tais obrigações, submetendo-se tanto ao sistema global, quanto ao sistema interamericano de direitos humanos, especialmente diante do reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos.*
> *Necessário, portanto, aferir se os fatos narrados podem vir a configurar o rompimento de tais obrigações, indicando aquelas que se teria por descumpridas. No caso concreto, fácil tal demonstração, sendo suficiente a remissão aos artigos 1.º, 4.º, 8.º e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos, da qual o Brasil é signatário, como o demonstra o Decreto n.º 678, de 6/11/1992.*
> *Ressalte-se que não se trata de uma alegada presunção de risco de responsabilidade internacional, mas, sim, da constatação de que já se instaurou a jurisdição internacional, uma vez que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos determinou, desde setembro de 2002, que fossem adotadas medidas cautelares destinadas a conferir proteção integral a diversas pessoas envolvidas no embate com o grupo de extermínio que atua na divisa de Paraíba e Pernambuco.*
> *Registre-se que, tendo o Brasil descumprido tais medidas cautelares, ao menos duas das pessoas cuja proteção integral foi determinada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos já foram assassinadas (Luiz Tomé da Silva Filho e Manoel de Bezerra Mattos Neto), em ambos os casos, como decorrência direta da omissão estatal".*
> *(...)* Demonstrado o sério risco de responsabilização internacional do Brasil …[44]

Para o Superior Triunal de Justiça, a prévia existência de um pronunciamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, cujas recomendações de proteção à vida e investigação das ameaças foram ignoradas, representou risco fundado e concreto de responsabilidade internacional, na medida em que com a morte do beneficiário da medida já estaria configurada, por parte do Estado, a violação da obrigação de proteger e investigar.

No entanto, ainda que o Superior Tribunal de Justiça considere a existência de um litígio internacional um fator fundamental para a procedência do pedido de incidente de deslocamento de competência para a justiça federal, percebe-se que o Procurador Geral República não se vale do instrumento da federalização para prevenir tais conflitos.

44 STJ, IDC 2, Relatora Min. Laurita Vaz, j. 27 de outubro de 2010.

De fato, como mencionado anteriormente, desde a edição da EC 45/2004, o Procurador Geral da República solicitou apenas por duas vezes a federalização de processos perante o Superior Tribunal de Justiça. Neste mesmo período, ao menos nove ações foram propostas e admitidas no sistema interamericano de direitos humanos[45], sem que o Procurador Geral da República atuasse de forma a prevenir a responsabilização internacional do país por violações a direitos humanos, tal como estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

Esta inércia do Procurador Geral da República na matéria acarretou a apresentação, em 28 de junho de 2011, de Proposta de Emenda Constitucional PEC 61/2011[46], de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares, com o objetivo de alterar o § 5º do art. 109 da Constituição Federal, para estabelecer que todos os legitimados, elencados no art. 103 da Constituição poderão, nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, suscitar perante o Superior Tribunal de Justiça incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal.

IV. Considerações finais

A federalização foi inspirada para incrementar o papel da União frente às graves violações de direitos humanos, de forma a lhe assegurar formas de evitar condenações das instâncias internacionais. Tal medida tem o condão de amenizar aparentes contradições entre estados federados e responsabilização internacional por violações de direitos humanos.

Por outro lado, a federalização carrega consigo caráter de mecanismo de combate à impunidade de violações de direitos humanos perpetradas por agentes do Estado. Seria uma inovação institucional capaz de romper o ciclo de violência e impunidade que afeta dos Estados federados, na medida em que as investigações, processamento e julgamento seriam desenvolvidas por atores com maior grau de imparcialidade, como defendem especialistas das Nações Unidas.

Assim, desde sua gênese, a federalização está voltada ao cumprimento de dois objetivos: a preservação da União perante as instâncias internacionais de proteção aos direitos humanos e o combate à impunidade.

No entanto, para que a federalização cumpra tais objetivos, devem ser atendidos, cumulativamente, os requisitos: i) ocorrência de graves violações de direitos humanos; ii) possibilidade de responsabilidade internacional do Brasil por violações a direitos humanos; iii) incapacidade do Estado federado para investigar de forma eficiente a violação; iv) solicitação pelo Procurador Geral da República e aceitação pelo Superior Tribunal de Justiça.

O termo graves violações de direitos humanos pode ser compreendido a partir do direito internacional público como aquelas violações a direitos humanos classificadas como crimes contra a humanidade ou aquelas que violem um direito fundamental, em circunstâncias excepcionais que representem práticas sistemáticas a violações a grupos vulneráveis. Será, nos termos da jurisprudência pátria, sobretudo, uma tarefa interpretativa a partir das características e contexto de cada caso.

45 Vide nota 38.

46 A PEC 61/2011 está atualmente na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, aguardando relatório. É possível acompanhar o andamento da proposição em http://www.senado.gov.br/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=100896

O critério referente à possibilidade de responsabilização internacional por violações a direitos humanos não é explícito e decorre de interpretação da frase "assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte", no § 5 º do artigo 109 da Constituição Federal de 1988. Refere-se, sobretudo, à responsabilidade nas instâncias jurisdicionais internacionais, quais sejam, a Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Tribunal Penal Internacional. Neste sentido, a federalização poderá ocorrer apenas quando houver violação de direitos humanos que constituem competência material destas cortes, quais sejam, aqueles previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos e os identificados no Estatuto de Roma.

O critério de subsidiariedade da federalização, consistente na possibilidade apenas de sua ocorrência apenas se houver comprovação de incapacidade do Estado para investigar de forma eficiente a violação a direitos humanos, também não é explícito e decorre de interpretação constitucional da excepcionalidade de medidas que alteram o equilíbrio e autonomia federativos, como a intervenção federal. Além disso, por ser excepcional, referida incapacidade do Estado deve estar comprovada de forma inequívoca no caso concreto.

A competência privativa que o Procurador Geral da República detém para a ação de federalização, bem como a necessidade de prévia autorização judicial pelo Superior Tribunal de Justiça são medidas coerentes com as demais atribuições institucionais que lhe são conferidas pela Constituição Federal de 1988. No entanto, tal privatividade tem acarretado distorções na aplicação do instituto, como falhas na tarefa de prevenção à responsabilização internacional, diante do crescente número de casos admitidos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e inércia diante de graves violações de direitos humanos que permanecem impunes.

O primeiro caso de federalização admitido pelo Superior Tribunal de Justiça, IDC 2 foi referente ao homicídio de Manoel Mattos, defensor de direitos humanos. O Superior Tribunal de Justiça considerou presentes: a grave violação a direitos humanos consistente na violação do direito à vida, protegido por tratados internacionais, em circunstâncias "não ordinárias"; a incapacidade do Estado federado em promover uma eficaz investigação, reconhecida pelas próprias autoridades estaduais; e risco concreto de responsabilização internacional, em razão da existência de prévio pronunciamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, determinando ao estado brasileiro a adoção de medidas de proteção e investigação em favor de Manoel Mattos.

Diante dos atuais parâmetros de atuação do Procurador Geral da República e da posição extremamente cautelosa do Superior Tribunal de Justiça, permitindo a federalização apenas diante da "iminente" responsabilização internacional, podemos concluir que em seus seis anos de existência, a federalização não tem conseguido atender aos objetivos para os quais foi criada: prevenir a responsabilidade internacional e combater a impunidade.

V. Referências bilbiográficas

ABRAMOVICH, Victor, BOVINO, Alberto e COURTIS, Christian. *La Aplicación de los Tratados sobre Derechos Humanos en el Ámbito Local: La Experiencia de una Década*. Corporación Gráfica. Buenos Aires, 2007.
AMBOS, Kai. *Direito Penal.* Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006.
COMPARATO, Fabio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. *A proteção internacional dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1991.

CONECTAS DIREITOS HUMANOS. Direitos Humanos: o Brasil na ONU, Anuário 2009/2010, Conectas Direitos Humanos, 2010

HENKIN, Louis. *International law – cases and materials.* HENKIN, DAMROSCH, PUGH, SCHACHTER e SMIT, Fourth Edition, West Group, St. Paul, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio e BRANCO, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo: Saraiva, 2008.

PIOVESAN, Flávia. "Direitos Humanos Internacionais e Jurisdição supra-nacional: a exigência de federalização", Revista Procuradores do Estado, 2000.

_____*Direitos Humanos e Justiça Internacional*, São Paulo:Saraiva, 2007.

POLLARD, Matt. "A Implementação do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (OPCAT) em Estados Federais ou Descentralizados". Publicação da Seminário sobre Implementação do OPCAT, 2007.

RAMOS, André de Carvalho *Teoria geral dos Direitos Humanos na ordem internacional*. São Paulo:Renovar, 2005.

_____*Direitos Humanos em juízo.* São Paulo:Max Limonad, 2001.

SADEK, Maria Tereza. "Judiciário: mudanças e reformas". Revista Estudos Avançados, IEA/USP, vol. 18. n º 51, 2004.

SARLET, Ingo e FURIAN, Leonardo. "A reforma (deforma) do Judiciário e a assim chamada federalização dos crimes contra direitos humanos: proteção ou violação de princípios e direitos fundamentais?", Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado n º 4, dezembro de 2005.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo:Malheiros, 2001.

STEINER, Henry e ALSTON, Philip. *International Human Rights in context*. Claredon Press, Oxford, 1996.

VIEIRA, Oscar Vilhena. "Que reforma?", Revista Estudos Avançados, IEA/USP, vol. 18. n º 51, 2004.