FEDERALIZAÇÃO DOS CRIMES CONTRA OS DIREITOS HUMANOS*

MARSELHA BORTOLAN CARAM**

Introdução

O objetivo deste trabalho será demonstrar a substancial constitucionalidade do artigo 109, inciso V-A, § 5º, da Constituição Federal de 1988, introduzido pela EC 45/04, publicada no *D.O.U*. em 31.12.2004, que se traduz na possibilidade de federalização da competência para processar e julgar as graves violações aos direitos humanos, isto é, um incidente de deslocamento da competência da justiça estadual para a justiça federal para o processamento e julgamento das causas relativas a direitos humanos.

Dessa forma, será realizado um estudo sistemático e finalístico da legislação interna, objetivando demonstrar a constitucionalidade e auto-aplicabilidade da norma expressa no artigo 109, inciso V-A, § 5º, da Constituição de 1988, bem como sua absoluta consonância com a sistemática processual vigente e com a sistemática internacional de proteção aos direitos humanos, que admite a submissão de um caso de violação aos direitos humanos à apreciação de organismos internacionais quando o Estado mostrar-se falho ou omisso no dever de protegê-los.

Propõe-se, ainda, definir critérios objetivos à incidência e delimitação do instituto, com base na legislação interna e internacional, de forma a conferir-lhe um caráter menos político-discricionário e mais legalista, mais neutro e menos corporativista, contribuindo, assim, para sua garantia, eficácia social e legitimidade.

1. O Federalismo

"Se a nova Constituição for examinada com sinceridade e escrúpulo, achar-se-á que a mudança por dia proposta consiste muito menos na concessão de "poderes novos" à União do que na revalidação dos "poderes originais" (O Federalista).

* Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Direito Constitucional, Pós-Graduação Lato Sensu, da Escola Superior de Direito Constitucional.

** Servidora Pública do Ministério Público Federal, exercendo a função de Analista Processual na Procuradoria da República em São Paulo – PR/SP. Especialista em Direito Constitucional pela Escola Superior de Direito Constitucional – ESDC.

A forma federativa de Estado tem origem com a Constituição dos Estados Unidos e data de 1787, quando as treze colônias britânicas da América, soberanas entre si desde 1776, reuniram-se em Congresso e formaram, em 1781, por meio do tratado internacional denominado Artigos de Confederação, um pacto confederativo, a fim de se protegerem das constantes ameaças da antiga metrópole inglesa. Nesse pacto, entretanto, permitia-se a denúncia do tratado a qualquer tempo, consagrando-se assim o direito de retirada dos Estados-Membros.

Ocorre que a previsão do direito de secessão fragilizava a posição desses Estados independentes perante os iminentes ataques britânicos. Foi a partir dessa conscientização que, reunidas na cidade de Filadélfia, estruturaram as bases para a Federação norte-americana, consolidada na Constituição norte-americana, que entrou em vigor em 1787. Dessa unificação, os Estados cederam seus poderes soberanos a um ente centralizador e passaram a ser autônomos entre si, não se permitindo mais o direito de secessão.

A Federação no Brasil teve início com o Decreto n° 1 de 15 de novembro de 1889. Todavia, sua consolidação iniciou-se com a primeira Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891, que estabeleceu em seu artigo 1º que

> a Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

A utilização da expressão "Estados Unidos" evidencia o mero transplante do modelo norte-americano, o qual, entretanto, era incompatível com a formação histórica brasileira formada pela descentralização do poder antes unificado (*Constituição Politica do Imperio do Brazil* de 25 de março de 1824), enquanto que a federação norte-americana formou-se pela união dos Estados soberanos.

Com o objetivo de analisar o papel da União e da justiça federal interna e internacionalmente no histórico cenário constitucional brasileiro, verifica-se que a primeira Constituição Republicana determinava a competência do Presidente da República para a celebração de tratados internacionais (art. 48, 16º), que apenas teriam eficácia no nosso ordenamento jurídico com a aprovação definitiva pelo Congresso Nacional (Art. 34, 12º).

Ademais, prevendo a criação de Juízes e Tribunais Federais, a Constituição Republicana de 1891, incumbiu esses órgãos de processar e julgar as questões de direito criminal ou civil internacional. Todavia, esses órgãos federais só foram instalados em 1894, com a edição da Lei

n° 221, regulamentada pelo Decreto n° 3.084, de 05 de novembro de 1898, que consolidou a legislação relativa à justiça federal e estabeleceu que a Justiça da União era composta pelo Supremo Tribunal Federal, juízes seccionais, juízes substitutos, sendo um para cada Estado e Distrito Federal, juízes suplentes e Tribunais do Júri.

Essa organização federal foi mantida com a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. Todavia, as relações de cooperação entre a União e os Estados-Membros se intensificaram, muito embora essa Carta tenha ampliado significativamente o rol de competência da União e ampliado seu espaço de atuação sobre os Estados, prevendo inclusive o instituto da intervenção federal.

Nas palavras de Carmén Lúcia Antunes Rocha:

> Todavia, se se manteve a forma, alteraram-se-lhe os contornos. (...) Essa nova forma de se firmarem as relações entre a União e os Estados-membros, mais coordenados e mais próximos, que antes vigorava sob a égide da Constituição de 1891, ensejou a proclamação de alguns doutrinadores no sentido da substituição constitucional do federalismo dual pelo federalismo cooperativo (ROCHA. 1997, p 225/226).

Da mesma forma que a Constituição anterior, manteve a competência da União para a celebração de Tratados Internacionais. Ainda dispôs competir aos juízes federais o processamento e julgamento das causas em que a União for interessada como autora ou ré, assistente ou opoente, assim como das causas movidas com fundamento em contrato ou tratado do Brasil com outras nações e das questões de Direito Internacional Privado ou Penal.

Observe-se que o Governo Provisório instituído pelo Decreto nº 19.938, de 11 de novembro de 1930, não obstante ter concentrado atribuições próprias do Poder legislativo ao Chefe do Poder Executivo, excluindo da apreciação judicial decretos e atos do Governo Provisório, bem como ter suspendido as garantias constitucionais outrora previstas, manteve a estrutura do Poder Judiciário Federal.

Por seu turno, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937, sob o título *Da Organização Nacional,* também especificou em seu artigo 3º a forma federativa do Estado brasileiro e manteve no artigo 15 a competência da União para a celebração de tratados internacionais.

No entanto, essa Constituição, ao contrário das anteriores, suprimiu a figura dos juízes e tribunais federais de sua organização judiciária, estabelecendo serem órgãos do Poder Judiciário apenas o Supremo Tribunal Federal, os juízes e tribunais dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e, por fim, os juízes e tribunais militares.

Por outro lado, não é demais acrescentar que a Constituição que ora se trata foi a primeira a prever a possibilidade de intervenção federal nos estados na hipótese de serem violados os princípios constitucionais dos direitos e garantias assegurados em seu corpo, mais especificamente, em seu artigo 122, quais sejam, direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade.

Cumpre ressaltar que apesar de tímido e de individualizado o rol de direitos e garantias, pela primeira vez na história do constitucionalismo brasileiro eles foram elevados ao grau de princípios constitucionais e considerados essenciais ao núcleo federativo. Foi conferida à União a responsabilidade pela sua proteção, possibilitando, inclusive, a hipótese de intervenção nos estados federados, a fim de efetivamente assegurá-los.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946, caracterizada por uma evidente preocupação conciliadora, abalada pela Constituição anterior, retornou à opção do federalismo cooperativo, adotando o modelo acolhido na Constituição de 1934, no sentido de buscar essencialmente o estreitamento das relações entre a União e os Estados-Membros, bem como o fortalecimento da União pela extensão de suas competências.

Também, sob o título *Da Organização Federal,* previu logo em seu artigo 1º o sistema federativo. Da mesma forma, dispôs competir à União a celebração de tratados internacionais e restabeleceu a justiça federal como esfera do Poder Judiciário, criando o Tribunal Federal de Recursos – TFR para funcionar como órgão de segunda instância das causas federais, entretanto, não previu em sua composição a figura do juiz federal, extinto pela Constituição anterior.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 também estabeleceu no seu artigo 1º que "o Brasil é uma República Federativa, constituída sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios".

Ademais, especificou no seu artigo 8º a competência da União para a celebração de tratados internacionais e indicou no artigo 107 os órgãos pertencentes ao Poder Judiciário da União, acrescentando a figura dos juízes federais.

Importante observar que, pela primeira vez, de forma expressa, fixou a competência da justiça federal para o processamento e julgamento dos crimes contra os direitos protegidos internacionalmente em tratados internacionais.

Dessa forma, dispunham os incisos III e V, do artigo 119 da Constituição de 1967:

> Art 119. Aos juízes federais compete processar e julgar, em primeira instância:
>
> III. as causas fundadas em tratado ou em contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional;
>
> V. os crimes previstos em tratado ou convenção internacional e os cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada, a competência da justiça militar;

Por fim, chega-se à atual Constituição de 1988, prevendo expressamente no seu artigo 1º, *caput,* a formação político-administrativa da República Federativa do Brasil por meio da união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito.

Essa mesma Constituição abriga em seu Título III *Da organização do Estado*, o Capítulo I *Da organização político-administrativa*, em cujo artigo 18 está discriminado que a República Federativa do Brasil compreende os seguintes entes autônomos: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Já no Capítulo III, referente ao Poder Judiciário, mais especificamente no artigo 92, reservado aos órgãos desse Poder, inovou em relação às Constituições anteriores, ampliando seu rol. Atualmente, com a Emenda Constitucional nº 45/04, foi acrescentado o inciso I-A ao artigo 92, incluindo o Conselho Nacional de Justiça como órgão do Poder Judiciário.

De todo o exposto, vê-se que o Estado Federal brasileiro, desde sua origem, foi dotado de personalidade jurídica de Direito Público Internacional, sendo a União, pessoa jurídica de Direito Público Interno, a entidade federal a representá-lo internacionalmente, exercendo as prerrogativas da soberania do Estado brasileiro.

Dessa forma, é a União quem sempre possuiu competência e legitimidade para representar a República Federativa do Brasil nos atos de Direito Internacional, isso porque o Presidente da República, Chefe Maior do Poder Executivo, cumula as funções de Chefe de Governo e de Chefe de Estado.

Destarte, pode-se traduzir a forma de Estado-federação como a associação de Estados autônomos para a formação do Estado Federal com repartição constitucional de competência e regras próprias de autonomia.

O princípio federativo assegura a pluralidade de ordens jurídicas autônomas e afinadas numa unidade que se assenta na totalidade da ordem constitucional nacional soberana. Assim, as entidades que compõem a Federação não se qualificam pela soberania, pois essa

característica é exclusiva da entidade nacional, mas sim, pela autonomia político-administrativa, ficando restritos ao exercício de suas competências, cuja descrição é constitucionalmente estabelecida de acordo com o modelo de Federação escolhido por um dado Estado soberano.

Ressalte-se que a autonomia das entidades componentes do Estado Federal pressupõe a repartição de competências para o exercício da atividade normativa e o princípio geral que norteia essa repartição de competência é o da *Predominância do Interesse*, cabendo à União as matérias e questões de predominante interesse geral e nacional; já aos Estados, as matérias de interesse regional e, por fim, aos Municípios, os assuntos de interesse local.

Assim, se a prevalência do interesse pertencer a toda a sociedade, outorga-se a competência à entidade nacional, se, ao contrário, o que prevalece é o interesse local, deixa-se sua condução à entidade estadual ou municipal.

É estudado que os limites da repartição de poderes dependem da natureza e do tipo histórico de federação: onde a descentralização é mais acentuada, os estados federados possuem um centro maior de competência, conforme se pode verificar do federalismo americano; já, onde predomina a centralização na figura da União, seu campo de competência é mais dilatado, limitando a atuação das outras entidades federativas. É o que ocorre no exemplo de federalismo brasileiro. A organização política de cada estado enfatiza uma tendência para uma maior ou menor centralização, e dela resulta a constitucionalização da forma de organização política do Poder.

Segundo José Afonso da Silva, a Carta Constitucional de 1988 conseguiu estruturar um sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiológicas com competências comuns e concorrentes, objetivando reconstruir um sistema federativo conforme critérios de equilíbrio ditados pela experiência histórica (SILVA. 2000, p. 477)

Interessante observar que o quadro de competências fixado na Constituição de 1988 atua, de modo geral, em favor de competências concorrentes, apontando para um federalismo cooperativo, preocupado mais com a atuação em regime de colaboração pelos entes federados que com a sua separação e independência recíproca, objetivando a melhor consecução dos objetivos comuns.

Para esse federalismo cooperativo, a coordenação de ações é tão essencial quanto à uniformização de certos interesses, em razão disso, determinadas questões de relevância nacional ou até mesmo supra-nacional, como é o caso da preservação da dignidade da pessoa

humana e dos seus valores fundamentais, têm caráter principiológico, impondo e estendendo sua observância a todas as pessoas de direito público envolvidas de modo consorciado.

Um forte e significativo exemplo desse federalismo cooperativo vem ilustrado na recente Lei nº 10.446, de 08 de maio de 2002, que, dispondo acerca das infrações penais de repercussão interestadual e internacional, em cumprimento ao §1º do artigo 144 da Constituição Federal, atribuiu à Polícia Federal, sem prejuízo da responsabilidade dos órgãos de segurança dos estados, o poder de investigação das infrações penais relativas à violação a direitos humanos, que a República Federativa do Brasil se comprometeu a reprimir em decorrência de tratados internacionais firmados.

Conforme bem expressado por Carmén Lúcia Antunes Rocha:

> A autonomia das entidades federadas, que garante a existência do consórcio de ordens jurídicas parciais compostas, coordenada e harmoniosamente, em uma única nacional, é a pedra de toque da Federação, ou, na palavra de Campos Salles, Ministro da Justiça do Governo Provisório da República implantada no Brasil em 1889, é ela "o coração da Federação". (ROCHA. 1997, p. 180)

2. Emenda constitucional n° 45/04

É cediço que reformar uma Constituição não significa destruí-la, mas sim atualizá-la, não desfazendo o caminho andado, mas avançando sobre ela, em razão da impossibilidade de expressar as necessidades de todos os tempos.

Assim, uma Constituição reformada une o passado e o presente e se projeta para o futuro, ratificando a continuidade histórica, política e jurídica.

Não se deve, portanto, abandonar os valores e princípios já consagrados, mas sim fortalecê-los. Para salvaguardar a continuidade, toda reforma constitucional deve conservar e fortificar os valores pétreos conquistados no tempo e consagrados no texto constitucional, significando patrimônio da pessoa humana, bem como preservar os princípios inalteráveis que fazem a profunda tradição jurídica de um país.

Na ordem jurídica a reforma opera com a definição dos novos valores, acrescidos aos já existentes, figurando como resultado de transformações ocorridas no contexto social, político e econômico.

Nesse sentido, deu-se a necessidade de reforma da Constituição, mais especificamente do seu artigo 109, pela Emenda Constitucional nº 45̃ 04, cujo propósito é claramente legítimo: outorgar mais proteção aos direitos humanos fundamentais.

No entanto, faz-se necessário adentrarmos no tema apresentando um resumo histórico desde a proposta original até a versão aprovada no texto final.

Como visto anteriormente, a Constituição Federal de 1967 inaugurou expressamente a competência da justiça federal para processar e julgar crimes contra os direitos protegidos internacionalmente em tratados internacionais.

Assim estabelecia o seu artigo 119, inciso V, da CF/67:

> Art 119. Aos juízes federais compete processar e julgar, em primeira instância:
>
> V. os crimes previstos em tratado ou convenção internacional e os cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada, a competência da justiça militar;

Em 1996 foi editado o primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos. Uma das propostas, apresentada pelo então Ministro da Justiça Nelson Jobim, era a federalização dos crimes contra os direitos humanos por meio da PEC 368-A de 13.5.96, assim redigida:

> Art. 1º. São acrescentados dois incisos no art. 109 da Constituição, de números XII e XIII, com a seguinte redação:
>
> Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:
>
> XII. os crimes praticados em detrimento de bens ou interesses sob a tutela de órgão federal de proteção dos direitos humanos;
>
> XIII. as causas civis ou criminais nas quais órgão federal de proteção dos direitos humanos ou o Procurador-Geral da República manifeste interesse (*g.n.).*

Na exposição de motivos da PEC nº 368-A de 1996, encontrava-se a seguinte justificativa:

> (...) a despeito do cuidado da Constituição em assegurar os direitos humanos, a realidade é que a violação desses direitos em nosso país tornou-se prática comum, criando um clima de revolta e de insegurança na população, alem de provocar indignação internacional. É que o Estado brasileiro, ao cuidar de bem definir os ordenamentos que asseguram tais direitos descurou em relação a instrumentos capazes de assegurar o seu pleno exercício. De fato nenhuma mudança substancial foi estabelecida na competência e na organização das polícias pela Constituição de 1988 (...).

Com isso, constitucionalmente, as lesões aos direitos humanos ficaram sob a égide do aparelhamento policial e judicial dos estados federados que, em face de razões históricas, culturais, econômicas e sociais têm marcado sua atuação significativamente distanciada dessa temática. Esse distanciamento apresenta-se ainda mais concreto e evidente nas áreas periféricas das cidades e do campo, em que fatores econômicos e sociais preponderam

indevidamente na ação do aparelhamento estatal. Essa fragilidade institucional criou clima propício para cada vez mais freqüentes violações dos direitos humanos em nosso país, que ficam imunes à atuação fiscalizadora e repressora do Estado. Esse quadro de impunidade que ora impera está a exigir medidas destinadas a revertê-lo, sob pena dos conflitos sociais se agravarem de tal forma que venham fugir ao controle do próprio Estado. Por estas razões e visando a realização, em concreto, dos direitos humanos em nosso país, julgamos necessário incluir na competência da justiça federal os crimes praticados em detrimento de bens ou interesses sob a tutela de órgão federal de proteção dos direitos humanos, bem assim as causas civis ou criminais nas quais o mesmo órgão ou o Procurador-Geral da República manifeste interesse. A fórmula consiste na inserção de dois novos incisos no art. 109 da Constituição.

Tal sugestão foi apensada a PEC nº 96/92, de iniciativa do então Deputado Federal Hélio Bicudo, que originou a proposta de reforma do Poder Judiciário e que recentemente foi aprovada, não sem uma série de ajustes, inclusive no tocante ao tema ora versado.

Com efeito, no ano de 2000, modificou-se o texto, e a Câmara dos Deputados chegou a aprovar a proposta de emenda de reforma do Judiciário, que, no concernente à federalização das violações contra os direitos humanos, ficou com a seguinte redação:

> Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:
>
> V-A. as causas relativas a direitos humanos a que se refere o parágrafo quinto deste artigo;
>
> § 5º. nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos, dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a justiça federal.

Segundo Simone Schreiber e Flavio Dino de Castro e Costa:

> A inspiração desta deliberação da Câmara encontra-se em sugestão oferecida pela Associação Juízes para a Democracia (AJD), deste modo justificada: "Uma segunda hipótese de deslocamento de competência para a justiça federal, sem que com isso fossem feridas as normas de garantia referentes ao juiz natural e a proibição de juízos e tribunais de exceção, seria a de violação massiva ou reiterada de direitos humanos, praticada por agentes públicos ou com sua conivência, quando no juízo estadual competente estivessem comprometidos os meios internos para sua investigação, processo e julgamento, ou quando houvesse demora injustificada da prestação jurisdicional. A medida se justifica em face da competência subsidiária das Cortes internacionais, que prevêem, nas hipóteses de esgotamento das vias internas ou de injustificável atraso na prestação jurisdicional, condição de procedibilidade das queixas

> apresentadas aos órgãos internacionais de controle e proteção de direitos humanos. Lembre-se ainda que o julgamento justo e imparcial, e em prazo razoável, é garantia fundamental do ser humano, previsto, entre outras, na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, como garantia não só do acusado, mas igualmente das vítimas. Afastando-se por completo qualquer hipótese de avocação, o texto constitucional deveria delegar às vítimas, ao Ministério Público, ou a quaisquer das entidades legitimadas constitucionalmente para a propositura de ações coletivas, a legitimação para suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, incidente para o deslocamento de competência, para que a Corte Superior, em regular processo e julgamento, decida se a situação define hipótese de violação de direitos humanos passível de responsabilização internacional do país e, portanto, afeta a justiça federal. (SCHREIBER e COSTA. Acesso em 04 de novembro de 2005)

Remetida ao Senado Federal, em março de 2002, a Comissão de Constituição e Justiça aprovou o seguinte acréscimo (inciso V-B) no rol de competências da justiça federal.

> Art. 109 (...)
>
> V-A. as causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º deste artigo;
>
> V-B. os crimes praticados em detrimento de bens ou interesses sob tutela de órgão federal de proteção dos direitos humanos, nos termos da lei.
>
> § 5º. Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a justiça federal.

A última redação, aprovada pelo Senado em primeiro turno no dia 07 de julho de 2004 e que resultou definitivamente aprovada pelo plenário em 17 de novembro de 2004, com posterior promulgação da Emenda Constitucional n° 45 em 08 de dezembro de 2004, estabeleceu que:

> Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:
>
> V. os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente;
>
> V–A. as causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º deste artigo;
>
> § 5º. Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a justiça federal.

Tendo em conta a evidente conexão com o problema da federalização da competência para o julgamento dos crimes contra os direitos humanos, cumpre recordar que em 08 de maio de 2002 foi sancionada a Lei n 10.446, que dispõe sobre infrações penais de repercussão interestadual ou internacional em cumprimento ao artigo 144 da Constituição Federal, atribuindo à Polícia Federal, independentemente da responsabilidade dos órgãos de segurança dos Estados, proceder à investigação do seguinte modo:

> 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 Civis dos Estados, proceder à investigação, dentre outras, das seguintes infrações penais:
>
> III. relativas à violação a direitos humanos, que a República Federativa do Brasil se comprometeu a reprimir em decorrência de tratados internacionais de que seja parte;

Com esta iniciativa da lei, que disciplina a investigação pela Polícia Federal, demonstra-se que a federalização da competência para julgamento dos crimes contra os direitos humanos não constitui processo engendrado exclusivamente no âmbito da reforma do Poder Judiciário, mas sim que tem sido acompanhado por outras medidas e ações positivas que o atual cenário globalizado reivindica.

Dessa forma, a Emenda Constitucional n° 45/04 inovou a Constituição Federal, inserindo o inciso V-A e o § 5º ao artigo 109 da Constituição Federal. Da análise textual da norma, verifica-se sua plena eficácia constitucional, impondo sua observância e aplicabilidade de forma direta, imediata e integral, sem necessidade de regulamentação específica. Outra interpretação não lhe poderia ser dispensada, uma vez que se trata de norma veiculadora de direitos e garantias fundamentais, que tem aplicação imediata por força do disposto no §1º do artigo 5º da própria Constituição Federal.

3. Federalizaçãoo dos crimes contra os direitos humanos

3.1 Graves violações aos direitos humanos

A Carta Política de 1988 inaugurou na ordem constitucional um título exclusivo aos princípios fundamentais dentre os quais se destaca, logo em seu artigo 1º, o princípio da dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

> Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:
>
> III. a dignidade da pessoa humana.

Ainda, nesse mesmo Título I, reservado aos princípios fundamentais, está previsto que a República Federativa do Brasil reger-se-á em suas relações internacionais pelo princípio da prevalência dos direitos humanos.

> Art. 4º. A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:
>
> II. prevalência dos direitos humanos.

Logo em seguida, contendo o Título II da Carta Constitucional, encontram-se cinco capítulos reservados aos direitos e garantias fundamentais, aos quais o constituinte estabelece um rol detalhado, porém não exaustivo.

Observa-se que o Constituinte intencionalmente fixou os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, bem como o rol dos direitos e garantias fundamentais logo no início do diploma constitucional, ou seja, logo após o preâmbulo da Carta Política, a fim de evidenciar sua importância vital e singular no corpo da Constituição.

Como bem ressaltou Ingo Wolfgang Sarlet, o Constituinte, de forma clara e inequívoca, outorgou aos princípios fundamentais a qualidade de normas responsáveis por embasar e informar toda a ordem constitucional, especialmente a das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais que, juntamente com eles, integram o núcleo essencial da nossa Constituição formal e material (SARLET. 2001, p. 62)

Dessa forma, a Carta Política de 1988 elevou o valor da dignidade ao status de princípio normativo fundamental, conferindo ao Estado a finalidade precípua de protegê-lo e garanti-lo, já que sua existência se faz em função da pessoa humana.

Infere-se desses dispositivos a intensa preocupação da Constituição de 1988 em assegurar a dignidade e o bem-estar da pessoa humana como um imperativo de justiça social, essenciais a um Estado que se afirma constitucionalmente como democrático e social e que eleva a dignidade da pessoa humana a um princípio-corolário constitucional, protegido pela cláusula pétrea garantidora de direitos e garantias fundamentais.

No plano internacional, a adoção em 1948 da Declaração Universal de Direitos Humanos pela Assembléia Geral das Nações Unidas constitui o principal marco no desenvolvimento da

idéia contemporânea de direitos humanos. Os direitos inscritos nesta declaração constituem um conjunto indissociável e interdependente de direitos individuais e coletivos, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, sem os quais não se alcança o verdadeiro sentido do princípio da dignidade da pessoa humana.

Com o passar do tempo, essa Declaração transformou-se em fonte de inspiração para a elaboração de diversas cartas constitucionais e tratados internacionais relacionados com a proteção dos direitos humanos.

Com efeito, os direitos humanos deixaram de ser uma questão afeta exclusivamente aos estados nacionais no limite de suas soberanias, passando, pelo contrário, a ser matéria de interesse de toda a comunidade internacional. A prova disso cite-se os mecanismos judiciais internacionais de proteção a esses direitos, como a Corte Interamericana e a Corte Européia de Direitos Humanos.

Cumpre esclarecer que a dignidade da pessoa humana, assim como os direitos humanos, não ganharam existência a partir do reconhecimento e fundamentação pelo ordenamento positivo. Todavia, o grau de reconhecimento conferido aos direitos humanos e sua legitimação pela ordem jurídico-constitucional e pelo Direito Internacional certamente iráo depender de sua efetiva realização e proteção.

É certo, contudo, que o primeiro passo à efetiva proteção e garantia desses direitos inicia-se internamente, ou seja, dentro da realidade político-social de um dado Estado.

Conforme afirmou Ingo Wolfgang Sarlet:

> Assim, há que se reconhecer que também o conteúdo da noção de dignidade da pessoa humana, na sua condição de conceito jurídico-normativo, a exemplo de tantos outros conceitos de contornos vagos e abertos, reclama uma constante concretização e delimitação pela práxis constitucional, tarefa cometida a todos os órgãos estatais (SARLET. 2001, p. 40)

O princípio da dignidade da pessoa humana, por ser um princípio fundamental, atua como elemento informador dos direitos e garantias fundamentais, ou seja, serve como critério para aplicação, interpretação e integração dos direitos fundamentais.

Na linha de André de Carvalho Ramos, identificando a existência do princípio da não tipicidade dos direitos fundamentais, defende-se que

> há sempre a possibilidade de uma compreensão aberta do âmbito normativo das normas de direitos humanos, o que fixa margens móveis para o conjunto de direitos humanos assegurados em uma determinada

> sociedade (...) Tais margens móveis do conceito de direitos humanos também denomina-se eficácia irradiante dos direitos fundamentais (RAMOS. 2002, p. 13)

Portanto, esse princípio deve ser utilizado no caso concreto, objetivando solucionar as controvérsias existentes sobre o conceito de "grave violação aos direitos humanos". Com relação ao termo "graves violações", o próprio constituinte preferiu não predeterminá-lo, a fim de não restringir seu campo de incidência. No entanto, ofereceu uma boa pista: violação coligada com as obrigações decorrentes de tratados internacionais dos quais o Brasil seja parte. Portanto, essa gravidade não pode ser aferida tendo em conta somente o fato em si mesmo considerado ou a qualidade do agente ou da vítima.

Nesse sentido, importante observar a literal redação do § 5º, inciso V-A, do artigo 109, da Carta Constitucional, prevendo que "nas hipóteses de grave violação de *direitos humanos*, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de *direitos humanos* dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a justiça federal".

O próprio Superior Tribunal de Justiça, quando do julgamento do Incidente de Deslocamento de Competência – IDC nº 1, esclareceu que

> 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.

Entende-se que a escolha pela terminologia "direitos humanos" e não "direitos fundamentais" foi intencional, em razão da já prevista norma-princípio inserta no artigo 4º, inciso II, da Constituição Federal, estabelecendo que, no plano das relações internacionais, a República Federativa do Brasil deverá zelar pela prevalência dos direitos humanos. Entenda-se, pelos direitos protegidos internacionalmente, pois no plano interno encontram-se os direitos fundamentais, concretizados e guizados a um grau superior de garantia e segurança, conforme expressamente demonstrado no Título II da Carta Constitucional.

Daí resulta a ausência propositada da rotulação dos direitos aptos a invocar o incidente de deslocamento de competência. A falta de discriminação demonstra sua universalidade, já que os direitos fundamentais propriamente ditos variam conforme a ideologia e modalidade de Estado. Como sempre afirmou o professor Paulo Bonavides, "os direitos fundamentais, em rigor, não se interpretam; concretizam-se".

Nesse passo, a inovação trazida com a Emenda Constitucional nº 45/04 abrange tanto os direitos humanos positivados internacionalmente quanto os direitos fundamentais propriamente ditos, garantidos expressamente na nossa Carta Constitucional.

3.2 Tratados internacionais

Uma norma jurídica não é apenas vigente quando expressamente declarada pelas partes num tratado, ou votada pelo órgão deliberativo de um organismo internacional segundo seu estatuto. A vigência jurídica resulta também de uma aceitação geral da norma como vinculante no meio social.

No plano internacional, a responsabilidade do Estado é una e indivisível no que se refere às obrigações em matéria de direitos humanos ratificadas em tratados que se comprometeu a cumprir, por meio do livre e pleno exercício de sua soberania.

O Brasil é signatário de praticamente todos os documentos internacionais sobre direitos humanos, quais sejam, *a*- Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio - 1948; *b*- Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados - 1951; *c*- Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados - 1966; *d*- Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos - 1966, ratificado em 24-01-1992; *e*- Protocolo Facultativo Relativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos - 1966; *f*- Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - 1966, ratificado em 24-01-1992; *g*- Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial - 1965; *h*- Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher - 1979; *i*- Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher - 1999, ratificado em 28-06-2002; *j*- Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes - 1984, ratificado em 28-09-1999; *k*- Convenção sobre os Direitos da Criança - 1989, ratificado em 24-09-1990; *l*- Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional - 1998, ratificado em 20-06-2002; *m*- Convenção Americana sobre Direitos Humanos - 1969, ratificado em 25-09-1992; *n*- Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em

Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador -1988), ratificado em 21-08-1996; *o*- Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos Referente à Abolição da Pena de Morte - 1990, ratificado em 13-08-1996; *p*- Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura - 1985, ratificado em 20-07-1989; *q*- Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher - 1994, ratificado em 27-11-1995; *r*- Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores - 1994, ratificado em 24-01-2004 e *s*- Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Pessoas Portadoras de Deficiência - 1999.

Com efeito, a República Federativa do Brasil encontra-se vinculada a sistemas jurisdicionais internacionais, como exemplo a Corte Interamericana de Direitos Humanos, a Corte Internacional de Justiça e a Corte Criminal do Tribunal Penal Internacional, criado pelo Estatuto de Roma de 1998 e promulgado no Brasil por meio do Decreto n° 4.388, de 25 de setembro de 2002.

A submissão do Brasil ao Tribunal Penal Internacional deu os primeiros passos com a previsão contida no artigo 7 do ADCT, estabelecendo que o Brasil propugnará pela formação de um Tribunal Internacional dos Direitos Humanos.

Em 17 de julho de 1998 é aprovado o Estatuto de Roma, que cria o Tribunal Penal Internacional, sendo ratificado pelo Brasil em 07 de fevereiro de 2000, mas aprovado pelo Congresso Nacional apenas em 06 de junho de 2002 por meio do Decreto Legislativo n° 112, promulgado em 25 de setembro de 2002 pelo Decreto Presidencial n° 4.388.

Está previsto no artigo 1º do Estatuto que o Tribunal Penal Internacional será uma instituição permanente, com jurisdição sobre as pessoas responsáveis pelos crimes de maior gravidade[1] com alcance internacional e será complementar às jurisdições penais nacionais. Assim, a jurisdição do Tribunal é adicional, subsidiária e complementar à jurisdição nacional, estando condicionada à incapacidade ou à omissão do sistema judicial interno, de modo que cabe primeiramente ao Estado o dever de exercer sua jurisdição penal contra os responsáveis por crimes internacionais. No caso, será o Nacional quem se submeterá à jurisdição do Tribunal Penal Internacional, mas será a República Federativa do Brasil quem sofrerá a desmoralização perante a comunidade internacional.

Com a Constituição da República de 1998, tornou-se mais efetivo o processo de incorporação de importantes instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos,

1 O rol dos crimes previstos no artigo 5º é taxativo: genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra, crimes contra a Paz e crimes de agressão.

possibilitando o fortalecimento e a ampliação do universo de direitos fundamentais assegurados pela Carta Constitucional.

Assim, a partir da Constituição de 1988, tornou-se mais intensa a conjugação e a interação entre o direito internacional e o direito interno, consolidando o processo de internacionalização do direito constitucional somado ao processo de constitucionalização do direito internacional, de modo a justificar o acolhimento do princípio da primazia dos direitos humanos e a prevalência do princípio da dignidade da pessoa humana.

3.3 O papel da união no cenário interno e internacional

Está expressamente definido no artigo 1º combinado com o artigo 18, ambos da Constituição Federal de 1988, quais os entes que compõem a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil: União, estados, Distrito Federal e municípios.

Ainda, nos moldes do artigo 21, inciso I, a Constituição afirma competir à União "manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais". Nesses termos, é a União quem se responsabiliza em nome da República Federativa do Brasil pelas regras e preceitos fixados nos Tratados Internacionais.

Logo, na hipótese de descumprimento e afronta a direitos humanos no território nacional, será a União a responsável internacionalmente por essas violações.

Ademais, o próprio artigo 109, inciso III da Constituição Federal, ao estabelecer que compete aos juízes federais processar e julgar "as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional", já evidencia o interesse jurídico da União no julgamento dos crimes contra os direitos humanos.

Não é por outro motivo que o inciso V desse mesmo artigo 21 estabelece competir à União a intervenção federal. E ainda em seu artigo 34, inciso VII, "b" prevê a intervenção da União nos Estados quando necessário para assegurar a observância do princípio constitucional dos direitos da pessoa humana.

A importância da proteção dos direitos da pessoa humana vem consagrada já no artigo 1º, na porta de entrada da Constituição Federal, que estabelece como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (inciso III) a dignidade da pessoa humana.

Complementando, no artigo 4º, inciso II, VIII e IX está determinado que a República Federativa do Brasil rege-se, em suas relações internacionais, pelos princípios da prevalência

dos direitos humanos, do repúdio ao terrorismo, ao racismo e pela cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.

Cumpre ressaltar, entretanto, que o fato da República Federativa do Brasil estar integrada internacionalmente ao movimento global de tutela dos direitos humanos fundamentais não significa automaticamente que esses direitos estejam sendo satisfatoriamente respeitados no nosso país ou que o Brasil já tenha alcançado níveis mínimos de tutela desses direitos. O acesso ao Judiciário brasileiro ainda é muito precário. A impunidade é alarmante.

Atualmente, há, em média, cem casos contra o Brasil pendentes na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. (...) Cabe atentar que, deste universo de cem casos, apenas dois (concernentes a trabalho escravo) apontam a responsabilidade direta da União em face da violação de direitos humanos. Nos demais casos — 98% deles — a responsabilidade é do Estado. Observe-se que boa parte destes casos pendentes na Comissão poderá ser submetida à Corte Interamericana, cuja jurisdição foi reconhecida pelo Brasil em dezembro de 1998(...).

Todavia, paradoxalmente, em face da sistemática vigente, a União, ao mesmo tempo em que detém a responsabilidade internacional, não detém a responsabilidade nacional, já que não dispõe da competência de investigar, processar e punir a violação, pela qual internacionalmente estará convocada a responder. Ressalte-se que se amplia enormemente a responsabilidade internacional da União em matéria de direitos humanos (PIOVESAN. 2005, p. 78/79)

Ora, por essas determinações constitucionais analisadas, a União não pode invocar no plano internacional a cláusula federativa e querer que o Estado, como ente autônomo, seja responsabilizado pelo cometimento ou pela omissão na prevenção dos crimes contra os direitos humanos.

Por esse motivo, adequando o funcionamento do Poder Judiciário brasileiro ao sistema internacional de proteção dos direitos humanos estabelecido constitucionalmente, a EC nº 45/04 fixou que:

> Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:
>
> V-A. as causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º deste artigo;
>
> § 5º. Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos

> quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a justiça federal.

A federalização de crimes desta ordem encontra respaldo no direito comparado. Conforme Francisco Rezek[2]:

> Em geral, nas federações os crimes dessa natureza, os crimes previstos por qualquer motivo em textos internacionais, são crimes federais e da competência do sistema federal de Justiça. Isso tem várias vantagens, como uma jurisprudência uniforme, uma jurisprudência unida, a não tomada de caminhos diversos segundo a unidade da federação em que se processe o crime. É vantajoso e é praticado em outras federações.

Essa necessidade de adequação das normas de direito interno à sistemática internacional de proteção dos direitos humanos, a fim de se alcançar sua máxima efetividade, decorre da obrigação geral que os Estados (países) têm de organizar o poder público para garantir a todas as pessoas, sob sua jurisdição, o livre e pleno exercício de tais direitos.

Nas palavras de Cançado Trindade:

> Ao ratificar os tratados de direitos humanos, os Estados-Partes contraem, a par das obrigações específicas relativas a cada um dos direitos protegidos, a obrigação geral de adequar seu ordenamento jurídico interno às normas internacionais de proteção. (...) É este um preceito, mais do que do direito dos tratados, do direito da responsabilidade internacional do Estado, firmemente cristalizado na jurisprudência internacional. Segundo esta última, as supostas ou alegadas dificuldades de ordem interna são um simples fato, e não exime os Estados-Partes em tratados de direitos humanos de responsabilidade internacional pelo não-cumprimento das obrigações internacionais contraídas. A jurisprudência tanto da antiga Corte Permanente de Justiça Internacional como da Corte Internacional de Justiça assinala que as obrigações internacionais devem ser cumpridas de boa fé, não podendo os Estados invocar, como justificativa para seu descumprimento, disposições de direito constitucional ou interno. Este princípio básico, judicialmente reconhecido, encontra-se codificado precisamente no artigo 27 das duas Convenções de Viena supracitadas (TRINDADE. 1999, p. 134/135).

Portanto, a inovação constitucional trazida pela EC n° 45/04 de transferir da justiça estadual para a justiça federal, de forma subsidiária, a investigação, o processamento e o julgamento das graves violações contra os direitos humanos, objetivando o efetivo combate a sua impunidade, está em perfeita consonância com a sistemática interna e internacional vigente. Afinal é a União a responsável por manter relações com Estados estrangeiros e firmar

2 Ex-ministro do STF, ex-ministro das Relações Exteriores e atualmente Juiz da Corte Internacional de Justiça da Haia, na Holanda. Citado por SCHREIBER, Simone; CASTRO E COSTA, Flávio Dino. Federalização da competência para julgamento de crimes contra os direitos humanos. Disponível em http://www.ajd.org.br. Acesso em 04 de novembro de 2005.

compromissos com organizações internacionais, por representar internacionalmente o Estado brasileiro e responder perante a comunidade internacional pelas violações às obrigações firmadas em tratados, personificando os ideais republicanos consagrados nos artigos 1º a 4º da Constituição Federal.

3.4 Incidente de deslocamento de competência

Determina o § 5º, do inciso V-A, do artigo 109 da Constituição Federal que

> nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a justiça federal (*g.n.*).

O incidente de deslocamento de competência é instrumento jurídico de natureza constitucional e serve como condição de procedibilidade para o deslocamento da competência estadual para a federal. Dessa forma, tem como finalidade assegurar o efetivo cumprimento das normas protetoras de direitos humanos, consagrados em tratados internacionais e, também, resguardar a responsabilidade da União, como representante da República Federativa do Brasil perante a comunidade internacional.

Esse instituto está em consonância com o artigo 5º, inciso LXXVIII, da Carta Constitucional que visa assegurar a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo com os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Considerando sua finalidade protetiva e garantidora dos direitos humanos, possui aplicação imediata, nos termos do § 1º, do artigo 5º, da Constituição da República que estabelece que "as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata".

Da leitura do §5º, inciso V-A, do artigo 109 da Constituição Federal, extrai-se que o instituto de federalização da competência para julgamento dos crimes contra os direitos humanos possui três requisitos cumulativos, dois explícitos: *a*- ocorrência de grave violação aos direitos humanos; *b*- possibilidade de responsabilização internacional da União, representando a República Federativa do Brasil; e o último, implícito: *c*- incapacidade do Estado de cumprir seu dever funcional seja por desinteresse, omissão, leniência, negligência, conluio, conivência, ausência de vontade política, falta de estrutura material ou pessoal, entre outros.

O último requisito, qual seja, incapacidade do órgão estadual, primariamente responsável pela investigação, processamento ou julgamento, de cumprir seu dever funcional, apesar de implícito, deve ser rigorosamente observado, sob pena de se estar constitucionalizando uma abusiva invasão de competência por parte da União.

A legitimidade para invocar o incidente de deslocamento de competência é conferida com exclusividade ao Procurador-Geral da República, conforme expressamente estabelecido no artigo 109, inciso V–A, § 5º, da Constituição Federal.

Dessa forma, o Procurador-Geral da República, no exercício de suas atribuições e com base na independência funcional do Ministério Público atua discricionariamente, não estando obrigado a invocar o incidente ainda que representado por entidades de classe de âmbito nacional ou por qualquer entidade federal de proteção e defesa dos direitos humanos.

Vale a pena citar, a título exemplificativo, um caso real em que o Procurador-Geral da República, à época, Dr. Cláudio Fonteles, determinou o arquivamento de uma representação de instauração de incidente de deslocamento de competência, com fulcro no § 5º, artigo 109 da Constituição Federal, formalizada pela Fundação Interamericana de Direitos Humanos e pelo Centro Santos Dias de Direitos Humanos da Arquediocese de São Paulo, relativa aos sete crimes cometidos contra moradores de rua na cidade de São Paulo[3].

Sustentaram os requerentes que as investigações por parte da polícia civil estadual foram instauradas apenas "com o interesse de provocar querelas de natureza político-partidária entre as administrações estadual e municipal". Ainda afirmaram que

> esta situação só está ocorrendo, a nosso juízo, em virtude do envolvimento de agentes policiais estaduais no caso. A polícia estadual não tem isenção suficiente para levar as investigações a termo e encontrar os responsáveis pelos graves fatos narrados na abertura desta representação.

Todavia, o então Procurador-Geral da República entendeu que não era o caso de invocar o incidente de deslocamento de competência, sob o fundamento de que não estava evidenciada a inércia injustificada na apuração dos fatos narrados, nem tampouco qualquer descomprometimento da apuração dos acontecimentos descritos. E concluiu, justificando que

> se falar em "federalização" — pura e simples — dos chamados "crimes contra os direitos humanos" é um grande equívoco. Isto porque, a rigor, o incidente de deslocamento de competência deve-se dar em casos excepcionais. Trata-se de uma jurisdição subsidiária, que deve ser acionada, *verbi gratia*, apenas naquelas circunstâncias em que os Estados-Membros

3 Representação PGR nº 1.00.000.011297/2004.

> apresentem quadro de leniência na definição dos feitos criminais movidos contra os que violam os direitos humanos, ou mesmo tolerem a desmoralização, pela reversão do quadro procedimental, dos que promovem a defesa dos direitos humanos.

Já no caso do assassinato da missionária Doroty Stang, ocorrido em 12 de fevereiro de 2005, no município de Anapu, estado do Pará, invocou o Procurador-Geral da República o incidente de deslocamento de competência a partir da investigação do crime, sob o argumento da ocorrência da grave violação aos direitos humanos e da alarmante necessidade de o Brasil cumprir as obrigações decorrentes da ratificação de pactos internacionais de direitos humanos.

Em suas razões, alega o suscitante que se encontram presentes, na hipótese, os requisitos que autorizam o deslocamento pretendido, que são: *a*- a grave violação de direitos humanos, tendo em vista que o trabalho da vítima destacava-se internacionalmente pela defesa intransigente dos direitos dos colonos envolvidos em conflitos com grileiros de terras naquela localidade, e *b*- a necessidade de garantir que o Brasil cumpra com as obrigações decorrentes de pactos internacionais firmados sobre direitos humanos, apontando, para tanto, evidências referentes ao quadro de omissões das autoridades estaduais constituídas, diversas vezes alertadas da prática das mais variadas atrocidades e violências envolvendo disputa pela posse e propriedade de terras no Município de Anapu/PA.

Consta do incidente uma seqüência de documentos, principalmente do Ministério Público Estadual, mediante os quais era solicitada a diversas autoridades a proteção policial no município, por causa do grande conflito envolvendo a disputa pela posse de terras. Entre eles, consta ofício, datado de abril de 2004, ou seja, um pouco mais de um ano antes do crime, emitido pela Procuradoria da República do Pará ao Secretário Especial de Defesa Social, demonstrando a necessidade de adoção de medidas urgentes, sob a advertência de que

> o clima está ficando cada vez mais tenso entre posseiros e fazendeiros, com registro de ameaças, torturas e morte de trabalhadores rurais, vítimas da ação de pistoleiros e grupos armados, a serviço de interesses econômicos de latifundiários, grileiros e pessoa envolvida na extração ilegal de madeira.

Consta, ainda, um outro ofício emitido também pela Procuradoria da República do Pará, mencionando textualmente os perigos enfrentados pela irmã Dorothy:

> Merece destaque, ainda, a situação da missionária, naturalizada brasileira, Dorothy Stang, em meio ao fogo cruzado, proveniente dos litígios, o que demonstra, a toda evidência, a imperiosa necessidade de uma participação efetiva e antecipada do poder público, com vistas a evitarmos novas

> tragédias, para que não sejam ceifadas outras vidas, em decorrência da omissão das autoridades constituídas.

Nesse contexto, importante observar a manifestação do então Presidente da Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil no Pará acerca da motivação do crime:

> É importante frisar que a morte aconteceu em virtude de o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) anunciar a breve implantação do Plano de Desenvolvimento Sustentável (PDS) naquela região, como medida concreta do sonhado projeto de desenvolvimento agrário em benefício dos colonos ali residentes, reivindicação antiga da Irmã Dorothy.

Ao invocar o incidente de deslocamento de competência, o Procurador-Geral da República, ressaltou que a Federação já teria deslocado contingente real do Exército Brasileiro, delegados e agentes da Polícia Federal para o local, "para o combate diuturno e incessante ao quadro de criminalidade constante e crescente que, na área, as autoridades estaduais não lograram debelar". Por fim, sustentou que "situações claras, assim demonstradas, de desacreditar o trabalho daqueles que se dedicam, indiscutivelmente, à defesa dos direitos humanos, implicam comprometer o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos a que o Brasil se obrigou".

Dessa forma, instado a julgar o incidente, o Superior Tribunal de Justiça, decidiu que

> 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 são próprias de texto constitucional tais definições.

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.

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, indeferir o incidente de deslocamento de competência, nos termos do voto do Sr. Ministro. Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima.[4]

Cumpre ressaltar que, apesar dessa atividade ser discricionária, não age o Procurador-Geral em nome próprio ou movido por interesses pessoais ou corporativistas, mas sim no interesse da União e de toda a coletividade em "assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte", objetivando, assim, a efetiva punição e repressão à pratica das graves violações aos direitos humanos que a União, representando a República Federativa do Brasil, comprometeu-se internacionalmente, por meio de Tratados Internacionais, a reprimir.

4 STJ, Incidente de Deslocamento de Competência - IDC 1/PA, 2005/0029378-4 julgamento ocorrido em 08/06/2005.

Ademais, na qualidade de membro do Ministério Público Federal, é o *dominos litis* da ação penal, motivo pelo qual, no momento da propositura da ação, age como substituto processual, representando toda a coletividade.

Com relação às interferências políticas nessa atribuição, considerando que o Procurador-Geral da República é escolhido pelo Presidente da República, o representante maior do Poder Executivo, o que se tem a lutar não é quanto à legitimidade dessa atribuição, mas sim, que a escolha seja feita por meio dos próprios membros do Ministério Público Federal.

Com efeito, está expresso no §1º, do artigo 128, da Constituição Federal que

> O Ministério Público da União tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República dentre os integrantes da carreira, com mais de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução.

Por seu turno, verifica-se no §3º do mesmo artigo, que a escolha do chefe do Ministério Público Estadual se faz por processo mais democrático e menos sujeito às influências políticas:

> Os Ministérios Públicos dos estados e do Distrito Federal e territórios formarão lista tríplice dentre integrantes da carreira, na forma da lei respectiva, para escolha de seu Procurador-Geral, que será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, para mandato de dois anos, permitida uma recondução.

Portanto, é legítima a eleição do Procurador-Geral da República como responsável pela invocação do incidente de deslocamento de competência, em razão de ser o chefe do Ministério Público da União o promotor natural perante o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, devendo zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos direitos assegurados na Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias a sua garantia, nos termos do artigo 129, inciso II, da CF.

4. Argumentos contrários à inovação

Os argumentos expostos a seguir foram formulados pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP e indicados em Ação Direta de Constitucionalidade – ADIN nº 3486 de 05-05-05.

> 1 - A "federalização dos crimes", ou seja, a criação de competência cuja fixação é estabelecida após a ocorrência dos fatos e de acordo com decisão discricionária e subjetiva do Procurador-Geral da República é

inconstitucional por ferir *cláusula pétrea do juiz natural*, estabelecida no artigo 5º, incisos XXXVII e LIII.

2 - A "federalização dos crimes" é inconstitucional por ferir *cláusula pétrea* do "Pacto Federativo", eis que se trata de uma "intervenção federal nos Estados" de "forma branca", já que a verdadeira intervenção federal, prevista no artigo 36 da Constituição Federal de 1988, impede votação de emenda constitucional.

3 - A "federalização dos crimes" é inconstitucional por criar uma espécie oblíqua de "Chefia do Procurador-Geral da República sobre os Procuradores Gerais de Justiça", lembrando que a figura é o retorno com outro rótulo da antiga *avocatória*, abolida pela legislação, sendo que consagra o Estado unitário ao invés do Estado Federado (aliás, o próprio nome do instituto já mostra o equívoco do assunto), já que não se está "federalizando", e sim unificando tudo para União.

4 - A "federalização dos crimes" gera "descriminação odiosa", pois desconfia de instituições do Estado-Membro (Ministério Público Estadual e Justiça Estadual), quando o critério é meramente de competência.

5 - A "federalização dos crimes" é figura totalmente desnecessária no Estado democrático de Direito, eis que existem instrumentos já consagrados como:

5.1 - "federalização (leia-se - unificação) das investigações" (a Polícia Federal pelo artigo 144, parágrafo primeiro da CF/88 com regulamentação da Lei 10.446/02, artigo 1, III já consagra a atuação da milícia federal em casos de violação de direitos humanos);

5.2 - desaforamento no rito do júri, onde os jurados sejam suspeitos ou comprometidos (artigo 424 do CPP) ou na Justiça Castrense (artigo 109 do CPPM);

5.3 - intervenção federal no Estado-Membro, quando a gravidade do assunto comprometer todas autoridades locais/Estadual na omissão de violação de tratados internacionais - artigo 36 da CF/88.

6- A "federalização dos crimes" é inconstitucional por violar a ampla defesa, eis que a mídia, com a federalização, pode provocar o "pré-julgamento" do caso, o que demonstra um aparente "Tribunal de Exceção", já que o juiz natural encontra-se completamente comprometido com um critério subjetivo feito por apenas uma única pessoa.

7- A "federalização dos crimes" é inconstitucional pela *ausência de contraditório com o Procurador-Geral de Justiça do Estado*, que sequer será respeitado como Chefe do Ministério Público Estadual, eis que basta o Procurador-Geral da República, que não é Chefe do Ministério Público Estadual, desejar a suscitação e o Superior Tribunal de Justiça concordar, que tudo estará comprometido, inclusive "causas cíveis", eis que a CF/88 não fala de "causas criminais", de sorte que pode haver comprometimento político com a medida em total desrespeito a regras objetivas e prévias de competência para evitar Tribunal de Exceção.

8- A "federalização dos crimes" é inconstitucional porque resulta na quebra da razoável duração do processo (nova redação do *artigo 5º, LXXVIII* - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a *razoável duração do processo* e os *meios que garantam a celeridade de sua tramitação*), eis que cabendo *Recurso Extraordinário* da "federalização" dos crimes (ou "das causas") pelos advogados do réu ou mesmo pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado questionado, o processo demorará até julgamento no órgão competente, podendo, em crimes de penas relativamente médias, ensejar prescrição.

9- A Emenda Constitucional n° 45/04 sujeitou a instauração da justiça federal à prévia provocação por parte do Procurador-Geral da República, criando uma competência penal absolutamente extravagante discricionária e incerta, pois, além da fluidez e pouca segurança dos critérios que a delimitam, foi a mesma submetida a um prévio juízo de conveniência e oportunidade do chefe do Ministério Público Federal, violando assim as garantias constitucionais do processo penal, dentre as quais, as previstas no artigo 5º, incisos XXXVII, XXXVIII, XXXIX e LIV. Dessa forma, se a EC n° 45/04 pretendia estabelecer uma nova hipótese de competência da justiça federal, relacionada ao julgamento de crimes graves contra os direitos humanos, deveria já em seu próprio corpo esclarecer quais os tipos de crimes que se enquadrariam nesse conceito ou, no mínimo, condicionar sua eficácia à lei posterior regulamentadora.

Por todo o exposto, sustentam que o ponto nodal da problemática reside na total ausência de critérios minimamente determinados para se poder identificar os bens jurídicos efetivamente violados e as circunstâncias em que tal violação ensejaria o deslocamento de competência.

5. Argumentos favoráveis

"A Assembléia Geral proclama a presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforcem, através do ensino e da educação, em promover o respeito a esses direitos e liberdades e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, em assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição".(Declaração Universal dos Direitos Humanos – 1948)

Inicialmente, cumpre ressaltar que a federalização dos crimes contra os direitos humanos deve ser analisada sob o prisma "constitucional moderno", no qual se verifica um processo de internacionalização do direito constitucional e dos direitos humanos

concomitantemente a um processo de constitucionalização do direito internacional, inclusive com a incorporação interna de tratados internacionais de proteção dos direitos humanos.

A prova disso, verificamos já no artigo 7º do Ato Das Disposições Constitucionais Transitórias que "o Brasil propugnará pela formação de um tribunal penal internacional dos direitos humanos".

Em tempo, portanto, a inserção pela Emenda Constitucional nº 45/2004 do § 4º ao artigo 5º, da Carta Constitucional, reconhecendo expressamente a jurisdição do Tribunal Penal Internacional, com a conseqüente sujeição da República Federativa do Brasil a seus termos.

Nessa linha, observamos no artigo 4º da Carta Constitucional que o princípio da prevalência dos direitos humanos será um dos pilares a que a República Federativa do Brasil se orientará em suas relações internacionais.

Constata-se, assim, que no plano internacional, a responsabilidade pelas obrigações relativas às matérias de direitos humanos que a República Federativa do Brasil soberanamente se comprometeu a cumprir é do Estado como um todo, uno e indivisível, nos termos do artigo 1º, incisos I e III, da CF que estabelece:

> A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos. I. a soberania; III. a dignidade da pessoa humana.

Primeiramente, cumpre rebater o argumento de afronta à cláusula pétrea do princípio do juiz natural. Como visto, está expressamente assegurado no artigo 5º, inciso XXXVII e inciso LIII da Constituição Federal que "não haverá juízo ou tribunal de exceção" e que ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente.

Dessa forma, o princípio do juiz natural é uma garantia constitucional que, além de indicar a impossibilidade de existir juízo ou tribunal *ad hoc*, ou seja, tribunal de exceção, sela o direito dos cidadãos de se submeter a julgamento apenas por juiz pré-constituído por lei, assegurando a imparcialidade no julgamento.

Logo, o que se veda é a criação, ainda que por lei, de tribunal de exceção para julgar um caso específico. Nesse sentido, a federalização da competência para investigação, processamento e julgamento dos crimes contra os direitos humanos não fere o princípio do juiz natural, pelos seguintes motivos:

Primeiramente, não se estará criando um tribunal de exceção, pois tanto os órgãos pertencentes à justiça estadual como à justiça federal já estão previstos, criados, estruturados e definidos na Carta Magna. O julgamento por este ou aquele Tribunal significa uma regra interna de divisão de competência, definida politicamente para uma melhor divisão de funções, para um melhor aparelhamento do Estado, entretanto, a jurisdição sempre será una e indivisível.

Fala a Constituição das diversas justiças, através das quais se exercerá a função jurisdicional. A jurisdição é uma só, ela não é nem federal nem estadual. Como expressão do poder estatal, que é uno, ela é eminentemente nacional e não comporta divisões. No entanto, para a divisão racional do trabalho é conveniente que se instituam organismos distintos, outorgando-se a cada um deles um setor da grande "massa de causas" que precisam ser processadas no país. Atende-se, para essa distribuição de competência, a critérios de diversas ordens: às vezes, é a natureza da relação jurídica material controvertida que irá determinar a atribuição de dados processos a dada justiça; outra, é a qualidade das pessoas figurantes como partes; mas é invariavelmente o interesse público que inspira tudo isso. Assim, o Estado faz a divisão das justiças, com vistas à melhor atuação da função jurisdicional (CINTRA. 1998).

Tribunal de exceção é o que ocorreu em Nuremberg, criado apenas para julgar os crimes ocorridos na 2ª Guerra Mundial. Tribunais de exceção são os criados pelo Conselho de Segurança da ONU para julgar os crimes ocorridos na antiga Iuguslávia e em Ruanda.

Segundo exposto por Cançado Trindade:

> Recorde-se que, há meia década, a Declaração e Programa de Ação de Viena (1993), principal documento adotado pela II Conferência Mundial de Direitos Humanos, exortou os Estados a "derrogar a legislação que favoreça a impunidade dos responsáveis de violações graves dos direitos humanos, (...) e sancionar essas violações (...)". A impunidade passa a ser tida como ela própria, uma violação continuada dos direitos humanos. É ela, na verdade, uma verdadeira chaga que corrói a crença nas instituições públicas e gera a autonomia e apatia sociais. Com impunidade não há Estado de Direito. O dever dos Estados de investigação e punição dos responsáveis por violações dos direitos humanos encontra-se relacionado com seu dever de prover reparações devidas às vítimas de tais violações. É ademais, dotado de caráter preventivo, combatendo a impunidade para evitar a repetição dos atos violatórios dos direitos humanos. (...) Tal dever é do Estado como tal, sobrevivendo, pois, a mudanças de governo, subsiste, igualmente, em quaisquer circunstâncias (inclusive em estados de emergência), dado o caráter absoluto ou peremptório da proibição da tortura, dos desaparecimentos forçados e das execuções sumárias e extra-legais no Direito Internacional dos Direitos humanos. (TRINDADE. 1999, p. 407/408)

Ademais, está expressamente previsto na Constituição Federal, mais especificamente no seu artigo 92, que são órgãos do Poder Judiciário: os Tribunais Regionais Federais e juízes federais (inciso III) e os tribunais e juízes dos estados, Distrito Federal e territórios (inciso II). Ainda no artigo 5º, §4 º está previsto que o Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional, a cuja criação tenha manifestado adesão. Em outras palavras, se a submissão ao Tribunal Penal Internacional pela EC nº 45/04 atende ao principio do juiz natural, a federalização da competência para julgamento dos crimes contra os direitos humanos é medida imperativa diante da crescente internacionalização dos direitos humanos, com a possibilidade de responsabilização da União nessa matéria.

Reitere-se que a inovação constitucional ora tratada está em perfeita consonância com os preceitos do sistema constitucional, pois se continua a observar a responsabilidade primária das instituições locais em matéria de direitos humanos, prevendo tão-somente a responsabilidade subsidiária da União apenas aos casos em que as instituições locais se mostrarem falhas, negligentes ou omissas à aplicação da lei penal. Caso em que a invocação do incidente de deslocamento de competência será apreciado pelo Superior Tribunal de Justiça, que, nos termos do artigo 105, inciso I, *g*, da Constituição Federal, detém a competência originária para processar e julgar os conflitos de competência entre os entes federativos.

Também não merece prosperar o argumento de ocorrência de violação da *cláusula pétrea* do "Pacto Federativo", sob o argumento de que se está diante de uma verdadeira "intervenção federal nos Estados" de "forma branca".

Conforme bem expõe o saudoso Professor Geraldo Ataliba, o princípio federal posto como regra supraconstitucional constitui pedra basilar de todo o sistema. Assim, protegido pela super-rigidez do artigo 60, § 4º, obriga todos os intérpretes, desde o primeiro, o legislador, até o último, o judicial, a submeter a sua exigência todos os demais princípios e regras constitucionais e, com maior razão, infraconstitucionais (ATALIBA. 2001, p. 45)

Primeiramente, há que se considerar que da condição de limite material ao poder de reforma constitucional não decorre, por si só, uma absoluta intangibilidade "do bem" protegido, já que pela sistemática adotada pelo Constituinte pátrio apenas são vedadas as emendas ou propostas de emendas que resultem numa abolição efetiva ou tendencial das denominadas "cláusulas pétreas".

Importante deixar claro que os desdobramentos do pacto federativo comportam diversos níveis de realização e, portanto, admitem uma certa relativização e flexibilização,

desde que não sacrifiquem o núcleo essencial do pacto federativo, ou seja, desde que não intencione abolir a forma federativa de Estado elevada à cláusula pétrea.

No caso, a nova previsão constitucional de federalização da competência para julgamento dos graves crimes contra os direitos humanos, inserida pela Emenda Constitucional nº 45/04, está em perfeita consonância com o princípio geral da *Predominância do Interesse*, que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal, que na sua condição de norma-princípio tolera certa relativização, respeitando — todavia — o núcleo essencial da forma federativa de Estado, isto sim dotado do atributo da inviolabilidade.

A federalização dos crimes contra os direitos humanos constitui regra de modificação de competência interna com base constitucional, possuindo caráter subsidiário no sentido de complementar a competência residual da justiça estadual e de não suprimi-la.

Como afirmado por Carmém Lúcia Antunes Rocha:

> Repartição de competências nas Federações é sempre questão intrincada e de difícil solução perfeita. O que se observa são tendências que buscam uma aproximação maior entre a história e a demanda de uma determinada sociedade estatal e uma possibilidade decorrente de condições específicas de cada território e de cada povo. Nem há a exaustão das competências repartidas, por mais que se busque tal modelo (até mesmo porque o Estado tem alteradas as suas funções no curso da história, o que impõe o rebalizamento da questão relativa às competências), nem há a satisfação plena de qualquer dos modelos de repartição de competências, porque as mudanças havidas no processo político determinam alterações nos espaços de ação das entidades federadas (ROCHA. 1997, p. 254).

Portanto, não fere a cláusula pétrea do Pacto Federativo, constituindo uma permissão normativa como ocorre com o deslocamento de competência da Justiça Estadual para a Federal nos casos de conexão entre crimes de competência federal e crimes de competência estadual, cuja questão encontra-se sumulada pelo Superior Tribunal de Justiça, conforme se verifica no Enunciado n° 122: “Compete à justiça federal o processo e julgamento unificado dos crimes conexos de competência federal e estadual, não se aplicando a regra do art. 78, II, ‘a’, do Código de Processo Penal”.

Ademais, o fato da nossa própria Constituição já prever a possibilidade de intervenção federal nos Estados para assegurar os direitos da pessoa humana está a evidenciar a compatibilidade entre o instituto da “federalização dos crimes contra os direitos humanos” e o sistema federativo cooperativo.

Em outras palavras, considerando que na atual sistemática constitucional vigente a União já detém responsabilidade de intervir nos Estados da Federação, a fim de que se faça valer os direitos humanos consagrados constitucionalmente, o instituto da federalização da competência para julgamento dos crimes contra os direitos humanos figura como uma derivação do previsto no artigo 34, inciso VII, alínea "b", da Carta Magna, a fim de se fazer valer os direitos humanos consagrados em tratados internacionais firmados pela União, representando a República Federativa do Brasil.

Vladimir Aras bem expôs a questão:

> Como se percebe, o incidente de deslocamento de competência é uma forma alternativa, mais sutil e menos traumática, de intervenção da União nos estados e no Distrito Federal, para atender aos mesmos objetivos já consagrados no artigo 34 da Constituição. Na verdade, não se tem propriamente uma intervenção. Trata-se de atuação complementar da justiça federal, em virtude da negativa ou retardo de prestação jurisdicional pelos entes subnacionais. Da mesma forma que na intervenção federal, o legitimado para provocar o incidente é o Procurador-Geral da República, que deve dirigir-se, todavia, ao Superior Tribunal de Justiça para a fixação final da competência. Esta sempre será federal *em potência*. Vale dizer: doravante todos os crimes contra os direitos humanos previstos em tratados internacionais são *virtualmente de competência federal*. Basta que estejam presentes os pressupostos do deslocamento, para que se dê a substituição da jurisdição estadual/distrital pela federal. Cuida-se então de uma assunção de competência condicionada ao atendimento de certos requisitos, ordenada pelo Superior Tribunal de Justiça (ARAS. Acesso em:16 de junho de 2005).

Por outro lado, argumentando estar-se diante da figura da avocatória, sustentam os que possuem entendimento contrário à inovação constitucional que o Procurador-Geral de Justiça, na condição de Chefe do Ministério Público Estadual, terá sua autoridade desconsiderada pelo Procurador-Geral da República, independentemente de inexistir qualquer hierarquia funcional entre eles, acarretando, assim, um injustificado conflito político e institucional.

Ora, não se trata de avocatória, porque o Procurador-Geral da República não pode chamar para si o inquérito policial ou o processo em andamento. Também a justiça federal não irá avocar o processo, o que na prática o dispositivo constitucional permitirá é a possibilidade de o Procurador-Geral da República suscitar o incidente junto ao Superior Tribunal de Justiça, sendo ele quem irá decidir acerca da necessidade de retirar da justiça a investigação ou o processamento do crime contra os direitos humanos para atribuir à justiça federal, sempre atendendo aos fins sociais a que a norma constitucional se destina e às exigências do bem comum, nos termos do artigo 5º da Lei de Introdução do Código Civil.

Conforme os termos da Resolução n° 06 05 da Presidência do Superior Tribunal de Justiça, a competência para o julgamento do incidente será da Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça, composta pelos Ministros da 5º e 6º Turmas do Tribunal; porém, para o julgamento da ação, cuja esfera de jurisdição será deslocada, a apreciação caberá à justiça federal. Vale ressaltar que, no caso da decisão do deslocamento proferida pelo Superior Tribunal de Justiça, caberá recurso extraordinário ao Supremo Tribunal Federal, pois cuida de questão constitucional julgada em última instância.

Assim, em caso de crime doloso contra a vida, a competência do Tribunal do Júri Estadual será deslocada para o Tribunal do Júri Federal. Todavia, em sendo crime de julgamento pelo juiz de direito de primeira instância estadual, competente será o juiz de primeira instância federal. Já em caso de o réu possuir foro por prerrogativa de função e estar em julgamento pelo Tribunal de Justiça do respectivo estado, será o Tribunal Regional Federal do mesmo estado o responsável pela causa.

Por sua vez, frágil a afirmação de que o instituto irá gerar "descriminação odiosa" ao desconfiar de instituições do Estado-Membro (Ministério Público Estadual e justiça estadual), quando o critério é meramente de competência.

Ora, apesar desse argumento carecer de legitimidade e se demonstrar um tanto corporativista, esclarece-se que apenas ocorrerá o deslocamento da competência no caso de as instituições locais se mostrarem incapacitadas, negligentes, omissas ou desinteressadas na proteção dos direitos humanos ou então complacentes com a prática criminosa. Dessa forma, força a justiça estadual a desempenhar melhor seu papel, gerando uma concorrência salutar entre os entes federativos. Isto é, de uma parte, estimula a atuação estatal, sob o risco de incidência do deslocamento de competência. De outra, aumenta a responsabilidade dos órgãos federais, tanto no tocante à efetiva repressão ao crime contra os direitos humanos, quanto na eficaz fiscalização para prevenção dessas violações.

Importante observar que a responsabilidade da União é subsidiária, complementar. Desse modo, somente é possível a alteração horizontal de competência, ou seja, o deslocamento de competência da esfera estadual para a federal, quando as instituições locais se mostrarem falhas ou omissas na efetiva punição dos agentes infratores. Já para os Estados cujas instituições responderem de forma eficaz às violações, não incidirá o deslocamento de competência.

Nesse sentido, sustenta Luiz Flávio Gomes que

> o incidente, de outro lado, não pode ter o caráter de *prima ratio* (primeira providência que se toma em relação a um fato grave — por mais grave que seja). Só tem sentido quando pertinente para assegurar o cumprimento de obrigações internacionais. É preciso, como se nota, que haja um certo descumprimento dessas obrigações ou desídia ou negligência por parte da polícia e/ou justiça estadual. Quando elas atuam prontamente, sem nenhum tipo de morosidade ou descuido, não se pode justificar o deslocamento da competência, que pode ocorrer na fase da investigação do fato ou mesmo na etapa processual (GOMES. Acesso em 16 de junho de 2005).

Na linha de defesa do incidente, coloca Flávia Piovesan:

> A federalização dos crimes contra os direitos humanos significará um instrumento de avanço para a proteção e defesa destes direitos, com base em quatro argumentos: a) Assegurar maior proteção à vítima e fortalecer o combate à impunidade; b) Fortalecer e disseminar a responsabilidade internacional em matéria de direitos humanos nos diversos entes federativos — particularmente nos estados; c) Fortalecer a responsabilidade da União em matéria de direitos humanos no âmbito interno em consonância com sua responsabilidade internacional; d) Aperfeiçoar a sistemática de responsabilidade nacional em face das graves violações de direitos humanos (PIOVESAN. 2005. p. 79/80)

Ainda objetivando demonstrar que a federalização dos crimes é figura totalmente desnecessária no Estado Democrático de Direito, sustenta a corrente contrária que já existem instrumentos consagrados no ordenamento jurídico como a federalização/unificação das investigações por parte da Polícia Federal em casos de violações aos direitos humanos.

De fato, por força do artigo 144, § 1º, inciso I, da Constituição da República, a Polícia Federal, que é a polícia judiciária da União, pode apurar "infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme". Com efeito, este dispositivo constitucional está em consonância com o dever internacional de persecução dos crimes previstos em tratados internacionais, em virtude da responsabilidade da República Federativa do Brasil, representada pela União, no cumprimento de suas obrigações, firmadas no artigo 21, inciso I, da Carta Política. Destarte, ele contribui para a preservação da responsabilidade da União perante a comunidade das nações.

Por seu turno, a Lei n° 10.446/02, no seu artigo 1º, inciso III, regulamentou essa atribuição da Polícia Federal, concorrente com a da Polícia Civil, de investigar infrações penais "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".

Note-se que, aqui, não se trata de substituição da atuação da Polícia Civil pela investigação da Polícia Federal, mas de persecução conjunta por ambas as corporações

policiais em dois inquéritos simultâneos. E essa coordenação de ações nada mais é que reflexo do federalismo cooperativo vigente.

Afirma, ainda, a corrente contrária que já existe a figura do desaforamento no rito do júri, quando os jurados se mostrarem suspeitos ou comprometidos, motivo pelo qual se faz desnecessário mais uma vez o incidente de deslocamento de competência.

Nos termos do artigo 424 do Código de Processo Penal:

> Se o interesse da ordem pública o reclamar, ou se houver dúvida sobre a imparcialidade do júri ou sobre a segurança pessoal do réu, o Tribunal de Apelação, a requerimento de qualquer das partes ou mediante representação do juiz, e ouvido sempre o procurador-geral, poderá desaforar o julgamento para comarca ou termo próximo, onde não subsistam aqueles motivos, após informação do juiz, se a medida não tiver sido solicitada, de ofício, por ele próprio.

Conforme se verifica da interpretação do artigo supracitado, o desaforamento consiste na modificação da competência para outra comarca de primeira instância, ou seja, para outro juízo de mesmo grau hierárquico. Já o incidente de deslocamento de competência implica no deslocamento da competência da justiça estadual para a justiça federal, atribuindo à União a apreciação, em caráter subsidiário, das causas nas quais estiverem envolvidas obrigações assumidas em Tratados Internacionais de Direitos Humanos.

Em outras palavras, o deslocamento da competência ocorre da justiça estadual para a justiça federal, quando ocorrer grave violação aos direitos humanos e estiver evidenciada a omissão, leniência, negligência, conluio, conivência ou demora injustificada na prestação jurisdicional por parte dos órgãos originariamente responsáveis pela investigação ou processamento no âmbito da justiça estadual, com o risco de responsabilização internacional da União, representando a República Federativa do Brasil perante as Cortes Internacionais.

Portanto, o desaforamento, previsto no artigo 424 do Código de Processo Penal, e o incidente de deslocamento de competência, previsto no artigo 109, V-A, § 5º, da Constituição Federal, são institutos formal e materialmente distintos e independentes entre si, de modo que a existência de um não consegue suprir a ausência do outro e vice-versa.

No entanto, importante consignar que o mesmo tratamento dado pelo Supremo Tribunal Federal ao instituto do desaforamento, no tocante à imposição de nulidade da decisão que determina o desaforamento do processo da competência do júri, em razão de não se ter possibilitado a audiência da defesa, conforme entendimento consubstanciado na Súmula 712, merece ser dispensado ao incidente de deslocamento de competência. Desse

modo, necessário se exigir a prévia audiência da defesa, no caso da justiça estadual originariamente competente para a causa de direitos humanos, para fins de atribuição do julgamento da questão à justiça federal, efetivando, assim, o princípio da ampla defesa consagrado no artigo 5º da Contituição Federal.

Da mesma forma, deve ser dada oportunidade de defesa ao membro do Ministério Público Estadual ou ao Delegado de Polícia Civil responsáveis pela demora ou retardo na apuração, investigação ou processamento do crime.

Por ora, cumpre ressaltar que a Presidência do Superior Tribunal de Justiça, por intermédio da Resolução n° 06̃ 05, determinou que o procedimento só será submetido a julgamento pelo colegiado após a oitiva da autoridade judiciária competente, de forma a atender o princípio da ampla defesa e do contraditório, amparados pelo devido processo legal.

Por fim, alegam os contrários à tese da "federalização" que houve uma criação de competência extravagante, discricionária e incerta, cujos critérios de determinação são vagos e ambíguos, violando a cláusula pétrea da segurança jurídica no direito penal, de que é corolário o respeito à legalidade estrita, inserido no art. 5º, XXXIX, da Constituição Federal.

Apesar do critério "grave violação" ser subjetivo, é justamente por se tratar de medida excepcional que deve ser verificada casuisticamente, concretamente. Assim, não se trata de mero juízo de conveniência e oportunidade, pois de certa forma está vinculado ao interesse da União à repressão aos crimes contra os direitos humanos, atuando como já se afirmou, como representante judicial da República Federativa do Brasil nas suas relações internacionais.

Como bem observado por Renato S. Vieira e Flávia Piovesan:

> No que se refere à crítica de que a federalização ficaria condicionada a um critério subjetivo (conceito de "violação de direitos humanos"), é bom lembrar que, no tocante à intervenção federal, passados cerca de 18 anos da promulgação da nova Carta, não se previu objetivamente quais seriam os direitos da pessoa humana (art. 34, VII, "b", CF) e nem por isso se ousou dizer que a norma fosse inconstitucional por pouco objetiva ou propiciadora de casuísmos. Não houve, ademais, qualquer medo de ruptura do pacto federativo. Ao contrário, o que se viu foi a abertura constitucional à hipótese que justificaria a excepcional e temporária medida em prol da defesa do precioso bem jurídico dos direitos humanos. No mesmo sentido, segue o constituinte reformador ao prever a federalização dos crimes contra os direitos humanos (PIOVESAN. 2005, p. 79/80).

A abertura normativa não só é legítima como significativa, a fim de se evitar uma restrição aos direitos amparados pelo incidente de deslocamento de competência. A ocorrência prática, ou seja, a própria realidade é quem irá determinar o interesse da União no

feito e a necessidade da justiça federal administrá-lo. Assim, o rol se formará por meio das experiências concretas e isso é muito válido, além de não restringir o instituto, tornar-lo-á mais efetivo e aplicável.

Conforme já exposto, o próprio Superior Tribunal de Justiça, quando do julgamento do Incidente de Deslocamento de Competência – IDC nº 1, esclareceu que

> 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 como falar em norma de eficácia limitada. Ademais, não são próprias de texto constitucional tais definições.

Ademais, prever a hipótese de deslocamento da competência da justiça estadual para a justiça federal nos casos de crimes graves contra os direitos humanos não significa alterar a tipificação penal. A aplicação do princípio da legalidade em matéria penal impõe a prévia definição do fato e sua cominação legal, desdobrando-se em: *a*- proibição da retroatividade das leis, a não ser para beneficiar o réu; *b*- proibição da tipificação penal com base em costumes (*lex scripta*) e proibição da tipificação de condutas indeterminadas e vagas (*lex certa*).

Com efeito, o princípio da legalidade em matéria penal não resta violado ou atropelado, em virtude do deslocamento das competências, Já que a tipificação se mantém, somente as penas já previstas pela legislação penal que seriam aplicadas por outro órgão do Poder Judiciário. Ora, os crimes já foram definidos pela União em consonância com o previsto no artigo 22, inciso I, da Constituição Federal, por isso, apenas se estará conferindo à justiça federal a atribuição de apreciar, subsidiariamente, causas relativas aos direitos humanos em que estiverem em questão as obrigações assumidas internacionalmente.

Conclusão

> "O Poder Judiciário, delegação da soberania nacional, implica a idéia de unidade e totalidade da força, que são as notas características da idéia de soberania. O Poder Judiciário, em suma, quer pelos juízes da União, quer pelos juízes dos estados, aplica leis nacionais para garantir os direitos individuais; o Poder Judiciário não é federal, nem estadual, é eminentemente nacional, quer se manifestando nas jurisdições estaduais,

> quer se aplicando ao cível, quer se aplicando ao crime, quer decidindo em superior, quer decidindo em inferior instância." (João Mendes Junior)

A Carta Política de 1988 elevou o valor da dignidade ao status de princípio normativo fundamental, conferindo ao Estado a finalidade precípua de protegê-lo e garanti-lo, já que sua existência se faz em função da pessoa humana. Ademais, essa mesma Constituição tornou mais efetivo o processo de incorporação de importantes instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, possibilitando o fortalecimento e a ampliação do universo de direitos fundamentais nela assegurados.

Assim, a partir da Constituição Federal de 1988 intensificou-se a interação e a conjugação do direito internacional com o direito interno, consolidando o processo de internacionalização do direito constitucional somado ao processo de constitucionalização do direito internacional, de modo a justificar o acolhimento do princípio da primazia dos direitos humanos e a prevalência do princípio da dignidade da pessoa humana.

Com efeito, os direitos humanos deixaram de ser uma questão afeta exclusivamente aos Estados nacionais, no limite de suas soberanias, passando, pelo contrário, a ser matéria de interesse de toda a comunidade internacional. A prova disso cite-se os mecanismos judiciais internacionais de proteção a esses direitos, como a Corte Interamericana e a Corte Européia de Direitos Humanos.

Todavia, a dignidade da pessoa humana, assim como os direitos humanos não ganharam existência a partir do reconhecimento e fundamentação pelo ordenamento positivo. No entanto, o grau de reconhecimento conferido aos direitos humanos e sua legitimação pela ordem jurídico-constitucional e pelo Direito Internacional certamente irão depender de sua efetiva realização e proteção.

Nesse sentido se deu a necessidade de reforma da Constituição, mais especificamente do seu artigo 109, pela Emenda Constitucional nº 45/04, publicada no DOU em 31 de dezembro de 2004, cujo propósito é claramente legítimo: outorgar mais proteção aos direitos humanos fundamentais.

Essa necessidade de adequação das normas de direito interno à sistemática internacional de proteção dos direitos humanos, a fim de se alcançar sua máxima efetividade, decorre da obrigação geral que os estados têm de organizar o poder público para garantir a todas as pessoas sob sua jurisdição o livre e pleno exercício de tais direitos.

Da leitura do § 5º, inciso V-A, do artigo 109 da Constituição Federal, extrai-se que o instituto de federalização da competência para julgamento dos crimes contra os direitos humanos possui três requisitos cumulativos, dois explícitos: *a*- ocorrência de grave violação aos direitos humanos; *b*- possibilidade de responsabilização internacional da União, representando a República Federativa do Brasil; e o último, implícito: *c*- incapacidade do Estado de cumprir seu dever funcional seja por desinteresse, omissão, leniência, negligência, conluio, conivência, ausência de vontade política, falta de estrutura material ou pessoal, entre outros.

Considerando ainda sua finalidade protetiva e garantidora dos direitos humanos, possui aplicação imediata, nos termos do § 1º, do artigo 5º, da Constituição da República que estabelece: "as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata".

Ressalte-se que o último requisito, qual seja, incapacidade do órgão estadual, primariamente responsável pela investigação, processamento ou julgamento, de cumprir seu dever funcional, apesar de implícito, deve ser rigorosamente observado, sob pena de se estar constitucionalizando uma abusiva invasão de competência por parte da União federal.

Conclui-se, destarte, que a nova previsão constitucional de federalização da competência para julgamento dos graves crimes contra os direitos humanos, inserida pela Emenda Constitucional n° 45/04, está em perfeita consonância com o princípio geral da *Predominância do Interesse*, que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal, que na sua condição de norma-princípio tolera certa relativização, respeitando — todavia — o núcleo essencial da forma federativa de Estado, este sim dotado do atributo da inviolabilidade.

A federalização dos crimes contra os direitos humanos constitui regra de modificação de competência interna com base constitucional, possuindo caráter subsidiário no sentido de complementar a competência residual da justiça estadual, e não de suprimi-la.

Interessante observar que o quadro de competências fixado na Constituição de 1988 atua, de modo geral, em favor de competências concorrentes, apontando para um federalismo cooperativo, preocupado mais com a atuação em regime de colaboração pelos entes federados que com a sua separação e independência recíproca, objetivando a melhor consecução dos objetivos comuns.

Para esse federalismo cooperativo, a coordenação de ações é tão essencial quanto a uniformização de certos interesses. Em razão disso, determinadas questões de relevância nacional ou até mesmo supra-nacional, como é o caso da preservação da dignidade da pessoa humana e dos seus valores fundamentais, têm caráter principiológico, impondo e estendendo sua observância a todas as pessoas de direito público envolvidas de modo consorciado.

Importante observar que a responsabilidade da União é subsidiária, complementar. Desse modo, somente é possível a alteração horizontal de competência, ou seja, o deslocamento de competência da esfera estadual para a federal, quando as instituições locais se mostrarem incapacitadas, negligentes, omissas ou desinteressadas na proteção dos direitos humanos e na efetiva punição dos infratores ou então complacentes com a prática criminosa. Já para os estados cujas instituições responderem de forma eficaz às violações, não incidirá o deslocamento de competência.

Dessa forma, força a justiça estadual a desempenhar melhor seu papel, gerando uma concorrência salutar entre os entes federativos. Isto é, de uma parte, estimula a atuação estatal, sob o risco de incidência do deslocamento de competência. De outra, aumenta a responsabilidade dos órgãos federais tanto no tocante à efetiva repressão ao crime contra os direitos humanos quanto na eficaz fiscalização para prevenção dessas violações.

Legítima, ainda, a eleição do Procurador-Geral da República como responsável pela invocação do incidente de deslocamento de competência, em razão de ser o chefe do Ministério Público da União e o promotor natural perante o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, devendo zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos direitos assegurados na Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias a sua garantia, nos termos do artigo 129, inciso II, da CF.

Ademais, apesar dessa atividade ser discricionária, não age o Procurador-Geral em nome próprio ou movido por interesses pessoais ou corporativistas, mas no interesse da União e de toda a coletividade, *com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte,* objetivando, assim, a efetiva punição e repressão à pratica das graves violações aos direitos humanos que a União, representando a República Federativa do Brasil internacionalmente, comprometeu-se a reprimir.

Como visto, o incidente de deslocamento de competência é o instrumento jurídico de natureza constitucional apto a possibilitar o deslocamento da competência estadual para a

federal, ou seja, é a condição de procedibilidade para a legitimidade dessa modificação. Desse modo, tem a finalidade de assegurar o efetivo cumprimento das normas protetoras de direitos humanos, consagrados em tratados internacionais, bem como de resguardar a responsabilidade da União, como representante da República Federativa do Brasil perante a comunidade internacional.

Outrossim, encontra-se o instituto em consonância com o artigo 5º, inciso LXXVIII, da Carta Constitucional, que visa assegurar a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo com os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Frise-se, por fim, que não se estará criando um tribunal de exceção, pois tanto a justiça estadual como a justiça federal e o recente Tribunal Penal Internacional já estão previstos, criados, estruturados e definidos na Carta Magna. O julgamento por este ou aquele tribunal significa uma regra interna de divisão de competência, definida politicamente para uma melhor divisão de funções, para um melhor aparelhamento do Estado, entretanto, a jurisdição sempre será una e indivisível.

De todo o exposto, espera-se ter demonstrado que a federalização dos crimes contra os direitos humanos nada mais é do que a consagração dos ideais expressos e implícitos na própria Constituição Federal, estando em perfeita harmonia com a sistemática internacional de proteção dos direitos humanos e com o federalismo cooperativo internamente vigente, que permite a atuação conjunta das jurisdições estaduais e federais, em nome do acesso à justiça e do combate à impunidade.

REFERÊNCIAS

ALARCON, Pietro de Jesus Lora; LENZA Pedro; TAVARES André Ramos (Coords.). *Reforma do judiciário. Analisada e comentada.* São Paulo: Método, 2005.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Brasil: "Aqui ninguém dorme sossegado"* - violação dos direitos humanos contra detentos. Porto Alegre; São Paulo: Seção Brasileira da Anistia Internacional, 1999.

_____. *Report 2004: Brazil*. Disponível em: http://web.amnesty.org/report2004/bra-summary-eng. Acesso em: 03 de dezembro de 2004.

ARAS, Vladimir**.** *Federalização dos crimes contra os direitos humanos.* Jus Navegandi. Teresina: a. 9, n° 687, 23 mai. 2005. Disponível em: http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=6762. Acesso em: 16 de junho de 2005.

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição.* 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BAJER, Paula. *Processo penal e cidadania.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 2002.

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

CALETTI, Cristina. *Os precedentes do Tribunal Penal Internacional, seu estatuto e sua relação com a legislação brasileira* . Jus Navigandi. Teresina: a. 7, n° 64, abr. 2003. Disponível em: http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id= 3986. Acesso em: 20 de junho de 2005.

CAMPAZ, Walter. *Direito, interpretação, aplicação e integração.* São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

CARVALHO, Vladimir Souza. *Competência da justiça federal.* 4ª ed. Curitiba: Juruá, 2003.

CDDPH aprova pedido de intervenção federal no Espírito Santo. Agência Estado. Disponível em http://www.estadao.com.br/agestado/noticias/2002/jul/04/81 .htm. Acesso em: 04 de julho de 2002.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro.* 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

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

_____. *Afirmação histórica dos direitos humanos.* 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. As garantias institucionais dos direitos humanos. In: Boletim dos Procuradores da República, nº 40, p. 3-8, ago. 2001.

_____. A proteção aos direitos humanos e a organização federal de competências. In: TRINDADE, Antonio Augusto Cançado (Org.). *A incorporação dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro*. 2ª ed. San Jose: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996.

CONAMP. *Federalização dos crimes.* Brasília. mar. 2005. Disponível em: http://www.aesmp.org.br/conamp.htm. Acesso em: 16 de junho de 2005.

DIAS, José Carlos. Por uma justiça garantista. In*: Revista do Advogado* n° 75, São Paulo. abril 2004, p. 38/42.

FARIA, José Eduardo (Org.). *Direitos humanos, direitos sociais e justiça.* São Paulo: Malheiros, 1998.

FERRAJOLI, Luigi. A teoria do garantismo e seus reflexos no direito e no processo penal. Entrevista concedida a Fauzi Hassan Choukr em 14/12/1997, Roma. In: *Boletim IBCCRIM* n° 77, São Paulo. abril 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais.* São Paulo: Saraiva, 1995.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina F.; BONSAGLIA, Mario. *Federalização nos crimes contra os direitos humanos.* São Paulo. Disponível em: http://www.neofito.com.br/artigos/art01/penal78.htm. Acesso em: 16 de junho de 2005.

GOMES, Luiz Flavio. *Federalização dos crimes graves: o que é isso?.* Mundolegal.com.br: São Paulo. Disponível em: http://www.mundolegal.com.br/?fuseaction=artigo_detalhar&did=16221 Acesso em:16 de junho de 2005.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY John. *O federalista.* Trad. Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição.* Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

JAPIASSU, Carlos Eduardo. *O Tribunal Penal Internacional – A internacionalização do Direito Penal.* Rio de Janeiro: Lumen juris, 2004.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt.* São Paulo: Companhia das letras, 1988.

LASSALE, Ferdinand. *A essência da Constituição*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

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

_____. *Proteção dos direitos humanos na ordem interna e internacional.* Rio de Janeiro: Forense, 1984.

_____. *Globalização, regionalização e soberania.* São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2004.

MALULY, Jorge Assaf. A federalização da competência para julgamento dos crimes praticados contra os direitos humanos. In: *Boletim IBCCRIM*. São Paulo, Ano 13, n° 148, mar. 2005

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de, MIRANDA, Nilmário, STEINER, Sylvia Helena F. *O que é o Tribunal Penal Internacional.* [on line] Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/tpi/cartilha.htm. Acesso em: 26 de agosto de 2002.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direitos humanos e conflitos armados.* Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

OLIVEIRA, Eugênio Paccelli. *Curso de processo penal.* 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Lançamento do PNDH 2.* Net. São Paulo. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/pspinheiropsp_pndh2.htm . Acesso em: 14 de junho de 2005.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; MESQUISTA NETO, Paulo de. *Primeiro relatório de direitos humanos/Direitos humanos: realizações e desafios*. São Paulo: Universidade de São Paulo, Núcleo de Estudo da Violência, 1999.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional.* São Paulo: Max Limonad, 1996.

_____. *Temas de direitos humanos.* 2ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

_____. *Direitos humanos internacional e jurisdição supra-nacional: a exigência da federalização.* São Paulo. Rede Direitos Humanos e Cultura. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/miliatntes/flaviapiovesan/piovesan_federalização.html Acesso em: 16 de junho de 2005.

_____. Introdução aos sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. In: São Paulo (Estado). Procuradoria Geral do Estado. Grupo de Trabalho de Direitos Humanos. *Sistema interamericano de proteção dos direitos humanos*: legislação e jurisprudência. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, 2001. p. 71-104.

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.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil. Traços Constitucionais da Organização Político Brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SARLET, Ingo W. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais.* 1ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SCHREIBER, Simone; CASTRO E COSTA, Flávio Dino. *Federalização da competência para julgamento de crimes contra os direitos humanos*. Disponível em: http://www.ajd.org.br. Acesso em: 04 de novembro de 2005.

SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das normas constitucionais.* 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, Paulo Thadeu Gomes da**.** *Poder constituinte originário e sua limitação material pelos direitos humanos.* Campo Grande: Solivros, 1999.

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

STEPAN, Alfred. O federalismo descentralizado do Brasil: aproximando o governo dos cidadãos? In: BETHEL, Leslie (Org.). *Brasil: fardo do passado, promessa do futuro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 271-303.

STF. Jurisprudências. In: http://www.stf.gov.br

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

_____. A interação entre o direito internacional e o direito interno na proteção dos direitos humanos. In: *Arquivos do Ministério da Justiça*, Ano 46, número 182, julho/dezembro, 1993.

_____. *A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948): as primeiras cinco décadas.* 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

_____. *Tratado de direito internacional de direitos humanos. Volume II.* Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor. 1999.

TUCCI, Rogério Lauria. *Teoria do direito processual penal: Jurisdição, ação e processo penal (estudo sistemático).* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

_____. Processo penal e direitos humanos no Brasil. In: *Revista dos Tribunais*. São Paulo, v. 755, p. 455-481, set. 1998.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Constituição e sua reserva de justiça.* São Paulo: Malheiros, 1999.

_____.*Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

VIEIRA, Renato S.; PIOVESAN, Flávia. Federalização de crimes contra os direitos humanos; o que temer? In: *Boletim IBCCRIM*. São Paulo, Ano 13, n° 150, maio 2005.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro – parte geral.* 5ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.