



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**BRUNO SIMÕES BISCAIA**

**A FLEXIBILIZAÇÃO DO PACTO FEDERATIVO EM PROL DO  
CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES INTERNACIONAIS PERANTE OS  
DIREITOS HUMANOS: UMA ANÁLISE SOBRE A (IN)EFETIVIDADE DO  
INCIDENTE DE DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA.**

Salvador  
2019

**BRUNO SIMÕES BISCAIA**

**A FLEXIBILIZAÇÃO DO PACTO FEDERATIVO EM PROL DO  
CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES INTERNACIONAIS PERANTE OS  
DIREITOS HUMANOS: UMA ANÁLISE SOBRE A (IN)EFETIVIDADE DO  
INCIDENTE DE DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA.**

Monografia apresentada ao Programa de Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. André Luiz Batista Neves.

Salvador  
2019

**BRUNO SIMÕES BISCAIA**

**A FLEXIBILIZAÇÃO DO PACTO FEDERATIVO EM PROL DO  
CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES INTERNACIONAIS PERANTE OS  
DIREITOS HUMANOS: UMA ANÁLISE SOBRE A (IN)EFETIVIDADE DO  
INCIDENTE DE DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito, Faculdade de Direito, da Universidade Federal da Bahia.

---

Bruno Simões Biscaia

Data da aprovação: Salvador, \_\_\_\_\_, de \_\_\_\_\_, de \_\_\_\_\_.

Banca Examinadora

André Luiz Batista Neves – Orientador \_\_\_\_\_  
Mestre em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)  
Professor da Universidade Federal da Bahia

Gabriel Dias Marques da Cruz \_\_\_\_\_  
Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP)  
Professor da Universidade Federal da Bahia

Gabriel Araújo Gonzalez \_\_\_\_\_  
Mestre em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)  
Ex-professor da Universidade Federal da Bahia

Ao Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais da  
Universidade Federal da Bahia

## AGRADECIMENTOS

Bem, esta monografia é o último ato da graduação, como tal, este é espaço para agradecer pelos fantásticos cinco anos e meio que a Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, minha segunda casa, me proporcionou. Primeiro, como não podia ser diferente, agradeço à universidade pública, gratuita, democrática, plural e de qualidade, por ser uma fortaleza frente a ignorância e a barbárie que nos rondam. A UFBA é gigante! Neste embalo, agradeço também ao NCI Direitos Humanos, projeto que me obrigou a mergulhar de cabeça no mundo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, da Corte Interamericana, dos memoriais, do QCI e de reuniões intermináveis. DH (como chamamos o subnúcleo de Direitos Humanos) se moldou de tal forma a minha vida nos últimos anos, que minha mãe não me perguntava mais se eu estava indo para a faculdade, ela perguntava se eu "tinha NCI". Foram quase cinco anos de uma relação praticamente simbiótica, de crescimento conjunto; todavia, não tenho dúvidas de que recebi muito mais do que contribuí. Assim, DH, muito mais do que uma atividade de extensão, foi meu canto dentro da Faculdade de Direito, minha certeza de que o Direito é algo muito maior do que aquilo que se ensina na sala de aula. Obrigado, DH! Mãe, pai e Bernardo, obrigado por todo amor, suporte e cuidado durante esta jornada! Seria impossível sem vocês! Às minhas avós, Noélia e Yvonne (*in memorian*), agradeço pelo exemplo que são, mulheres fortes, muito à frente dos seus tempos. À minha família (tias, Nice, tios, primos e primas) agradeço por todo o apoio e pelo carinho infinito. Aos meus amigos, que graças a Deus são muitos, por isso me omito aqui de citar nomes, obrigado por estarem sempre ao meu lado, seja na faculdade, nos estágios, no intercâmbio e, principalmente, na vida. Sem vocês estes cinco anos e meio teriam sido bem mais difíceis. Voltando-me para este trabalho, agradeço ao meu orientador, Prof. André Batista Neves, por aceitar o convite para me guiar na escrita deste texto, e à Ana Carolina Girard e ao Prof. Ubiratan Cazetta, por terem me dado a oportunidade de escrever esta monografia dialogando, pelo *WhatsApp*, com a maior autoridade nacional em Incidente de Deslocamento de Competência. Prof. Batista Neves, Prof. Ubiratan Cazetta e Carol, sou extremamente grato pela atenção de vocês durante a construção desta monografia. Por fim, deixo aqui meu muito obrigado a Deus e ao universo por estes incríveis cinco anos e meio pelos corredores de piso azul da minha *Alma Mater*!

A cada grande surto de violência, os homens recuam, horrorizados, à vista da ignomínia que afinal se abre claramente diante de seus olhos; e o remorso pelas torturas, as mutilações em massa, os massacres coletivos e as explorações aviltantes faz nascer nas consciências, agora purificadas, a exigência de novas regras de uma vida mais digna para todos.

Fábio Konder Comparato (2004)

BISCAIA, Bruno Simões. A flexibilização do Pacto Federativo em prol do cumprimento de obrigações internacionais perante os Direitos Humanos: uma análise sobre a (in)efetividade do Incidente de Deslocamento de Competência. 95 fls. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

## RESUMO

A presente monografia tem como objetivo verificar se o desenho normativo/jurisprudencial do Incidente de Deslocamento de Competência (art. 109, § 5º/Constituição Federal) é efetivo frente a sua finalidade constitucional: "assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte". Para tanto, o instituto ora analisado, a partir da flexibilização do Pacto Federativo, reconhece a responsabilidade subsidiária da União pelo cumprimento de obrigações ante o Direito Internacional dos Direitos Humanos, que primariamente restariam sob a autonomia de estados e/ou do Distrito Federal. Tal flexibilização, todavia, é condicionada ao reconhecimento da "incapacidade" do ente federado em dar resposta à "grave violação de direitos humanos" que se coadune aos tratados de Direitos Humanos ratificados pelo Brasil. Ante tal cenário, este trabalho examinou os seis Incidentes de Deslocamento de Competência até então julgados, a fim de compará-los, de forma qualitativa, com as obrigações internacionais do Estado brasileiro. Com base nisso, sustenta-se a necessidade de judicialização das "incapacidades" estaduais/distritais como forma de efetivar o propósito constitucional do incidente aqui investigado.

**Palavras-chave:** Incidente de Deslocamento de Competência; Direitos Humanos; Federalismo; Incapacidades.

BISCAIA, Bruno Simões. The flexibilization of the Federative Pact for the fulfillment of Human Rights international obligations: an analysis of the (in)effectiveness of the Competency Displacement Incident. 95 fls. Monograph (Law Major) – Law School, Federal University of Bahia, Salvador, 2019.

### **ABSTRACT**

The purpose of this monograph is to verify whether the normative/jurisprudential design of the Competency Displacement Incident (article 109, § 5º/Brazilian Constitution) is effective in view of its constitutional finality: "to ensure compliance with obligations arising from international human rights treaties to which Brazil is a party". To this end, the institute here analyzed, from the flexibilization of the Federative Pact, recognizes the subsidiary responsibility of the Union in the fulfillment of obligations under International Human Rights Law, which would primarily remain under the autonomy of the states and/or of the Federal District. Such flexibility, however, is conditioned on the recognition of the federate entity's "inability" to respond to a "serious violation of human rights" in harmony with the Human Rights treaties ratified by Brazil. Against this background, this monograph examined the six Competency Displacement Incidents that have already been judged, in order to compare them, qualitatively, with the international obligations of the Brazilian State. Based on that, the need of judicialization of the state/district "inability" is supported as a way to fulfill the constitutional purpose of the incident investigated here.

**Keywords:** Brazilian Law; Competency Displacement Incident; Human Rights; Federalism; "Incapacity".

## LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CCC	Corte Constitucional Colombiana
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CPE	Central do Processo Eletrônico
EC	Emenda Constitucional
ECI	Estado de Coisas Inconstitucional
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IDC	Incidente de Deslocamento de Competência
IF	Intervenção Federal
Min.	Ministro
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PM/GO	Polícia Militar do Estado de Goiás
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>2 O INCIDENTE DE DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA</b> .....	<b>14</b>
2.1 A ORIGEM .....	14
<b>2.1.1 O Estado federal e o Direito Internacional dos Direitos Humanos</b> .....	<b>15</b>
<b>2.1.2 A Emenda Constitucional nº 45/2004</b> .....	<b>20</b>
2.2 A "FEDERALIZAÇÃO" E O PACTO FEDERATIVO .....	23
2.3 OS REQUISITOS .....	28
<b>2.3.1 A existência de grave violação de Direitos Humanos</b> .....	<b>31</b>
<b>2.3.2 O risco de responsabilização internacional decorrente do descumprimento de obrigações jurídicas assumidas em tratados internacionais</b> .....	<b>36</b>
<b>2.3.3 A "incapacidade" das instâncias e autoridades locais em oferecer respostas efetivas</b> .....	<b>38</b>
<b>3 A (IN)EFETIVIDADE DO IDC</b> .....	<b>45</b>
3.1 A "FEDERALIZAÇÃO" E A "INTERNACIONALIZAÇÃO": UM PARALELO ENTRE O IDC E O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS .....	45
3.2 A EXTENSÃO DA "INTERNACIONALIZAÇÃO" .....	51
3.3 A EXTENSÃO DA "FEDERALIZAÇÃO" .....	62
<b>3.3.1 A não problematização da “incapacidade” dos entes federados em oferecer respostas efetivas à cenário de “grave violação de direitos humanos”</b> .....	<b>62</b>
<b>3.3.2 A não problematização de fatos “mais amplos”</b> .....	<b>65</b>
<b>4 A JUDICIALIZAÇÃO DAS "INCAPACIDADES"</b> .....	<b>72</b>
4.1 A "FEDERALIZAÇÃO" DA "INCAPACIDADE" .....	73
4.2 O PROCESSO ESTRUTURANTE COMO ALTERNATIVA .....	74
<b>4.2.1 A experiência colombiana: o Estado de Coisas Inconstitucional</b> .....	<b>80</b>
<b>4.2.2 O não uso da Intervenção Federal</b> .....	<b>84</b>
<b>5 CONCLUSÃO</b> .....	<b>88</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>90</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A escrita desta monografia se funda no axioma constitucional de dar a maior carga de efetividade possível aos Direitos Humanos.

Seguindo este norte, o presente trabalho se debruça sobre o Incidente de Deslocamento de Competência (IDC) com um claro objetivo: analisar se o desenho normativo/jurisprudencial deste instituto o torna apto a cumprir a sua finalidade, que se encontra expressa na Constituição Federal, "assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte".

A fim de realizar tal objetivo, o Poder Constituinte Derivado arquitetou o IDC, instituto que possibilita o deslocamento da competência investigativa/processual dos estados e do Distrito Federal para a União, em "hipóteses de grave violação de direitos humanos". Para tanto, é necessário a suscitação de incidente pelo Procurador-Geral da República ante o Superior Tribunal de Justiça (STJ), esse último, responsável por deferir ou indeferir o pedido de "federalização".

Analisados os contornos do IDC, resta claro que o deslocamento de competência proposto pelo incidente pressupõe uma flexibilização do Pacto Federativo. Isto posto, tal esforço do Poder Derivado Constituinte, demonstra a importância dada pelo Estado brasileiro à efetiva execução de suas obrigações ante o Direito Internacional dos Direitos Humanos, capaz, até mesmo, de flexibilizar cláusula pétrea da Constituição.

Nesta perspectiva, a análise da efetividade do IDC frente ao seu fim constitucional ganha novas proporções. Se "o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte" é de tal forma priorizado pela Constituição, flexibilizando, em prol deste resultado, a autonomia dos entes federados, põe-se a questão: é o IDC instituto capaz de efetivar este hercúleo mandamento constitucional?

Para responder esta pergunta esta monografia foi organizada em três capítulos. No primeiro, são apresentados aspectos gerais acerca do IDC: a origem do instituto, a sua relação com o Pacto Federativo e os requisitos que devem ser preenchidos para a sua instauração. Tal discussão visa fundar este trabalho em uma base ampla e segura, na qual o debate acerca da efetividade do incidente possa ser desenvolvido.

O segundo capítulo, por sua vez, se volta ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, traçando um paralelo entre os processos de "federalização" e de "internacionalização" de violações de Direitos Humanos, a fim de comparar, de forma qualitativa, o objeto e o resultado de cada um destes processos.

Tal esforço segue uma conclusão muito clara: se efetiva, a “federalização” obsta a “internacionalização”. Isso porque, uma vez verificado “o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte”, em uma certa situação “federalizada”, ali não haverá mais qualquer matéria a ser levada à jurisdição supranacional.

Dessa forma, a “federalização” deve entregar, àquelas violações de Direitos Humanos identificadas no bojo de um IDC, uma proteção que seja, no mínimo, igual àquela que seria fornecida no processo de “internacionalização”. Caso isso não se verifique, o IDC não cumpre a sua finalidade, uma vez que, neste cenário trocar-se-ia uma maior proteção aos Direitos Humanos, por uma menor, que não preenche as obrigações brasileiras dispostas em tratados de Direitos Humanos.

O estudo realizado, todavia, mostrou que a “internacionalização” oferece uma maior extensão na proteção aos Direitos Humanos que a “federalização”; uma vez que, essa, ao contrário daquela, não oferece “garantias de não-repetição” da violação de Direitos Humanos analisada. Na “federalização”, as “incapacidades” das instâncias e autoridades estaduais/distritais em oferecer respostas efetivas à “grave violação de direitos humanos” não são processadas como violações próprias de Direitos Humanos, não sofrendo qualquer intervenção estatal.

Dessa forma, este trabalho defende que a atual moldura normativa/jurisprudencial do IDC não é efetiva frente a finalidade constitucional do instituto.

Nesta toada, o terceiro capítulo desta monografia se propõe a debater o possível aprimoramento do IDC, traçando caminhos, por meio da judicialização de tais “incapacidades”, que efetivem o objetivo do incidente. Assim, transformando este instituto constitucional em ferramenta plena ao cumprimento das obrigações ratificadas pelo Brasil em tratados de Direitos Humanos.

Dito isso, em que pese a conclusão pela inefetividade do IDC ante o seu fim constitucional, esta monografia defende a importância deste instituto enquanto ferramenta que potencializa e dá maior carga de efetividade à defesa dos Direitos Humanos no Estado brasileiro. Isto posto, advoga-se pela releitura das práticas tidas até então no que diz respeito ao IDC, a fim de contornar a inefetividade ora detectada, a partir de medidas que não ensejam a propositura de uma emenda constitucional.

A pesquisa realizada para a escrita deste texto teve caráter exploratório, baseando-se na análise jurisprudencial e bibliográfica relacionada à temática ora abordada. Isto posto, importante pontuar a escassa produção, tanto da jurisprudência quanto da academia, acerca do

IDC, o que permitiu a esta monografia analisar todos os incidentes já julgados pelo STJ até agosto de 2019 - quando este trabalho começou a ser escrito. No que tange à doutrina, este trabalho adotou como referencial teórico a obra *Direitos Humanos e Federalismo: o Incidente de Deslocamento de Competência*, de Ubiratan Cazetta, livro que se faz presente em qualquer debate sobre o IDC, seja ele jurisprudencial ou doutrinário.

Por fim, destaca-se detalhe ortográfico adotado nesta monografia. Em que pese a Constituição, a jurisprudência e grande parte da doutrina não adotarem a escrita da expressão *Direitos Humanos* com as iniciais maiúsculas, este trabalho o faz. Neste sentido - parafraseando José Pereira da Silva, em análise acerca da função sociolinguística das letras maiúsculas - ao marcar a expressão *Direitos Humanos* com a primeira letra maiúscula, o que se pretende aqui é dar um status privilegiado a este termo, compatível com a sua importância para a preservação de um mínimo ético frente a *persistente brutalidade humana* – termo consagrado por Carlos Santiago Niño.

## 2 O INCIDENTE DE DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA

Inserido no ordenamento jurídico a partir da EC nº 45/2004, o IDC tem sua origem primordial diretamente relacionada ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, sendo instituído como ferramenta para o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de Direitos Humanos ratificados pelo Brasil.

Neste sentido, o art. 109, § 5º da Constituição Federal de 1988 - um dos frutos da EC nº 45/2004 - dispõe que, em causas envolvendo graves violações de Direitos Humanos, a competência dos entes federativos sobre essas poderá ser deslocada para a Justiça Federal, a fim de assegurar o cumprimento das obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro perante o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Esta "federalização", que poderá ocorrer em qualquer fase de inquérito ou processo, é operacionalizada através da instauração do IDC pelo Procurador-Geral da República, perante o STJ<sup>1</sup>.

Apesar da EC nº 45/2004 está caminhando para o seu décimo quinto aniversário, o IDC foi suscitado pouquíssimas vezes, havendo apenas seis acórdãos sobre o tema no STJ<sup>2</sup>. Nestas oportunidades, o referido tribunal superior traçou uma moldura jurisprudencial em torno do incidente, delimitando requisitos de aplicabilidade e o alcance normativo deste instituto constitucional.

Feita esta brevíssima apresentação do IDC, este capítulo se dedica a análise mais aprofundada de três aspectos gerais do incidente que este trabalho entende serem basilares ao debate que se pretende ora traçar: i) a origem do instituto; ii) a relação entre o IDC e o Pacto Federativo; e iii) os requisitos necessários à suscitação do incidente.

### 2.1 A ORIGEM

A origem do IDC é o primeiro aspecto geral deste instituto que será analisado neste capítulo. Para tanto, serão feitos dois recortes no tema: o primeiro abordando a causa que deu origem ao dispositivo e o segundo versando sobre o processo legislativo de introdução do § 5º do art. 109 na Constituição Federal de 1988.

---

<sup>1</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, art. 109, §5º: Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal. 1988.

<sup>2</sup> Até agosto de 2019, quando este trabalho começou a ser escrito.

### 2.1.1 O Estado federal e o Direito Internacional dos Direitos Humanos

Em setembro de 1997, durante o seu 97º período ordinário de sessões, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), publicou o *Relatório Sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil*<sup>3</sup>. Este documento é fruto da visita *in loco* da Comissão ao país, ocorrida entre 27 de novembro e 08 de dezembro de 1995, nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco, Pará, Roraima e no Distrito Federal<sup>4</sup>.

Dentre os pontos analisados pela CIDH, destaca-se a aplicabilidade das normas de tratados internacionais de Direitos Humanos no Brasil frente a sua forma federativa. De acordo com a Comissão, à época da edição do relatório, a repartição de competências entre os entes federados era utilizada, pelo Estado brasileiro, como justificativa para o não cumprimento de diversas obrigações internacionais perante os Direitos Humanos<sup>5</sup>. Isto porque, em seus territórios, os estados e o Distrito Federal exercem jurisdição, de forma autônoma e individual, sobre diversas questões diretamente relacionadas à tratados internacionais, por força do Princípio Federativo<sup>6</sup>.

Sobre o tema, leciona José Afonso da Silva que o "princípio da autonomia das entidades componentes" é pilar em que se assenta o próprio Estado federal a partir de dois elementos base: i) a existência de governo próprio; e ii) posse de competência exclusiva<sup>7</sup>. Neste sentido, o autor conceitua autonomia (do ente federado) como "a capacidade de agir dentro de um círculo preestabelecido", pela Constituição, no qual se funda o equilíbrio da federação<sup>8</sup>. Analisando o mesmo objeto, André Ramos Tavares salienta que a capacidade de auto-organização de cada entidade, baseada na presença de órgãos próprios, é imprescindível ao Princípio Federativo<sup>9</sup>.

Segundo a CIDH, esta lógica federalista é frequentemente utilizada pelos Estados-Parte que adotam a forma federal "como explicação para impedir a investigação e determinação dos

<sup>3</sup> OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório sobre a situação dos Direitos Humanos no Brasil, 27 set. 1997.**

<sup>4</sup> OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório sobre a situação dos Direitos Humanos no Brasil, 27 set. 1997**, Introdução, §5º.

<sup>5</sup> OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório sobre a situação dos Direitos Humanos no Brasil, 27 set. 1997**, Capítulo I, §5º.

<sup>6</sup> OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório sobre a situação dos Direitos Humanos no Brasil, 27 set. 1997**, Capítulo I, §5º.

<sup>7</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 42. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2018, p. 488.

<sup>8</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 42. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2018, p. 488.

<sup>9</sup> TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2019, p. 863.

responsáveis pelas violações -- muitas vezes graves -- de direitos humanos e contribuiu para acentuar a impunidade dos autores de tais violações"<sup>10</sup>.

Ante tal cenário, a Comissão<sup>11</sup> salientou que o art. 28 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), a denominada "Cláusula Federal", determina que, em se tratando o Estado Parte de um Estado federal, o Governo Nacional tem as obrigações de: i) efetivar o quanto disposto pela CADH naquelas matérias sobre as quais exerce jurisdição; e ii) tomar, de forma imediata, as medidas cabíveis a fim de que os entes que compõem a federação adotem as disposições necessárias para dar efetividade à CADH<sup>12</sup>.

Isto posto, ao concluir o Capítulo III do supramencionado relatório, examinado o cenário de impunidade em crimes cometidos pelas forças policiais estaduais (civis e militares), a CIDH recomendou ao Estado brasileiro a transferência de causas envolvendo violações de Direitos Humanos para a competência da Justiça Federal:

95. Ante tais fatos, a Comissão apresenta as seguintes recomendações que, em geral, coincidem com os esforços do Governo Brasileiro e com os propósitos do PNDH:

(...)

Transferência para a competência da justiça federal do julgamento dos crimes que envolvam violações dos direitos humanos, devendo o Governo Federal assumir a responsabilidade direta pela instauração de processo e pelo devido estímulo (*sic*) processual quando se trate de tais crimes.<sup>13</sup>

Nestas hipóteses, a Comissão sugeriu que o próprio Governo Federal fosse o responsável pela instauração de tais processos<sup>14</sup>. Um claro esboço do que viria a ser, sete anos depois, o IDC.

Para André de Carvalho Ramos<sup>15</sup>, o art. 109, §5º da Constituição é consequência direta da não admissão do uso do Princípio Federativo como justificativa, dos Estados que adotam a forma federal, para o não cumprimento de obrigações internacionais perante o Direito internacional dos Direitos Humanos.

Entrementes, no plano do Direito Internacional, recaem sobre a responsabilidade do próprio Estado federal as ações ou omissões dos seus entes que acarretam violações à norma

<sup>10</sup> TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2019, Capítulo I, §5º.

<sup>11</sup> TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2019, Capítulo I, §6º.

<sup>12</sup> OEA. **Convenção Americana de Direitos Humanos**, 1969, art. 28, §§1º e 2º.

<sup>13</sup> OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório sobre a situação dos Direitos Humanos no Brasil, 27 set. 1997**, Capítulo III, § 95.

<sup>14</sup> OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório n. 54/01, Caso 12.051, 2001**, Capítulo III, § 95.

<sup>15</sup> RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 6. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2016, p. 337.

supranacional, à qual aquele, de forma espontânea, se vinculou<sup>16</sup>. Dessa forma, visto de fora do plano jurídico interno, o Estado federal é uno<sup>17</sup>.

Nesta perspectiva, tanto o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos<sup>18</sup> quanto o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>19</sup> possuem dispositivos semelhantes ao art. 28 da CADH, que preveem, de forma expressa, as suas aplicações em todas as unidades constitutivas de um Estado Parte que adote a forma federativa, sem limitações ou exceções.

Apesar desta aplicabilidade aos entes partes de uma federação não restar expressamente positivada em todos os documentos que vinculam Estados à obrigações internacionais, a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados prevê tanto a impossibilidade de utilização do direito interno como justificativa para frustrar norma decorrente de tratado<sup>20</sup>, quanto a obrigatoriedade da observância de norma decorrente de tratado em toda extensão dos territórios das partes pactuantes<sup>21</sup>.

Sendo assim, normas internas de repartição de competência entre entes federativos não são aptas a motivar e/ou justificar a não responsabilização internacional do Estado federal pelo descumprimento de obrigações assumidas por esse no plano supranacional. Isto porque, o ente federado não possui personalidade jurídica internacional para atrair para si a responsabilidade por violação de norma internacional, tal personalidade jaz exclusivamente com o Estado<sup>22</sup>.

Analisando o federalismo brasileiro, José Afonso da Silva afirma:

A União, como mencionamos, é entidade de Direito Constitucional, não sendo certo que se caracterize também como pessoa jurídica de Direito Internacional. Isso, às vezes, se diz, tendo em vista que é pela União que a República Federativa do Brasil se representa nas relações internacionais. Isso quer apenas dizer que as relações internacionais do Estado brasileiro constituem matéria de competência exclusiva da União. Os Estados federados não dispõem dessa faculdade. São os órgãos da União que representam o Estado federal nos atos de Direito Internacional, porque o Presidente da República (Federativa do Brasil) é, a um tempo, Chefe do Estado brasileiro e Chefe do Governo Federal (Governo da União) - Chefe do Poder Executivo da União (art. 2º). Não é, realmente, a União que aparece nos atos

<sup>16</sup> CAZETTA, Ubiratan. **Direitos Humanos e Federalismo: O Incidente de Deslocamento de Competência**. São Paulo. Editora Atlas, 2009, p. 33.

<sup>17</sup> RAMOS, André de Carvalho. **Responsabilidade Internacional por Violação de Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 192.

<sup>18</sup> ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**, 1966, art. 50.

<sup>19</sup> ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, 1966, art. 28.

<sup>20</sup> ONU. **Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados**, 1969, art. 27.

<sup>21</sup> ONU. **Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados**, 1969, art. 29.

<sup>22</sup> CAZETTA, Ubiratan. **Direitos Humanos e Federalismo: O Incidente de Deslocamento de Competência**. São Paulo. Editora Atlas, 2009, p. 34.

internacionais, mas a República Federativa do Brasil, de que ela é apenas uma das entidades componentes (art. 18).<sup>23</sup>

Em diversas oportunidades, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) já se manifestou acerca deste tema, sempre examinando o art. 28 da CADH. Nessas, a Corte IDH afirma que a efetividade do quanto disposto pela CADH independe da forma adotada pelo Estado Parte, seja ele unitário ou federal<sup>24</sup>. Assim, aspectos relativos à organização interna dos Estados não podem ensejar barreiras à aplicabilidade de normas reconhecidas em tratados supranacionais<sup>25</sup>, sendo dever do Estado garantir o devido cumprimento de tais disposições a todas as pessoas sob a sua jurisdição, sem qualquer limitação ou exceção que tenha como base a sua organização interna<sup>26</sup>.

Nesta perspectiva, a Corte IDH determina que o sistema normativo e as práticas dos entes e demais estruturas administrativas que formam um Estado federal devem se coadunar àqueles direitos e garantias previstos na CADH<sup>27</sup>.

Tal análise acerca da "Cláusula Federal" também foi realizada em Resolução dirigida ao Brasil, datada de 02 de maio de 2008, na qual a Corte IDH se manifesta, em sede de medidas provisórias, acerca das condições de cárcere da penitenciária estadual de Urso Branco (Rondônia).

*14. Que la Corte observa que Brasil es un Estado federal, y que la Cárcel de Urso Branco se ubica en una de sus unidades federativas; ello, sin embargo, no excusa al Estado del cumplimiento de sus obligaciones de protección. El Tribunal estima que en este asunto no se ha registrado una mejora sustancial en los seis años de vigencia de las presentes medidas. El Estado debe organizarse internamente y adoptar las providencias que se hagan necesarias, según su organización político-administrativa, para cumplir con las presentes medidas provisionales. En ese sentido, la Corte toma nota de la solicitud interpuesta por los representantes a nivel interno respecto de una intervención del Gobierno Federal en el sistema penitenciario del estado de Rondônia.*<sup>28</sup>

Dessa forma, o fato do complexo penitenciário em questão integrar a organização administrativa do estado de Rondônia, não pode ser utilizado para o Estado brasileiro deixar de

<sup>23</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 42. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2018, p. 498.

<sup>24</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Garrido y Baigorria Vs. Argentina, Sentença, 27 ago. 1998**. Reparaciones e Custas, 1998, §140.

<sup>25</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Garrido y Baigorria Vs. Argentina, Sentença, 27 ago. 1998**. Reparaciones e Custas, 1998, §46.

<sup>26</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Garibaldi Vs. Brasil, 23 set. 2009**. Excepciones Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2009, §146.

<sup>27</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Escher e outros Vs. Brasil, 06 jul. 2009**. Excepciones Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2009, §219.

<sup>28</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Resolución de 02 de maio de 2008, Medidas Provisórias em relação ao Brasil, Assunto da Prisão de Urso Branco**, Considerando nº 14.

assegurar, aos detentos e agentes penitenciários que ali se encontram, as garantias previstas na CADH. O Estado tem o dever de se organizar internamente para garantir o fiel cumprimento de suas obrigações internacionais, independentemente do organograma interno da federação e da repartição de competências entre os entes federativos.

Ainda analisando esta resolução ao Estado brasileiro, destaca-se que a Corte IDH tomou nota acerca de solicitação de Intervenção Federal no sistema presidiário do estado de Rondônia, feita por autoridades internas.

No Sistema Interamericano de Direitos Humanos, inúmeros são os casos em que o Brasil foi acionado e condenado por violações à CADH e a documentos conexos que, na estrutura constitucional/administrativa brasileira, restam sob a competência dos estados e do Distrito Federal. No caso *Favela Nova Brasília Vs. Brasil*<sup>29</sup>, por exemplo, a condenação do Estado brasileiro ocorreu em face de violações aos Direitos à Integridade Pessoal, à Circulação e Residência, à Garantias Judiciais e à Proteção Judicial motivadas por ações e omissões de órgãos vinculados ao estado do Rio de Janeiro (Polícia Civil, Ministério Público estadual e Tribunal de Justiça). Já no paradigmático *Caso Maria da Penha*<sup>30</sup>, a não aplicação da lei penal em prazo razoável pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará foi o elemento precursor da apresentação do caso perante a CIDH<sup>31</sup>.

Dessa forma, a repartição interna de competências, observada nos Estados federais, não é capaz de gerar uma excludente de culpabilidade internacional para esses sobre condutas dos entes federados que violem normas de Direito Internacional. Como já dito, apesar dos entes federados, internamente, gozarem de autonomia na gerência de inúmeras matérias, perante a esfera jurídica internacional o Estado é uno. Assim, as ações e omissões dos entes federados, de seus órgãos e dos demais sujeitos que compõem a administração desses, serão examinadas, perante o Direito Internacional, como condutas do próprio Estado federal, do qual o ente faz parte.

Portanto, da análise do caso brasileiro, percebe-se que independentemente da origem da violação à norma de Direito Internacional - seja ela internamente de competência /responsabilidade de um município, de um estado, do Distrito Federal ou da própria União - quem responde por essa, no plano supranacional, é sempre o Estado brasileiro, representado

---

<sup>29</sup> OEA. Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Favela Nova Brasília Vs. Brasil*, 16 fev. 2017. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, 2017.

<sup>30</sup> OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Relatório n. 54/01, Caso 12.051, 2001*.

<sup>31</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. 6. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2016, p. 337.

pela União, ente que detém a competência exclusiva para representar a República Federativa do Brasil no plano das relações internacionais<sup>32</sup>.

Por consequência, uma vez acionada a jurisdição internacional, será de responsabilidade da União tanto a apresentação de defesa do Estado brasileiro, quanto a implementação de eventual decisão supranacional<sup>33</sup>. No que tange a esta última, para além da reparação de danos às vítimas e seus familiares, o Estado geralmente é condenado a dar “garantias de não-repetição”<sup>34</sup> daquela violação examinada. A efetivação de tal garantia pela União, quando trazida para o plano interno, pode, como normalmente ocorre, se esbarrar na autonomia dos entes membros da federação, causando ruídos no Pacto Federativo.

Ante tal quadro, para André de Carvalho Ramos "as obrigações de reparar os danos e prevenir novas condenações internacionais comprovam o interesse jurídico da União Federal para agir no plano interno"<sup>35</sup>.

### 2.1.2 A Emenda Constitucional nº 45/2004

Ante tais questões, em junho de 1996 o Poder Executivo Federal apresentou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 368 de 1996, visando atribuir à Justiça Federal competência para julgar os crimes praticados contra os Direitos Humanos. A PEC nº 368/1996 propunha a alteração do art. 109 da Constituição, com o acréscimo de dois incisos, conforme abaixo transcrito:

Art. 1º São acrescentados dois incisos no art. 109 da Constituição, de números XII e XIII, com a seguinte redação.

"Art. 109...

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. "

Art. 2º Esta emenda entra em vigor na data de sua publicação.<sup>36</sup>

Expondo os motivos que deram origem a esta PEC, o Ministério da Justiça afirmou que, à época, os estados federados, por razões históricas, econômicas, culturais e sociais, mantinham

<sup>32</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, art. 21, I.

<sup>33</sup> RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 6. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2016, pp. 337 - 338.

<sup>34</sup> CAZETTA, Ubiratan. **Direitos Humanos e Federalismo: O Incidente de Deslocamento de Competência**. São Paulo. Editora Atlas, 2009, p. 34.

<sup>35</sup> RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 6. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2016, pp. 338-339.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à Constituição da República Federativa do Brasil nº 368/1996, 1996**.

"atuação significativamente distante" das lesões aos Direitos Humanos - o que se mostrava mais intenso nas periferias das cidades e no campo. Tal cenário, segundo o Ministério, criou um ambiente propício para a ocorrência de violações aos Direitos Humanos no Brasil, "que ficam imunes à atuação repressora fiscalizadora do Estado". Assim, a PEC 368/1996 foi apresentada como medida que visava reverter tal quadro de impunidade, "sob pena dos conflitos sociais se agravarem de tal forma até que venham a fugir ao controle do próprio Estado"<sup>37</sup>.

Aqui é importante chamar a atenção para o quadro de graves violações de Direitos Humanos instaurado no Brasil na década de 1990, com inúmeros episódios marcantes como o Massacre do Presídio do Carandiru (São Paulo/SP), em 1992, e os massacres dos trabalhadores sem terra em Corumbiara (Rondônia) e de Eldorado dos Carajás (Pará), ambos em 1996<sup>38</sup>. Nesta perspectiva, Ela Wiecko Volkmer Castilho pontua que a ideia da federalização dos crimes contra os Direitos Humanos surge da cobrança de organismos internacionais para que o Brasil atuasse de forma positiva frente a corrente de impunidade em casos de violações aos Direitos Humanos<sup>39</sup>.

No bojo do primeiro incidente suscitado perante o STJ, o Min. Arnaldo Esteves Lima, em seu voto relator, frisou ainda que, para além dos fundamentos já citados ao longo deste trabalho, o IDC é fundado em uma "percepção de que, em vários casos, os mecanismos até então disponíveis para a apuração e punição desses delitos demonstraram-se insuficientes e, até mesmo, ineficientes, expondo de forma negativa a imagem do Brasil no exterior"<sup>40</sup>.

Ante tal contexto, em 30 de março de 1999, a PEC 368/1996 foi apensada à PEC nº 96 de 1992<sup>41</sup>, proposta que, em 30 de dezembro de 2004, foi transformada na EC nº 45 de 2004 pela Mesa da Câmara dos Deputados. Tal emenda trouxe ao sistema constitucional brasileiro o art. 109, § 5º da Constituição Federal, dispositivo que prevê o IDC.

Assim, o Poder Constituinte Derivado adotou a possibilidade de deslocamento de causas envolvendo graves violações de Direitos Humanos para a Justiça Federal, este condicionado à instauração de IDC pelo Procurador-Geral da República e posterior julgamento do incidente

<sup>37</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Exposição de Motivos nº 231/A - MJ, 1996**. Apensa à PEC 96/1992.

<sup>38</sup> PORTO, Luana Cavalcanti. **O incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal e a sua efetividade na defesa dos direitos humanos: o caso Manoel Mattos**. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos). Programa de Pós Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas, Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2017, p. 44.

<sup>39</sup> CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de. Federalização de violações contra direitos humanos. In: **Anais da XIX Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil: república, poder e cidadania**. Florianópolis: OAB, Conselho Federal, 2006, p. 193.

<sup>40</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 1/PA (2005/0029378-4)**. Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 08 jun. 2005, p. 717.

<sup>41</sup> BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à Constituição da República Federativa do Brasil nº 96, 1992**.

pelo STJ; criando, desta forma, um mecanismo de proteção aos Direitos Humanos subsidiário à Justiça Estadual/Distrital. A subsidiariedade no uso do IDC será examinada de forma mais profunda no decorrer deste trabalho.

Conforme pode ser visto da simples comparação entre os textos da PEC nº 368/1996 e do §5º do art. 109 da Constituição, aquele trazia um rol maior de legitimados para manifestar interesse na “federalização” de causas envolvendo violações de Direitos Humanos. Na PEC de 1996, para além do Procurador-Geral da República, era também legítimo para manifestar interesse nesta "federalização" "órgão federal de proteção dos direitos humanos", como a Defensoria Pública da União (DPU)<sup>42</sup>.

Nota-se também, que a EC nº 45/2004, condiciona a “federalização” de uma causa envolvendo violação aos Direitos Humanos à mensuração de sua intensidade, uma vez que, apenas aquelas tidas como “graves” poderão ser objeto de um IDC - o que não era previsto na PEC nº 368/1996. Tal ponto será analisado de forma mais aprofundada no decorrer desta monografia, em tópico específico sobre os requisitos de instauração do IDC.

Por fim, destaca-se que o texto aprovado condiciona a “federalização” à análise do STJ, outro requisito que não estava presente na PEC nº 368/1996. Tal acréscimo permite que o Superior Tribunal de Justiça funcione como um filtro à “federalização” de causas, impedindo assim, tanto uma desvalorização dos Poderes Judiciários dos Estados e do Distrito Federal, em detrimento da Justiça Federal, quanto a inviabilidade de funcionamento desta última. Dessa forma, busca-se garantir que a “federalização” somente ocorra em situações de real necessidade, afastando uma possível banalização no uso do incidente.

Ante tal cenário nasce o IDC, instituto que se junta à Intervenção Federal por violação dos Direitos da Pessoa Humana (art. 34, VII, “b” da Constituição) e à autorização prevista na Lei nº 10.446/2002, para atuação da Polícia Federal em investigação de crimes de competência estadual, no rol de instrumentos que permitem à União intervir nos entes federativos a fim de cumprir de forma efetiva as obrigações do Estado brasileiro perante o Direito Internacional<sup>43</sup>, notadamente ante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

A flexibilização do Pacto Federativo é notória.

---

<sup>42</sup> Sobre a legitimidade para suscitação do IDC, esta monografia, visado uma maior proteção aos Direitos Humanos, defende a ampliação do rol de legitimados para instaurar o incidente. Uma ampliação que abrangeria o Defensor Público Geral da União, os Defensores Públicos Gerais dos estados e do Distrito Federal e os Procuradores Gerais dos Ministérios Públicos dos estados e do Distrito Federal e Territórios. Em que pese o tema não ser o foco deste trabalho, esse poderá ser abordado em textos futuros.

<sup>43</sup> RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 6. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2016, p. 339.

## 2.2 A "FEDERALIZAÇÃO" E O PACTO FEDERATIVO

Em que pese seu propósito nobre, o IDC não ingressou no ordenamento constitucional imune à críticas. Objeto de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI)<sup>44</sup>, o art. 109, § 5º, da Constituição é visto, por parte da doutrina, como uma afronta à princípios basilares à defesa dos Direitos Fundamentais, como a Legalidade, o Devido Processo Legal e a garantia do juiz e do promotor natural<sup>45</sup>.

Apesar da importância de tal debate, dentre as diversas críticas formuladas ao IDC, este trabalho examinará, de forma breve, aquela mais recorrente: a suposta violação ao Pacto Federativo decorrente da "federalização" de causas envolvendo "grave violação de direitos humanos".

Isto porque, compreender a engenharia jurídica realizada pelo Poder Constituinte Derivado ao positivar o IDC é vital para dimensionar a importância que o Estado brasileiro deu ao cumprimento de obrigações oriundas de tratados de Direitos Humanos, capaz, segundo alguns autores, de pôr em xeque até mesmo cláusula pétrea da Constituição de 1988.

No que se refere ao Pacto Federativo, os críticos ao IDC defendem que esse subjuga os estados e o Distrito Federal, ao possibilitar uma concentração de poderes e competências nas alçadas da União. Para Ingo Wolfgang Sarlet, Leonardo Furian e Tiago Fensterseifer, o art. 109, § 5º da Constituição, cristaliza uma convicção de que as instâncias estaduais (ou distrital) “são, quando não coniventes, omissas, relutantes ou mesmo incapazes de punir as violações contra os direitos humanos”<sup>46</sup>, um dispositivo que traria desprestígio e fragilidade aos entes federados.

O mesmo argumento é exposto pelo Min. Paulo Gallotti em seu voto no julgamento do primeiro IDC proposto perante o STJ. Na oportunidade, o Ministro afirmou que o dispositivo “revela certo preconceito com a Justiça Estadual, pois parte da premissa equivocada de que ela não tem condições, em “hipótese de grave violação de direitos humanos”, de prestar , em síntese, com a necessária presteza e imparcialidade, a jurisdição penal”<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> O art. 109, § 5º, da Constituição Federal é alvo da ADI nº 3.486 e da ADI nº 3.493, propostas respectivamente pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e pela Associação Nacional dos Magistrados Estaduais (ANAMAGES).

<sup>45</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FURIAN, Leonardo; FENSTERSEIFER, Tiago. A reforma (deforma) do Judiciário e a assim designada "federalização" dos crimes contra os direitos humanos: proteção ou violação de princípios e direitos fundamentais? In: **Jurisdição e direitos fundamentais**, SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). Porto Alegre: Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul; Livraria do Advogado Editora, v. 1, t. 1, 2006, pp. 73, 90 e 96.

<sup>46</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FURIAN, Leonardo; FENSTERSEIFER, Tiago. A reforma (deforma) do Judiciário e a assim designada "federalização" dos crimes contra os direitos humanos: proteção ou violação de princípios e direitos fundamentais? In: **Jurisdição e direitos fundamentais**, SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). Porto Alegre: Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul; Livraria do Advogado Editora, v. 1, t. 1, 2006, p. 65.

<sup>47</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 1/PA (2005/0029378-4)**. Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima, julgamento 08 jun. 2005. p. 748.

Sarlet, Furian e Fensterseifer sustentam ainda a existência de uma inequívoca ameaça ao Princípio Federativo, que tenderia à abolição de cláusula pétrea: a forma federativa de Estado, conforme o art. 60, § 4º, I da Constituição Federal<sup>48</sup>.

Apesar destes argumentos, este trabalho defende que o art. 109 § 5º, da Constituição não viola o Pacto Federativo, mas o flexibiliza.

Segundo Ubiratan Cazetta, tais críticas ao IDC refletem uma idealização do modelo federativo, na qual os entes federados gozam de “uma quase soberania”<sup>49</sup>. Neste mesmo sentido, André de Carvalho Ramos defende a mutabilidade do federalismo brasileiro, sustentando a constitucionalidade do IDC enquanto ferramenta que torna o desenho do Pacto Federativo nacional coerente com as obrigações do Estado brasileiro perante o Direito Internacional dos Direitos Humanos<sup>50</sup>.

A fim de demonstrar a constitucionalidade do IDC, Ubiratan Cazetta traça uma escala comparativa entre: i) a Intervenção Federal por violação dos Direitos da Pessoa Humana (art. 34, VII, “b”, da Constituição Federal); ii) o IDC (art. 109, § 5º, da Constituição Federal); e iii) a autorização para a Polícia Federal atuar em investigação de crime de competência estadual (Lei nº 10.446/2002)<sup>51</sup>. Frisa-se que a escolha desses três mecanismos não é aleatória; o trio é descrito pela doutrina como ferramentas que permitem à “União Federal fazer cumprir obrigações internacionais de defesa dos direitos humanos”<sup>52</sup>.

Nesta perspectiva, defende o autor que há uma gradação entre tais dispositivos legais, sendo a autorização prevista na Lei nº 10.446/2002 diligência a ser empregada em casos mais simples e a Intervenção Federal medida a ser utilizada em casos extremos, quando é constatado quadro crônico de violações a Direitos Humanos<sup>53</sup>. Desta forma, o IDC surge no panorama constitucional como um ponto intermediário entre tais mecanismos, que não se limita à atuação

---

<sup>48</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FURIAN, Leonardo; FENSTERSEIFER, Tiago. A reforma (deforma) do Judiciário e a assim designada “federalização” dos crimes contra os direitos humanos: proteção ou violação de princípios e direitos fundamentais? In: **Jurisdição e direitos fundamentais**, SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). Porto Alegre: Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul; Livraria do Advogado Editora, v. 1, t. 1, 2006, p. 65.

<sup>49</sup> CAZETTA, Ubiratan. **Direitos Humanos e Federalismo: O Incidente de Deslocamento de Competência**. São Paulo. Editora Atlas, 2009, p. 62.

<sup>50</sup> RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 6. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2016, p. 341.

<sup>51</sup> CAZETTA, Ubiratan. **Direitos Humanos e Federalismo: O Incidente de Deslocamento de Competência**. São Paulo. Editora Atlas, 2009, p. 94.

<sup>52</sup> RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 6. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2016, p. 339.

<sup>53</sup> CAZETTA, Ubiratan. **Direitos Humanos e Federalismo: O Incidente de Deslocamento de Competência**. São Paulo. Editora Atlas, 2009, p. 107.

da Polícia Federal, como a Lei nº 10.446/2002, nem chega a afastar a autonomia do ente federado, como a Intervenção Federal<sup>54</sup>.

Conclui-se então, que há uma lógica comum permeando tais mecanismos, presente no ordenamento desde antes da EC nº 45/2004: a possibilidade de intervenção direta da União em situações sob a competência dos estados e do Distrito Federal a fim de resguardar a Dignidade da Pessoa Humana.

Neste diapasão, merece destaque o voto do Min. Carlos Velloso no julgamento da Intervenção Federal nº 114 - Mato Grosso (IF 114/MT), de 13 de março de 1991:

Verifica-se, pois, que os direitos humanos, os direitos e garantias individuais, constituem princípio maior no sistema constitucional brasileiro.

Bem por isso, foram tais direitos erigidos à condição de princípio constitucional sensível (CF, art. 34, VII, "b").

Posta assim a questão, devo emprestar ao dispositivo constitucional - art. 34, VII, "b" - a maior carga possível de efetividade. Ora, a interpretação literal do § 3º do art. 36 retira do referido art. 34, VII, "b", efetividade, ou diminui-lhe, consideravelmente, a efetividade. É que, é fácil perceber, a inobservância do princípio constitucional dos direitos da pessoa humana decorre, muita vez, da omissão das autoridades, da omissão do Executivo estadual em fazer respeitados tais direitos.

Estou convencido, Senhor Presidente, de que esses atos omissivos dos Estados-membros, que tratam mal os direitos da pessoa humana, também autorizam a intervenção federal. Sou federalista, Senhor Presidente, quero ver realizada, no Brasil, a federação. Mas antes de ser federalista, sou ser humano. E devo compreender que a federação sirva ao homem, porque deixa expresso que a República Federativa do Brasil, que se constitui em Estado Democrático de Direito, tem como fundamento a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III). Por isso, se o Estado-membro desrespeita essa dignidade, ou não faz por fazer respeitados os direitos da pessoa humana, tenho como autorizada a medida patológica da intervenção federal. Assim quer a Constituição.<sup>55</sup>

Em seu voto, o Min. Carlos Velloso relembra que a Dignidade da Pessoa Humana<sup>56</sup> é um dos pilares, dispostos no art. 1º da Constituição de 1988, no qual se fundamenta a República Federativa do Brasil enquanto Estado Democrático. Assim, conclui que os Direitos Humanos e as Garantias Individuais constituem "princípio maior no sistema constitucional brasileiro".

Neste sentido, examinando a estrutura organizacional da Constituição Federal de 1988, o Ministro chama a atenção para o fato dos Direitos e Garantias Fundamentais estarem positivados nos artigos iniciais da Carta Magna (arts. 5º a 17). Fato que, nas palavras do Min.

<sup>54</sup> CAZETTA, Ubiratan. **Direitos Humanos e Federalismo**: O Incidente de Deslocamento de Competência. São Paulo. Editora Atlas, 2009, p. 94.

<sup>55</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **Intervenção Federal nº 114-5 Mato Grosso. Rel. Min. Néri da Silveira, 13 mar. 1991**, pp. 20 - 21.

<sup>56</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, art. 1º, III.

Carlos Velloso, revela "que o Constituinte quis prestar uma posição de realce a esses direitos frente a organização do Estado"<sup>57</sup>.

Destaca ainda o Ministro, que a necessidade imperativa de salvaguarda dos Direitos Humanos e das Garantias Individuais foi elevada, a partir de 1988, à condição de princípio constitucional sensível, apta, portanto, a ensejar a flexibilização do Pacto Federativo mediante a decretação de Intervenção Federal, nos moldes do art. 34, VII, "b" da Constituição Federal.

Analizados os argumentos dispostos neste voto, cumpre frisar que o julgamento da IF 114/MT foi a primeira vez que uma instituição da República se deparou com a possibilidade concreta de flexibilização do Pacto Federativo frente a máxima de defesa dos Direitos da Pessoa Humana. Isto porque, em março de 1991 - quando ainda não existiam nem a Lei nº 10.446/2002 nem o IDC -, a IF 114/MT foi a primeira Intervenção Federal suscitada em atenção ao art. 34, VII, "b" da Constituição.

Nesta perspectiva, ressalta-se ainda que, para além da flexibilização das autonomias dos entes federados, no plano internacional, a necessidade de garantir a devida proteção aos Direitos Humanos, nas palavras de Flávia Piovesan, rompe com a própria noção de soberania nacional absoluta:

Ao romper com a sistemática das Cartas anteriores, a Constituição de 1988, ineditamente, consagra o primado do respeito aos direitos humanos, como paradigma propugnado para a ordem internacional. Esse princípio invoca a abertura da ordem jurídica interna ao sistema internacional de proteção dos direitos humanos. A prevalência dos direitos humanos, como princípio a reger o Brasil no âmbito internacional, não implica apenas o engajamento do País no processo de elaboração de normas vinculadas ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, mas sim a busca da plena integração de tais regras na ordem jurídica interna brasileira. Implica, ademais, o compromisso de adotar uma posição política contrária aos Estados em que os direitos humanos sejam gravemente desrespeitados.

A partir do momento em que o Brasil se propõe a fundamentar suas relações com base na prevalência dos direitos humanos, está ao mesmo tempo reconhecendo a existência de limites e condicionamentos à noção de soberania estatal. Isto é, a soberania do Estado brasileiro fica submetida a regras jurídicas, tendo como parâmetro obrigatório a prevalência dos direitos humanos. Rompe-se com a concepção tradicional de soberania estatal absoluta, reforçando o processo de sua flexibilização e relativização, em prol da proteção dos direitos humanos. Esse processo é condizente com as exigências do Estado Democrático de Direito constitucionalmente pretendido. Vale dizer, surge a necessidade de interpretar os antigos conceitos de soberania estatal e não intervenção, à luz de princípios inovadores da ordem constitucional. Dentre eles, destaque-se o princípio da prevalência dos direitos

---

<sup>57</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **Intervenção Federal nº 114-5 Mato Grosso. Rel. Min. Néri da Silveira, 13 mar. 1991**, p. 19.

humanos. Estes são os novos valores incorporados pelo Texto de 1988, e que compõem a tônica do constitucionalismo contemporâneo.<sup>58</sup>

Dessa forma, ao traçar regras que se voltam à vida interna dos países<sup>59</sup>, estabelecendo um sistema legal que, nas palavras de Cançado Trindade, “não rege as relações entre iguais, opera precisamente em defesa dos ostensivamente mais fracos”<sup>60</sup>, o Direito Internacional dos Direitos Humanos eleva o indivíduo à condição de sujeito de Direito Internacional<sup>61</sup>. Nesta perspectiva, a máxima de proteção aos Direitos Humanos refunda a compreensão de soberania estatal, uma sistemática que impacta, de forma direta, a autonomia interna dos entes em uma federação, revisando-a.

O IDC, portanto, insere-se nesta lógica que permeia todo o texto constitucional, de supremacia da defesa dos Direitos da Pessoa Humana, dos Direitos Humanos; lógica essa que impacta, reinterpreta e flexibiliza os dispositivos infraconstitucionais, constitucionais, e até mesmo as cláusulas pétreas e a própria noção de soberania estatal.

Nesta perspectiva, emanando entendimento do Pleno do STF, o Min. Sepúlveda Pertence, na qualidade de relator da ADI nº 2381-1 - RS, analisando a forma federativa de Estado enquanto cláusula pétrea, salientou:

Por diversas vezes tenho tido oportunidade de ressaltar, com o respaldo do Plenário, que o limite material invocado ao poder de emenda constitucional não implica vedar qualquer alteração do modelo positivo originário da forma federativa do Estado, mas apenas de seus núcleos essenciais de identificação.<sup>62</sup>

Isto posto, o fato do Pacto Federativo estar inserido no rol de cláusulas pétreas não impede que este seja interpretado, modificado e/ou condicionado, desde que sejam observados: i) a vedação a sua abolição; e ii) a preservação da sua essência.

Segundo o dicionário Michaelis, *flexibilidade* é substantivo feminino que sugere a possibilidade de dobrar-se facilmente, sem chegar a romper-se. Desta forma, *flexibilidade* - dobrar sem romper, modificar sem abolir -, é qualidade aplicável ao Pacto Federativo frente ao axioma constitucional de proteção dos Direitos Humanos e das Garantias Individuais.

<sup>58</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, pp. 93-94.

<sup>59</sup> CAZETTA, Ubiratan. **Direitos Humanos e Federalismo: O Incidente de Deslocamento de Competência**. São Paulo: Editora Atlas, 2009, p. 19.

<sup>60</sup> *Apud* PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 57.

<sup>61</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 190.

<sup>62</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **Ação Direta de inconstitucionalidade nº 2.381-1 Rio Grande do Sul, 20 jun. 2001**, p. 597.

Nas palavras de André de Carvalho Ramos, o art. 109, § 5º da Constituição Federal “aperfeiçoou o desenho do federalismo brasileiro”<sup>63</sup>, fornecendo à União, em seu papel de representante do Estado federal nas relações internacionais, instrumento legal que a auxilie a garantir e efetivar as obrigações reconhecidas pelo Brasil perante o Direito Internacional dos Direitos Humanos, por meio de nova possibilidade de flexibilização do Pacto Federativo.

Assim, ante tal engenharia jurídica, que busca dar a maior carga de efetividade possível aos Direitos Humanos, este trabalho começa a se debruçar sobre a sua problemática: examinar a efetividade do IDC enquanto instrumento apto a assegurar o cumprimento das obrigações internacionais relacionadas aos Direitos Humanos assumidas pelo Estado brasileiro.

Para tanto, será necessário analisar quais são os requisitos necessários à instauração de um IDC.

### 2.3 OS REQUISITOS

Ao adentrar a análise dos requisitos de instauração do IDC, esta monografia chama atenção para o fato de que a Constituição Federal, nas palavras de Gabriel Marques, “foi lacônica a propósito do processamento do IDC, limitando-se a traçar linhas gerais de funcionamento do instituto”<sup>64</sup>.

Neste sentido, a inserção do IDC no ordenamento legal gerou debates acerca da sua aplicabilidade, contrapondo os que defendiam que essa estaria condicionada à edição de lei específica regulamentando-a<sup>65</sup> - impondo uma eficácia limitada ao § 5º do art. 109 -, àqueles que sustentavam a auto-aplicabilidade<sup>66</sup> do dispositivo constitucional<sup>67</sup>. Desde o julgamento do IDC 1/PA (2005/0029378-4), o STJ entende pela última opção, ou seja, pela aplicabilidade

<sup>63</sup> RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 6. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2016, pp. 342-343.

<sup>64</sup> MARQUES, Gabriel. Incidente de Deslocamento de Competência: Dois Casos e Uma Crítica. In: **Direitos Humanos e Direitos Fundamentais, Diálogos Contemporâneos**. Robério Nunes Dos Anjos Filho (Org.). Salvador. Editora JusPodivm, 2013, p. 332.

<sup>65</sup> Em seu voto no IDC 1, o Min. Arnaldo Esteves Lima, relator do processo, informa que uma comissão formada por procuradores estaduais e procuradores da República sugeriram rol taxativo de crimes que atraíram a competência da Justiça Federal, nos moldes do art. 10, § 5º, da Constituição: os crimes de tortura; os homicídios dolosos praticados por agente funcional de quaisquer dos entes federados; os crimes cometidos contra comunidades indígenas ou seus integrantes; os homicídios dolosos quando motivados por preconceito de origem, raça, sexo, opção sexual, cor, religião, opinião política ou idade ou quando decorrente de conflito fundiário de natureza coletiva; e os crimes de uso, intermediação e exploração de trabalho escravo ou de criança e adolescente em quaisquer das formas previstas em tratados internacionais.

<sup>66</sup> CARAM, Marselha Bortolan. Federalização dos Crimes Contra os Direitos Humanos. In: **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, RBDC, nº 10, 2007, p. 323.

<sup>67</sup> MARQUES, Gabriel. Incidente de Deslocamento de Competência: Dois Casos e Uma Crítica. In: **Direitos Humanos e Direitos Fundamentais, Diálogos Contemporâneos**. Robério Nunes Dos Anjos Filho (Org.). Salvador. Editora JusPodivm, 2013, p. 332.

imediate do incidente por meio do uso da proporcionalidade (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito)<sup>68</sup>.

Enquanto relator do IDC 1, o Min. Arnaldo Esteves Lima afirmou que atribuir eficácia limitada ao art. 109, § 5º da Constituição o afastaria de sua finalidade precípua - “assegurar o cumprimento de obrigações provenientes de tratados internacionais de Direitos Humanos pelo Brasil” -, vez que restringiria “a amplitude e a magnitude da expressão “direitos humanos””<sup>69</sup>. O Ministro ressaltou ainda que, ao artigo ora em exame se aplica o disposto no art. 5º, § 1º da Constituição: a aplicação imediata das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais<sup>70</sup>.

O funcionamento do IDC foi posto à prova pela primeira vez em março de 2005, quando o Procurador-Geral da República, à época Cláudio Fonteles, requereu a “federalização” do caso envolvendo o assassinato da Irmã Dorothy Stang (IDC 1). Naquela oportunidade, vislumbrando uma não unânime “clareza” do texto constitucional, o Procurador-Geral embasou seu pleito nos dois requisitos explícitos no art. 109, § 5º, da Constituição: “a) a grave violação de direitos humanos; e b) a garantia de que o Brasil cumpra com as obrigações decorrentes de pactos internacionais, firmados sobre direitos humanos”<sup>71</sup>.

A Terceira Seção do STJ, todavia, ao julgar o IDC 1, seguiu o voto relator do Min. Arnaldo Esteves Lima, que, apesar de reconhecer como requisitos aqueles arguidos pelo Procurador-Geral da República, acrescentou um terceiro. Segundo o Ministro Relator, este terceiro requisito seria a “incapacidade” do ente federado em levar a cabo, em toda a sua extensão, a persecução penal<sup>72</sup> do caso objeto do IDC.

Importante chamar atenção para o termo utilizado pelo Min. Arnaldo Esteves Lima: “incapacidade”. Tal expressão, que *per se* possui uma forte carga valorativa, passou, a partir do voto do Ministro, a ser utilizada, tanto na jurisprudência quanto na doutrina, para nomear o estado fático necessário a ensejar a instauração de um IDC.

<sup>68</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 1/PA (2005/0029378-4)**. Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 08 jun. 2005, pp. 772 - 773.

<sup>69</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 1/PA (2005/0029378-4)**. Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 08 jun. 2005, pp. 720.

<sup>70</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 1/PA (2005/0029378-4)**. Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 08 jun. 2005, pp. 720.

<sup>71</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 1/PA (2005/0029378-4)**. Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 08 jun. 2005, p. 03.

<sup>72</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 1/PA (2005/0029378-4)**. Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 08 jun. 2005, p. 03.

Neste diapasão, cabe destacar trecho da ementa do acórdão do IDC 2 /DF (2009/0121262-6), que sistematiza o entendimento do STJ sobre os requisitos necessários à instauração do IDC:

(...) o incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal fundamenta-se, essencialmente, em três pressupostos: a existência de grave violação a direitos humanos; o risco de responsabilização internacional decorrente do descumprimento de obrigações jurídicas assumidas em tratados internacionais; e a incapacidade das instâncias e autoridades locais em oferecer respostas efetivas.<sup>73</sup>

Frisa-se ainda, que a cumulatividade destes três requisitos é exigida para a instauração do incidente<sup>74</sup>.

Identificados os três pressupostos a serem preenchidos para a suscitação de incidente de “federalização” de causas envolvendo “graves violações de direitos humanos”, passa-se, então, à análise de cada um desses.

Antes, porém, faz-se necessária reflexão acerca da escolha metodológica utilizada para tal exame.

A investigação destes três requisitos pautou-se no estudo da integralidade dos acórdãos de IDCs proferidos pelo STJ até agosto de 2019 - quando este trabalho começou a ser escrito. Para tanto, o buscador “Íntegra de Acórdãos”<sup>75</sup>, ferramenta de pesquisa do site do STJ, foi utilizado a fim de rastrear tais processos. A partir deste esforço, foram identificados seis IDCs já julgados pelo tribunal (IDC 1, IDC 2, IDC 3, IDC 5, IDC 10 e IDC 14), desses, a partir do sistema CPE (Central do Processo Eletrônico) foi possível obter acesso integral aos autos de cinco incidentes: IDC 1, IDC 2, IDC 3, IDC 10 e IDC 14.

Em que pese não ter sido possível o acesso integral aos autos do IDC 5, por esse ter tramitado em segredo de justiça, o acórdão fruto de tal incidente pôde ser obtido a partir do buscador “Íntegra de Acórdãos”, acima mencionado.

Isto posto, os autos integrais dos IDC 1, IDC 2, IDC 3, IDC 10 e IDC 14 e o acórdão do IDC 5 serão os objetos de investigação dos subtópicos seguintes.

A escolha metodológica feita nesta monografia reflete a rara oportunidade acadêmica que o estudo do IDC proporciona: o acesso (quase) pleno às fontes primárias relacionadas ao

<sup>73</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 2/DF (2009/0121262-6)**. Rel. Min. Laurita Vaz, 27 nov. 2010, p. 1886.

<sup>74</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 5/PE (2014/0101401-7)**. Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, 13 ago. 2014, p. 16.

<sup>75</sup> Ressalta-se que a partir do buscador “Decisões Monocráticas” foi possível identificar a existência de outros quatro IDCs: IDC 4, IDC 9, IDC 11 e IDC 15. O IDC 4 e o IDC 11 foram liminarmente indeferidos, frente a ilegitimidades dos requerentes. Já o IDC 9 e o IDC 15, em agosto de 2019, estavam tramitando em fase de instrução no STJ.

tema. Frisa-se que, em que pese esta análise ser pautada no estudo destes seis incidentes, as circunstâncias fáticas de cada caso concreto não foram investigadas a fundo neste trabalho. Isto porque, dado ao tamanho da escrita monográfica, por ora, prezar-se-á pelo exame dos requisitos de suscitação do IDC à luz da jurisprudência do STJ.

Por fim, destaca-se que, em setembro de 2019, a então Procuradora-Geral da República, Raquel Dodge, suscitou quatro IDCs junto ao STJ. O primeiro, em 09 de setembro, relacionado à condenação do Estado brasileiro na Corte IDH no caso *Cosme Rosa Genoveva, Evandro de Oliveira e outros (Favela Nova Brasília) Vs. República Federativa do Brasil*; o segundo, em 12 de setembro, relativo à crimes de homicídio e tortura praticados no contexto de conflitos agrários no estado de Rondônia; o terceiro, em 17 de setembro, concernente às condições de internação de menores em espaços de socioeducação no estado do Espírito Santo; e o quarto, também em 17 de setembro, atinente ao assassinato da vereadora Marielle Franco e do motorista Anderson Gomes, no Rio de Janeiro/RJ.

Como estes quatro IDCs estão tramitando no STJ paralelamente à escrita desta monografia, a análise satisfatória desses aqui se torna impossível, vez que só seria possível obter a visão do Ministério Público Federal sobre tais casos. Portanto, eles não serão objeto de exame deste trabalho.

Feitas tais considerações, passa-se ao estudo específico de cada um dos três requisitos.

### **2.3.1 A existência de grave violação de Direitos Humanos**

O art. 109, § 5º da Constituição restringe e condiciona a instauração de IDC àqueles inquéritos ou processos que se enquadrem “nas hipóteses de grave violação de direitos humanos”<sup>76</sup>. Todavia, no sistema legal brasileiro não há qualquer indicação sobre quais seriam estas “hipóteses de grave violação de direitos humanos” capazes de disparar o procedimento de “federalização”, ou sobre como mensurar uma violação de Direitos Humanos como grave.

Como já visto, desde o IDC 1, no qual se indeferiu a “federalização” do caso envolvendo o assassinato da Irmã Dorothy Stang, o STJ se debruça sobre a expressão “nas hipóteses de grave violação de direitos humanos”, a fim de extrair desta comando que seja coerente com o sistema constitucional. Naquela oportunidade, a Terceira Seção do STJ seguiu o voto do Ministro Relator, Min. Arnaldo Esteves Lima, dando ao art. 109, § 5º da Constituição,

---

<sup>76</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, art. 109, § 5º: Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal. 1988.

aplicabilidade imediata, afastando a condicionalidade de eficácia da norma à existência de rol taxativo de cenários enquadrados como “hipóteses de grave violação de direitos humanos”<sup>77</sup>.

O colegiado sustentou ainda, reafirmado o quanto exposto pelo Ministro Relator em seu voto, que a existência de um possível rol de “hipóteses de grave violação de direitos humanos” poderia restringir a incidência art. 109, § 5º, da Constituição, o que seria incompatível com “a amplitude e a magnitude da expressão “direitos humanos””<sup>78</sup>. Isto posto, a Terceira Seção do STJ definiu que a identificação de determinado crime como “hipótese de grave violação de direitos humanos” deve ser feita em cada situação de fato, de acordo com suas circunstâncias e peculiaridades concretas<sup>79</sup>. Para tanto, a Terceira Seção defendeu ser necessário o uso dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Ainda no bojo do IDC 1, destaca-se o voto do Min. Gilson Dipp, que analisando a expressão “hipóteses de grave violação de direitos humanos” afirmou que “grave violação dos direitos humanos é qualquer ofensa a direito humano”<sup>80</sup>. O Ministro traça ainda um paralelo entre esta expressão e outros termos que não possuíam, à época, conceito definido no sistema legal pátrio, como “terrorismo” e “organização criminosa”, defendendo que o estabelecimento de um conceito taxativo impactaria a abrangência de tais expressões<sup>81</sup>.

Adotando um tom crítico, o Min. Paulo Galotti, também nos autos do IDC 1, sustentou que o “subjetivismo” que cerca o art. 109, § 5º da Constituição, “não contribui para o aperfeiçoamento do nosso sistema legal, notadamente no que diz respeito a definição precisa de regras de competência processual”<sup>82</sup>.

Este texto monográfico, todavia, segue a linha de raciocínio do Min. Gilson Dipp, defendendo a necessidade de uma interpretação ampla da expressão “grave violação de direitos humanos”. Isto porque, aqueles direitos elencados em tratados internacionais de Direitos Humanos constituem, *per si*, um núcleo essencial à efetividade do postulado máximo da Dignidade da Pessoa Humana. Dessa forma, elencar um rol taxativo de fatos ou direitos que caso violados constituíram “hipótese grave violação de direitos humanos” é medida que

<sup>77</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 1/PA (2005/0029378-4)**. Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 08 jun. 2005, p. 761.

<sup>78</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 1/PA (2005/0029378-4)**. Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 08 jun. 2005, p. 761.

<sup>79</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 1/PA (2005/0029378-4)**. Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 08 jun. 2005, p. 761.

<sup>80</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 1/PA (2005/0029378-4)**. Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 08 jun. 2005, p. 746.

<sup>81</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 1/PA (2005/0029378-4)**. Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 08 jun. 2005, p. 746.

<sup>82</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 1/PA (2005/0029378-4)**. Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 08 jun. 2005, p. 748.

restringe o alcance da norma e limita a proteção dos Direitos Humanos. Neste sentido, cabe, conforme disposto pela Terceira Seção do STJ, realizar um exame de proporcionalidade e razoabilidade, a partir dos outros dois requisitos cumulativos, a fim de garantir que a gravidade de cada situação seja analisada em concreto; evitando assim a banalização do instituto e dando a maior carga de efetividade possível aos Direitos Humanos.

Feito o exame acerca da amplitude da expressão “grave violação de direitos humanos”, cumpre investigar, com base nos seis IDCs já mencionados, as situações concretas nas quais entendeu o Procurador-Geral da República estar preenchido o requisito ora em análise e o entendimento do STJ acerca dessas. Desde já, frisa-se que estes seis incidentes se baseiam na violação do Direito à Vida.

No IDC 1, que teve como objeto o homicídio doloso da Irmã Dorothy Stang - crime inserido no contexto da violência motivada por questões fundiárias no Pará -, a Terceira Seção do STJ afirmou que todo homicídio doloso *per si* representa grave violação ao Direito à Vida, “independentemente da condição pessoal da vítima e/ou da repercussão do fato no cenário nacional ou internacional”<sup>83</sup>.

Todavia, o mesmo colegiado entra em aparente contradição ao julgar o IDC 2, cujo objeto foi o assassinato de Manoel Bezerra de Mattos Neto, vereador e defensor dos Direitos Humanos, assassinado após sofrer diversas ameaças de grupos de extermínio que atuavam na região de divisa dos estados da Paraíba e de Pernambuco, por denunciar a ação desses. A incoerência é verificada na medida em que, na ementa do acórdão do IDC 2, a Terceira Seção sustenta que a gravidade daquele caso, à luz do art. 109, § 5º da Constituição, estaria demonstrada vez que a lesão examinada “extrapola os limites de um crime de homicídio ordinário”, pois feriu, além do Direito à Vida, “a própria base do Estado”, fato que teria o condão, segundo a Seção, de abalar a ordem social<sup>84</sup>.

Retornando ao entendimento disposto no IDC 1, no acórdão do IDC 3/GO (2013/0138069-0) a Terceira Seção do STJ, analisando o contexto de violência policial no estado de Goiás, afirmou que “a expressão *grave violação a direitos humanos* coaduna-se com o cenário da prática dos crimes de tortura e homicídio, ainda mais quando levados a efeito por agentes estatais da segurança pública”<sup>85</sup>. Dessa forma, apesar de ressaltar o fato dos crimes em

<sup>83</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 1/PA (2005/0029378-4)**. Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 08 jun. 2005, p. 761.

<sup>84</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 2/DF (2009/0121262-6)**. Rel. Min. Laurita Vaz, 27 nov. 2010, p. 1886.

<sup>85</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 3/GO (2013/0138069-0)**. Rel. Min. Jorge Mussi, 10 mar. 2015, p. 2067.

exame terem sido praticados por agentes estatais da segurança pública, a Terceira Seção do STJ deixa claro que as práticas de tortura e homicídio, *per si*, dão causa à “federalização”, desde que observados os demais dois requisitos<sup>86</sup>.

Na mesma perspectiva do IDC 2, no IDC 5/PE (2014/0101401-7), a Terceira Seção do STJ caracterizou o assassinato do Promotor de Justiça Thiago Faria Soares, cujo inquérito policial foi “federalizado”, como caso de “extrema gravidade” em face de indicativos que o referido crime, “na esteira de tantos outros”, resultou da atuação de grupos de extermínio que atuavam na zona conhecida como “Triângulo da Pistolagem”, no interior do estado de Pernambuco<sup>87</sup>.

O IDC 10/DF (2016/0177605-6), que, assim como o IDC 3, analisou cenário de violência policial, teve como objeto a “Chacina do Cabula”, caso envolvendo operação da Polícia Militar da Bahia, em Salvador, que levou a morte de doze pessoas - entre essas quatro menores de idade - e a lesão de outras seis. De acordo com a Terceira Seção do STJ, quando do julgamento do IDC, em novembro de 2018, existiam dúvidas quanto ao possível excesso na conduta policial que levou à chacina. Todavia, afirma o colegiado que “o quadro descrito na inicial denota a existência de indícios de uma possível violação concreta de direitos humanos”, apta a preencher o requisito de instauração do IDC ora analisado<sup>88</sup>.

Dentre os fatos relatados na peça exordial, a ementa do acórdão do IDC 10 chama a atenção para aqueles obtidos mediante dois meios probatórios: i) laudos cadavéricos, que indicaram “ferimentos causados por disparos de trás para frente - ou seja, com as vítimas de costas - e de cima para baixo, além de vários nos braços e mãos (uma das vítimas com ferimentos em ambas as mãos), com característica de posição de defesa”<sup>89</sup>; e ii) oitivas de testemunhas, “que afirmaram ter visto policiais atirando em pessoas vivas no chão.”<sup>90</sup>

Já no bojo do IDC 14/DF (2017/0180367-0), cujo objeto foi a greve dos policiais militares do estado do Espírito Santo ocorrida em 2017, a Terceira Seção do STJ não examinou

---

<sup>86</sup> Ressalta-se que no seu voto, o Ministro Relator, Min. Jorge Mussi, apesar do quanto disposto na ementa do acórdão, dispõe: “(...) não há dúvidas de que estamos diante de algumas situações delituosas com características de grave violação a direitos humanos, porquanto, segundo a exordial e posteriormente apurado, boa parte dos delitos aqui em exame são crimes contra a vida, supostamente levados a (*sic.*) efeito por agentes estatais no Estado de Goiás”.

<sup>87</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 5/PE (2014/0101401-7)**. Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, 13 ago. 2014, p. 24.

<sup>88</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 10/DF (2016/0177605-6)**. Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 19 dez. 2018, p. 12362.

<sup>89</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 10/DF (2016/0177605-6)**. Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 19 dez. 2018, p. 3.

<sup>90</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 10/DF (2016/0177605-6)**. Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 19 dez. 2018, pp. 12362-12363.

de forma aprofundada a presença de "grave violação de direitos humanos" naquele caso concreto. Em seu relatório, a Min. Maria Thereza de Assis Moura se limitou a citar o quanto disposto pelo Procurador-Geral da República em seu pedido de "federalização", que a "grave violação de direitos humanos", naquele caso, é constatada nos efeitos da greve dos policiais militares, que atingiu "o direito à vida e à segurança da sociedade capixaba"<sup>91</sup>.

Neste sentido, a relatora, trascrevendo o quanto disposto pelo Procurador-Geral da República, destaca ainda "que o movimento de paralisação policial militar, enquanto reflexo da incapacidade do Estado em assegurar proteção social, representa, por si, grave violação de direitos humanos"<sup>92</sup>.

Apesar da amostra reduzida, o exame destes cinco casos revela que o STJ não possui uma orientação uníssona quanto ao preenchimento fático da expressão "hipóteses de grave violação de direitos humanos".

Por fim, chama-se a atenção para uma peculiaridade do IDC 2, no qual o STJ "federalizou" o assassinato do vereador Manoel Bezerra de Mattos Neto. Ao formular a peça inicial do incidente, o Procurador-Geral da República traçou dois objetos distintos a serem "federalizados": i) o "homicídio de que foi vítima Manoel Bezerra de Mattos Neto" e ii) a "apuração e repressão ao grupo de extermínio atuante na divisa dos Estados da Paraíba e Pernambuco em toda a sua dimensão, inclusive dos feitos instaurados e arquivados, bem como dos fatos ainda não objeto de qualquer investigação ou ação penal"<sup>93</sup>.

Este último objeto, não "federalizado" pelo STJ, foi caracterizado pelo Procurador-Geral da República como um fato "mais amplo", uma situação de "grave violação de Direitos Humanos" que, segundo dados da época, teria causado mais de duzentas vítimas fatais<sup>94</sup>.

Pormenorizando a "federalização" pleiteada, o Procurador-Geral da República sustentou:

O 2º fato, qual seja, a repressão ao grupo de extermínio, importará em deslocar para a competência da Justiça Federal não apenas os inquéritos policiais e processos penais eventualmente existentes (bem como as investigações já arquivadas), mas, de uma maneira mais abrangente, o conhecimento dos fatos,

<sup>91</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 14/DF (2017/0180367-0)**. Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, 11 ago. 2018, p. 614.

<sup>92</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 14/DF (2017/0180367-0)**. Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, 11 ago. 2018, p. 614.

<sup>93</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 2/DF (2009/0121262-6)**. Rel. Min. Laurita Vaz, 27 nov. 2010, p. 32.

<sup>94</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 2/DF (2009/0121262-6)**. Rel. Min. Laurita Vaz, 27 nov. 2010, p. 22.

importando em conferir à União a obrigatoriedade de efetivamente investigar e reprimir tais crimes.<sup>95</sup>

Deste modo, o pleito de “federalização” do IDC 2 objetivou não apenas o deslocamento da competência de um caso concreto, de um caso paradigma. Em verdade, para além do assassinato de Manoel Bezerra de Mattos Neto, pleiteou-se a “federalização” de todo o cenário de violência sistêmica vinculado à atuação de grupos de extermínio na divisa dos estados da Paraíba e de Pernambuco que permeou o homicídio do vereador<sup>96</sup>.

Todavia, o STJ optou por não "federalizar" este segundo objeto.

Em que pese a existência de detalhados relatos acerca do cenário de violência e impunidade que cercam a atuação de grupos de extermínio naquela localidade, fornecidos por testemunhas, pela CIDH e por trabalho desenvolvido pela CPI da Câmara dos Deputados que tratou sobre o tema; em seu voto, onde são citados os mencionados relatos, a Min. relatora Laurita Vaz afirma que o pedido não pôde ser acolhido, vez que, este seria “desprovido de elementos concretos que, sequer examinados, não podem subsidiar o pedido de deslocamento de competência para investigar, de forma irrestrita, a “pistolagem” na região”<sup>97</sup>.

A possibilidade de "federalização" de fatos "mais amplos", que *per si* configuram "graves violações de direitos humanos" é questão central neste trabalho e será analisada - e devidamente problematizada - ao decorrer deste.

### **2.3.2 O risco de responsabilização internacional decorrente do descumprimento de obrigações jurídicas assumidas em tratados internacionais**

A análise do segundo requisito a ser verificado para a instauração do IDC, o risco de responsabilização internacional decorrente do descumprimento de obrigações jurídicas assumidas em tratados internacionais, é notadamente mais simples que o primeiro.

---

<sup>95</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 2/DF (2009/0121262-6)**. Rel. Min. Laurita Vaz, 27 nov. 2010, p. 30.

<sup>96</sup> Aqui é importante chamar a atenção para o IDC 3, suscitado em maio de 2013. Dentre os nove pedidos formulados no bojo deste incidente pelo Procurador-Geral da República, à época Roberto Monteiro Gurgel Santos, estava a “federalização” “da apuração e repressão à violência policial e/ou grupos de extermínio e que resultaram em torturas ou homicídios no Estado de Goiás, inclusive dos feitos instaurados e arquivados, bem como dos fatos ainda não objeto de qualquer investigação ou ação penal” - a “federalização” de um fato “mais amplo”. Todavia, este pedido não foi julgado pelo STJ, isto porque, em agosto de 2014, Rodrigo Janot, enquanto Procurador-Geral da República, requereu a procedência parcial do IDC 3, retirando este fato “mais amplo” do alcance jurisdicional do STJ.

<sup>97</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 2/DF (2009/0121262-6)**. Rel. Min. Laurita Vaz, 27 nov. 2010, p. 1862.

Seguindo o quanto disposto pela figura do Procurador-Geral da República em cinco<sup>98</sup> dos seis IDCs aqui analisados, o preenchimento deste requisito se verifica a partir da constatação que o objeto do IDC reflete uma violação a certa obrigação internacional que o Estado brasileiro assumiu perante o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Assim, por exemplo, tanto no IDC 2<sup>99</sup> quanto no IDC 3<sup>100</sup>, a possibilidade de responsabilização internacional do Brasil foi sustentada em face dos artigos 1º (Obrigação de respeitar os direitos); 4º (Direito à Vida); 8º (Garantias Judiciais) e 25 (Proteção Judicial) da CADH. Nestes dois incidentes, a Procuradoria-Geral da República cita ainda a jurisprudência da Corte IDH, a fim de demonstrar ocasiões semelhantes aos objetos dos IDCs em que foi imputada responsabilidade internacional à Estado Parte - em ambos os casos, por demora nas investigações criminais (caso Ximenes Lopes Vs. Brasil) e por violações ao Direito à Vida decorrentes da atuação de grupos paramilitares (Valle Jamarillo e Outros Vs. Colômbia; Massacres de Ituango Vs. Colômbia e Massacre de Mapiripán Vs. Colômbia)<sup>101 102</sup>.

Importante destacar que, o preenchimento deste requisito leva em consideração tanto a ocorrência da “hipótese de grave violação de direitos humanos”, quanto a resposta que o ente federativo fornece à essa - que pode constituir, por si só, uma violação de Direitos Humanos. Neste sentido, nos incidentes supracitados, os arts. 8º e 25 da CADH são mencionados pelo Procurador-Geral da República frente a falha dos estados da Paraíba e de Pernambuco (IDC 2) e de Goiás (IDC 3) em investigar os fatos objetos dos IDCs em um prazo razoável.

No STJ, esta interpretação do pressuposto se mantém, conforme pode ser constatado do entendimento firmado sobre a matéria no voto do Min. Rogério Schietti Cruz, enquanto relator do IDC 5 - entendimento replicado em outros incidentes<sup>103</sup>:

Vale dizer, para o deslocamento da competência, deve haver demonstração inequívoca de que, no caso concreto, existe ameaça efetiva e real ao cumprimento de obrigações assumidas por meio de tratados internacionais de direitos humanos firmados pelo Brasil, resultante de inércia, negligência, falta de vontade política ou de condições reais de o Estado-membro, por suas instituições e autoridades, proceder à devida persecução penal.<sup>104</sup>

<sup>98</sup> IDC 2; IDC 3; IDC 5; IDC 10 e IDC 14.

<sup>99</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 2/DF (2009/0121262-6)**. Rel. Min. Laurita Vaz, 27 nov. 2010, p. 25.

<sup>100</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 3/GO (2013/0138069-0)**. Rel. Min. Jorge Mussi, 10 mar. 2015, p. 26.

<sup>101</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 2/DF (2009/0121262-6)**. Rel. Min. Laurita Vaz, 27 nov. 2010, p. 25.

<sup>102</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 3/GO (2013/0138069-0)**. Rel. Min. Jorge Mussi, 10 mar. 2015, p. 28.

<sup>103</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 10/DF (2016/0177605-6)**. Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 19 dez. 2018, p. 12377.

<sup>104</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 5/PE (2014/0101401-7)**. Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, 13 ago. 2014, p. 20.

Isto posto, à instauração do incidente não basta a ocorrência de uma “grave violação de direitos humanos”, é preciso também que, a partir desta, seja constatada a “incapacidade” do ente federado de lidar com tal cenário; fatores que, conjugados, criam um risco “efetivo e real” de responsabilização internacional do Brasil perante o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Por fim, frisa-se ainda que, para além do ora disposto, outros fatores já foram levados em consideração na análise deste requisito: i) a repercussão midiática e internacional do caso<sup>105</sup>; ii) a existência de denúncias<sup>106</sup> e/ou de procedimentos cautelares<sup>107</sup> em órgãos internacionais - como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a CIDH - a respeito do objeto do IDC; e iii) até mesmo o fato da vítima do crime objeto de "federalização" ter dupla nacionalidade<sup>108</sup>.

### 2.3.3 A "incapacidade" das instâncias e autoridades locais em oferecer respostas efetivas

Apresentados os dois pressupostos à instauração do IDC previstos no texto constitucional, resta à análise aquele fruto da interpretação jurisprudencial do STJ<sup>109</sup>: a “incapacidade” das instâncias e autoridades locais em oferecer respostas efetivas a “grave violação de direitos humanos”.

Tal requisito nasce da necessidade conjunta de: i) garantir a aplicação imediata do art. 109, § 5º da Constituição Federal, enquanto norma definidora de direitos e garantias fundamentais (art. 5º, § 1º, da Constituição); e ii) evitar a banalização do uso do IDC, impedindo o esvaziamento da competência das Justiças Estaduais/Distrital e a inviabilização do funcionamento da Justiça Federal<sup>110</sup>.

Deste modo, a constatação da "incapacidade" do ente federado em lidar com a "grave violação de direitos humanos" é exigência que dá ao IDC os contornos de proporcionalidade e

<sup>105</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 10/DF (2016/0177605-6)**. Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 19 dez. 2018, pp. 36-37.

<sup>106</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 10/DF (2016/0177605-6)**. Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 19 dez. 2018, p. 36.

<sup>107</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 2/DF (2009/0121262-6)**. Rel. Min. Laurita Vaz, 27 nov. 2010, pp. 1852 e 1887.

<sup>108</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 1/PA (2005/0029378-4)**. Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 08 jun. 2005, p. 10.

<sup>109</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 1/PA (2005/0029378-4)**. Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 08 jun. 2005, p. 727.

<sup>110</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 1/PA (2005/0029378-4)**. Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 08 jun. 2005, pp. 719 - 720.

razoabilidade necessários a garantir a excepcionalidade e a subsidiariedade da aplicação deste dispositivo constitucional<sup>111</sup>.

De acordo com a Terceira Seção do STJ, tal "incapacidade" se verifica ante a "inércia, negligência, falta de vontade política ou de condições reais do Estado-membro, por suas instituições, em proceder a devida persecução penal"<sup>112</sup> do caso objeto do IDC.

Em seu voto, enquanto relator do primeiro IDC suscitado perante o STJ, o Min. Arnaldo Esteves Lima discorreu:

A confiabilidade nas instituições públicas, constitucional e legalmente investidas de competência originária para atuar em casos como o presente - Polícia, Ministério Público, Judiciário - deve, como regra, prevalecer, ser apoiada e prestigiada, só afastando a sua atuação, a sua competência, excepcionalmente, ante provas indúvidas que revelam descaso, desinteresse, ausência de vontade políticas, falta de condições pessoais ou materiais etc. em levar a cabo a apuração e julgamento dos envolvidos na repugnante atuação criminosa, assegurando-se-lhes, no entanto, as garantias constitucionais específicas do devido processo legal.<sup>113</sup>

Neste sentido, a Min. Maria Thereza de Assis Moura, em seu voto relator do IDC 14, afirma que o objetivo do IDC não é a simples busca, por conveniência, de uma melhor jurisdição, "mas a transferência necessária de uma jurisdição inerte, ineficaz, para uma outra potencialmente capaz de acautelar a responsabilização do Estado brasileiro no plano internacional"<sup>114</sup>.

Pondera-se ainda, que a Terceira Seção do STJ, no bojo do IDC 3, traça importante distinção entre os termos *incapacidade* e *ineficiência*, pontuando que somente o primeiro é capaz de dar causa ao deslocamento de competência positivado no art. 109, §5º, da Constituição:

Não se pode confundir *incapacidade* ou *ineficácia* das instâncias e autoridades locais com *ineficiência*. Enquanto a *incapacidade* ou *ineficácia* derivam de completa ignorância no exercício das atividades estatais tendentes à responsabilização dos autores dos delitos apontados, a *ineficiência* constitui a ausência de obtenção de resultados úteis e capazes de gerar consequências jurídicas, nas obstante o conjunto de providências adotadas.<sup>115</sup>

<sup>111</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 5/PE (2014/0101401-7)**. Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, 13 ago. 2014, p. 20.

<sup>112</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 1/PA (2005/0029378-4)**. Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 08 jun. 2005, pp. 716.

<sup>113</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 1/PA (2005/0029378-4)**. Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 08 jun. 2005, p. 727.

<sup>114</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 14/DF (2017/0180367-0)**. Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, 11 ago. 2018, p. 626.

<sup>115</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 3/GO (2013/0138069-0)**. Rel. Min. Jorge Mussi, 10 mar. 2015, p. 2177.

Traçadas as linhas gerais acerca da "incapacidade" das instâncias e autoridades locais em oferecer respostas efetivas a cenário de “grave violação de direitos humanos”, resta analisar como o STJ constata o preenchimento de tal requisito perante os casos concretos já suscitados ante o tribunal.

No IDC 1, a "federalização" do assassinato da Irmã Dorothy Stang foi negada frente a não constatação de “incapacidade” das autoridades do Pará em dar uma resposta eficiente àquele caso<sup>116</sup>. Fundamentando tal decisão, o Min. Arnaldo Esteves Lima, relator do processo, ressaltou a prisão de dois suspeitos de envolvimento no homicídio da missionária e a atuação da Polícia Federal nas investigações do caso, em atenção à Lei nº 10.446/2002<sup>117</sup>. Neste sentido, destaca ainda o Ministro:

Do que se contém, todavia, neste IDC, não se conclui pela exceção mas, sim, pela regra, ou seja, tais instituições estaduais vêm cumprindo o seu dever funcional e, certamente, continuarão a fazê-lo, até o fim, com a importante e resoluta participação da operosa Polícia Federal, de forma legítima, nos momentos adequados.<sup>118</sup>

Já no IDC 2, cujo objeto foi o assassinato do vereador Manoel Bezerra Mattos Neto, em que pese o STJ ter reconhecido a regularidade do inquérito policial e da ação penal instauradas diante do crime, o Tribunal deu procedência ao pedido de “federalização” do caso. Isto porque, segundo o colegiado, “esse homicídio está inserido em contexto muito maior, mais complexo, a merecer ampliação das investigações e medidas de proteção efetiva as testemunhas”<sup>119</sup>.

Deste modo, foi deferida a “federalização” não só do inquérito policial e da ação penal que apurava o homicídio de Manoel Bezerra Mattos Neto, mas também a “ampliação das investigações dos fatos diretamente relacionados a este”<sup>120</sup>.

No IDC 3, devido a grande quantidade de inquéritos policiais e ações penais postas a “federalização”, o Min. Jorge Mussi, relator do processo, dividiu a análise específica desses em três blocos<sup>121</sup>.

---

<sup>116</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 1/PA (2005/0029378-4)**. Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 08 jun. 2005, p. 762.

<sup>117</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 1/PA (2005/0029378-4)**. Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 08 jun. 2005, pp. 727.

<sup>118</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 1/PA (2005/0029378-4)**. Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 08 jun. 2005, pp. 727.

<sup>119</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 2/DF (2009/0121262-6)**. Rel. Min. Laurita Vaz, 27 nov. 2010, p. 1855.

<sup>120</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 2/DF (2009/0121262-6)**. Rel. Min. Laurita Vaz, 27 nov. 2010, p. 1863.

<sup>121</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 3/GO (2013/0138069-0)**. Rel. Min. Jorge Mussi, 10 mar. 2015, p. 2157.

O primeiro e o segundo tiveram como objetos quatro ações penais, tidas pelo Ministro como complexas. Para o relator, apesar dessas ações não estarem, à época, transcorrendo em prazo desejável, a “incapacidade” do estado de Goiás não resta demonstrada, vez que, “a mera confirmação de atraso na prestação jurisdicional” não seria suficiente ao acolhimento do IDC<sup>122</sup>.

Já o terceiro bloco, teve como objeto três inquéritos policiais, relativos a fatos de 2008 e 2010, que, à época do julgamento do IDC - dezembro de 2014 -, ainda não haviam sido concluídos, motivo pelo qual esses foram “federalizados” pelo STJ.

O primeiro teve como objeto o desaparecimento da pessoa de Célio Roberto, visto pela última vez na companhia de policiais militares, após estes invadirem a Borracharia Serra Pelada, surpreendendo usuários de crack, em 11 de maio de 2008. Apesar de tal desaparecimento ter sido mencionado na denúncia feita pelo Ministério Público estadual para investigar a prática de tortura naquela operação policial, ele não foi alvo de imediata investigação. Frisa-se também que o juízo criminal, ao receber a mencionada denúncia, tomou conhecimento do fato e se manteve inerte quanto ao desaparecimento. Neste sentido, a investigação do desaparecimento de Célio Roberto iniciou-se apenas em julho de 2014, seis anos após o episódio, com a instauração do inquérito policial nº 79/2014<sup>123</sup>.

Já em relação ao segundo inquérito, instaurado em atenção à prática de tortura contra Michel Rodrigues da Silva, ocorrida no Batalhão da Polícia Militar de Goiás na comarca de Trindade, em junho de 2010, o Ministro relator sustenta que:

Mais uma vez se percebe desarmonia nas atividades destinadas à persecução penal, tanto que, embora se tenha como reconhecida na fase indiciária a responsabilidade disciplinar dos investigados, não houve a imediata tomada de providências para oferta da imputação penal.<sup>124</sup>

Neste mesmo sentido, no que tange ao terceiro inquérito, que apurou o desaparecimento de Pedro Nunes da Silva Neto e Cleiton Rodrigues, supostamente assassinados por policiais militares em fevereiro de 2010, o Min. Jorge Mussi pontua que a não progressão na persecução penal do crime, que “ao que tudo indica fruto de atuação ilícita de policiais militares”, mais de quatro anos após a sua ocorrência, revela a “ineficácia” do estado de Goiás.

<sup>122</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 3/GO (2013/0138069-0)**. Rel. Min. Jorge Mussi, 10 mar. 2015, pp. 2159-2160.

<sup>123</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 3/GO (2013/0138069-0)**. Rel. Min. Jorge Mussi, 10 mar. 2015, p. 2167.

<sup>124</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 3/GO (2013/0138069-0)**. Rel. Min. Jorge Mussi, 10 mar. 2015, p. 2169.

Sobre a verificação da "incapacidade" do estado de Goiás em oferecer respostas efetivas aos supramencionados crimes, o Ministro sustenta ainda:

A ineficácia dos órgãos locais diante da notícia de graves violações aos direitos humanos é, data venia, também aqui cogente. Mais uma vez nos deparamos com a negação das funções primárias do Estado Democrático de Direito, na medida em que, à vista da possibilidade concreta de vulneração ao direito à vida patrocinada por agentes do próprio Estado contra cidadão, os órgãos competentes não conseguem minimamente empregar os instrumentos legais para a apuração da responsabilidade dos pretensos autores de delitos de tortura e homicídio.<sup>125</sup>

No IDC 5, a "incapacidade" do estado de Pernambuco foi reconhecida pela Terceira Seção do STJ frente a falta de entendimento operacional entre a Polícia Civil e o Ministério Público estadual na investigação e na persecução penal do assassinato do Promotor Thiago Faria Soares; o que teria causado um conjunto de falhas em tais procedimentos, capazes "de gerar a impunidade dos mandantes e dos executores do citado crime de homicídio"<sup>126</sup>. Um cenário descrito por aquele colegiado como "certo e notório conflito institucional"<sup>127</sup>.

Para o Min. Rogério Schietti Cruz, relator do incidente, "o aparelho repressivo do Estado de Pernambuco não tem apresentado condições de apurar violações e responsabilizar o(s) culpado(s)" daquele assassinato<sup>128</sup>. O Ministro aponta ainda que, em que pese o crime em exame ter ocorrido em outubro de 2013, até agosto de 2014 - quando o seu voto foi registrado - ainda não havia sido oferecida qualquer denúncia em face deste homicídio<sup>129</sup>.

Nesta perspectiva o relator reconhece a "incapacidade conjuntural, a incontornável dificuldade de autoridades do Estado de Pernambuco em reprimir e apurar" a "grave violação de direitos humanos" contra a vida de Thiago Faria Soares<sup>130</sup>.

No IDC 10, a Terceira Seção do STJ indeferiu o pleito de "federalização" do caso que ficou nacionalmente conhecido como "Chacina do Cabula", formulado pelo Procurador-Geral da República, por não verificar a "incapacidade" do estado da Bahia em dar respostas efetivas àquela situação.

<sup>125</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 3/GO (2013/0138069-0)**. Rel. Min. Jorge Mussi, 10 mar. 2015, p. 2169.

<sup>126</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 5/PE (2014/0101401-7)**. Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, 13 ago. 2014, pp. 02-03.

<sup>127</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 5/PE (2014/0101401-7)**. Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, 13 ago. 2014, p. 02.

<sup>128</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 5/PE (2014/0101401-7)**. Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, 13 ago. 2014, p. 24.

<sup>129</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 5/PE (2014/0101401-7)**. Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, 13 ago. 2014, p. 24.

<sup>130</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 5/PE (2014/0101401-7)**. Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, 13 ago. 2014, p. 29.

O colegiado pontuou que quando do recebimento do IDC, existiam, “sinais de que poderia não haver isenção/neutralidade de órgãos estaduais no desempenho da função de apuração, processamento e julgamento do caso”<sup>131</sup>. Dentre tais sinais, destaca-se a atuação do Judiciário estadual de primeira instância, que, apesar da complexidade probatória do caso, absolveu os policiais militares envolvidos na chacina de forma sumária, sem que estes sequer tivessem apresentado suas defesas<sup>132</sup>.

Todavia, narra a ementa do IDC 10, que apesar da possibilidade da Polícia Civil da Bahia ter sido negligente na coleta de provas do caso, tal fato não teria causado prejuízo à análise do caso pelo Ministério Público baiano, que, por meio de apuração própria, foi capaz de obter o material probatório necessário para embasar sua convicção e oferecer a sua denúncia.

Neste mesmo sentido, é informado que o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, em sede de recurso de apelação, anulou a sentença absolutória de primeiro grau; o que, segundo a Terceira Seção “demonstra que não há nem deficiência de funcionamento nem tampouco comprometimento ideológico ou subjetivo do Judiciário estadual que dificulte a análise isenta dos fatos”<sup>133</sup>.

Por fim, no bojo do IDC 14, ao analisar o pedido para “federalizar” a apuração de condutas e eventual responsabilização dos oficiais da Polícia Militar do Espírito Santo envolvidos no movimento grevista de fevereiro de 2017, a Terceira Seção do STJ declarou estar “ausente prova de leniência, inércia ou falta de comprometimento das instâncias locais em processar e julgar os crimes militares próprios objeto do IDC”<sup>134</sup>.

Em sede de razões final, a Procuradora-Geral da República defendeu a existência de risco de parcialidade na condução dos julgamentos pela Justiça Militar estadual, afirmando que no cenário em tela “[s]ão colegas investigando e julgando colegas, no contexto de um movimento de greve que foi apoiado pela esmagadora maioria da corporação estadual”<sup>135</sup>.

Todavia, afirma a Min. Maria Thereza de Assis Moura, relatora do incidente, tais alegações, seriam “meramente especulativas; não há nada concreto a autorizar desfecho no

---

<sup>131</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 10/DF (2016/0177605-6)**. Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 19 dez. 2018, p. 12363.

<sup>132</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 10/DF (2016/0177605-6)**. Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 19 dez. 2018, p. 12363.

<sup>133</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 10/DF (2016/0177605-6)**. Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 19 dez. 2018, p. 12363.

<sup>134</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 14/DF (2017/0180367-0)**. Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, 11 ago. 2018, p. 611.

<sup>135</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 14/DF (2017/0180367-0)**. Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, 11 ago. 2018, p. 567.

sentido de que pressões exógenas estejam a influenciar na lisura dos julgamentos dos casos”<sup>136</sup>. A Ministra pondera ainda que, apesar de autorização constitucional, o estado do Espírito Santo não possui Tribunal Militar, assim, em segundo instância, os julgamentos dos casos objetos do IDC 14 seriam realizados por Desembargadores das Câmaras Criminais do Tribunal de Justiça capixaba, o que afastaria uma possível influência dos militares no desfecho de tais processos<sup>137</sup>.

O exame destes seis IDCs demonstra que a verificação da “incapacidade” das instâncias e autoridades locais em oferecer respostas efetivas a cenário de “grave violação de direitos humanos” é o requisito mais complexo dos três aqui analisados, sendo, segundo o STJ, devidamente preenchido em apenas três dos seis casos analisados - IDC 2; IDC 3 (ambos deferidos de forma parcial); e IDC 5.

Antecipando a problemática do próximo capítulo, é salutar reconhecer que, conforme salientado pelo Min. Rogério Schietti Cruz no IDC 5, esta “incapacidade” do ente local em oferecer respostas efetivas a cenário de “grave violação de direitos humanos” constitui, por si só, uma violação de Direitos Humanos<sup>138</sup>. Violação essa que, apesar de ser identificada pelo Procurador-Geral da República e examinada e reconhecida pelo STJ, não é "federalizada", não é objeto de qualquer intervenção da União visando o seu saneamento e sua não-repetição.

---

<sup>136</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 14/DF (2017/0180367-0)**. Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, 11 ago. 2018, p. 634.

<sup>137</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 14/DF (2017/0180367-0)**. Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, 11 ago. 2018, p. 633.

<sup>138</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 5/PE (2014/0101401-7)**. Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, 13 ago. 2014, p. 27.

### 3 A (IN)EFETIVIDADE DO IDC

Em que pese o art, 109, § 5º da Constituição Federal ser lacônico quanto a aplicabilidade do IDC, o seu texto é expresso quanto a finalidade do instituto: "assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte"<sup>139</sup>. Analisando este fim, Ubiratan Cazetta afirma que o incidente é instrumento que amplia qualitativamente a proteção dos Direitos Humanos no Brasil:

O objetivo almejado, com o IDC, é criar um instrumento que permita uma ampliação qualitativa da proteção dos direitos humanos, conferindo-se meio ao ente central para realizar, diretamente, a resposta judicial a casos de grave violação dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.<sup>140</sup>

Tendo isso em vista, o terceiro capítulo deste trabalho examina se os contornos normativos/jurisprudenciais do IDC o tornam apto a cumprir, de forma efetiva, a sua hercúlea finalidade constitucional. Para tanto, será traçado um paralelo entre a “federalização” e “internacionalização” de violações de Direitos Humanos, a fim de analisar, de forma qualitativa, a extensão de cada um destes mecanismos. Dessa forma, examinar-se-á a efetividade do primeiro, a partir da comparação entre a proteção aos Direitos Humanos garantida por cada um destes procedimentos.

#### 3.1 A "FEDERALIZAÇÃO" E A "INTERNACIONALIZAÇÃO": UM PARALELO ENTRE O IDC E O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

A simples leitura da finalidade do IDC permite uma rápida e intuitiva conclusão: se efetiva, a “federalização” garante a não “internacionalização”.

Isto porque, em um caso concreto envolvendo “grave violação de direitos humanos”, uma vez assegurado “o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte”, por meio da “federalização”, não restará qualquer matéria a ser levada à jurisdição internacional, a ser “internacionalizada”.

Assim, no IDC, a não “internacionalização” é consequência da efetiva execução da finalidade deste instituto, é consequência do cumprimento das obrigações internacionais do Estado brasileiro perante o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Não obstante esta relação entre a finalidade e a consequência do IDC ser bastante clara - uma vez que a finalidade do instituto está positivada de forma expressa na Constituição -, por

<sup>139</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, art. 109, § 5º.

<sup>140</sup> CAZETTA, Ubiratan. **Direitos Humanos e Federalismo**: O Incidente de Deslocamento de Competência. São Paulo. Editora Atlas, 2009, p. 92.

vezes, nota-se, nos votos dos Ministros do STJ, uma interpretação do incidente que tende a vincular o objetivo desse à mera não condenação do Brasil em cortes internacionais. De acordo com tal ótica, conforme expresso no voto do Min. Arnaldo Esteves Lima no IDC 1, o uso do incidente visa preservar a imagem do Brasil no exterior, deteriorada frente a impunidade em casos envolvendo violações de Direitos Humanos<sup>141</sup>.

Nesta perspectiva, é imperativo destacar, mais uma vez, o voto da Min. Maria Thereza de Assis Moura, enquanto relatora do IDC 14:

Decorre que o deslocamento não aparelha busca conveniente por uma melhor jurisdição, mas a transferência necessária de uma jurisdição inerte, ineficaz, para uma outra potencialmente capaz de acautelar a responsabilização do Estado brasileiro no plano internacional.<sup>142</sup>

Este trabalho, todavia, não se vincula a esta interpretação. Sustentar que o IDC serve meramente como uma tentativa de se evitar a jurisdição internacional é visão que reduz o papel deste instituto e em nada se coaduna com o quanto expresso no texto constitucional. No contexto do IDC, a não responsabilização internacional deve, sempre, ser vista como consequência do cumprimento das obrigações internacionais assumidas pelo Brasil, este sim o objetivo finalístico do incidente.

Quanto ao processo de “internacionalização”, é salutar lembrar que este é previsto pela própria Constituição Federal, no art. 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT): “o Brasil propugnará pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos”<sup>143</sup>. Neste sentido, em que pese a não concretização da corte prevista pelo ADCT, atualmente o Brasil se submete à jurisdição internacional de uma pluralidade de tribunais<sup>144</sup> e órgãos quase judiciais<sup>145</sup> com competência para apreciar matérias relacionadas aos Direitos Humanos.

Dentre tais mecanismos, tendo este trabalho o IDC como objeto central, destaca-se o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, formado pela CIDH e pela Corte IDH. Isto porque, nos seis IDCs previamente analisados, a Procuradoria-Geral da República e o STJ, ao examinarem quais obrigações internacionais estariam em risco de serem descumpridas ante hipóteses de “grave violação de direitos humanos” que fundamentam cada um dos incidentes,

---

<sup>141</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 1/PA (2005/0029378-4)**. Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 08 jun. 2005, p. 717.

<sup>142</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 14/DF (2017/0180367-0)**. Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, 11 ago. 2018, p. 626.

<sup>143</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 7º.

<sup>144</sup> Destaca-se: a Corte Interamericana de Direitos Humanos, a Corte Internacional de Justiça, e o Tribunal Penal Internacional.

<sup>145</sup> Destaca-se: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e o Comitê de Direitos Humanos da ONU.

citaram obrigações derivadas da CADH, documento base do Sistema Interamericano. Frisa-se também que, em tais oportunidades, foi ainda ponderada a possibilidade de condenação do Brasil na Corte IDH frente as situações analisadas.

Dito isso, em que pese os inúmeros tratados internacionais de Direitos Humanos aos quais o Estado brasileiro se vincula, a prática mostra que a “federalização” vem sendo suscitada e utilizada para efetivar aquelas obrigações dispostas na CADH; visando, de uma forma tangencial, evitar possíveis “internacionalizações” de casos perante o Sistema Interamericano e condenações do Estado brasileiro ante a Corte IDH.

Neste sentido, o exame dos três requisitos necessários à instauração do IDC, realizado no capítulo anterior, permite inferir que, tanto o Poder Derivado Constituinte, ao positivar este incidente, quanto o STJ, ao traçar o terceiro pressuposto não expresso no texto constitucional, moldaram, no art. 109, § 5º da Constituição, um mecanismo análogo ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos<sup>146</sup>.

Explica-se, tal como a CADH, a Constituição, a partir da EC nº 45/2004, aplicando uma espécie de simetria convencional, passa a prever em seu texto mecanismo de aplicação subsidiária para analisar violações de Direitos Humanos: o IDC - instituto que reproduz diversos aspectos procedimentais do Sistema Interamericano.

Analisando a natureza subsidiária dos sistemas internacionais de proteção aos Direitos Humanos, Flávia Piovesan discorre:

Atente-se que o Direito Internacional dos Direitos Humanos, com seus inúmeros instrumentos, não pretende substituir o sistema nacional. Ao revés, situa-se como direito subsidiário e complementar ao direito nacional, no sentido de permitir sejam superadas suas omissões e deficiências. No sistema internacional de proteção dos direitos humanos, o Estado tem a responsabilidade primária pela proteção desses direitos, ao passo que a comunidade internacional tem a responsabilidade subsidiária. Os procedimentos internacionais têm, assim, natureza subsidiária, constituindo garantia adicional de proteção dos direitos humanos, quando falham as instituições nacionais. Os tratados de proteção dos direitos humanos consagram, ademais, parâmetros protetivos mínimos, cabendo ao Estado, em sua ordem doméstica, estar além de tais parâmetros, mas jamais aquém deles.<sup>147</sup>

---

<sup>146</sup> No documento intitulado *Estudo sobre a federalização de graves violações aos direitos humanos*, confeccionado pela Secretaria de Reforma do Judiciário, órgão vinculado ao Ministério da Justiça, afirma-se que as medidas de caráter especial e “excepcional” que podem ser tomadas, a fim de fazer cessar e impedir a continuidade de grave violação de Direitos Humanos, no bojo de um IDC operam em “lógica semelhante” ao Direito Internacional dos Direitos Humanos. BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria de Reforma do Judiciário. **Estudo sobre a federalização de graves violações aos direitos humanos, 2014**. Olívia Alves Gomes, Guilherme de Assis Almeida (Coordenadores); Roberta Corradi Astolfi, Pedro Lagatta, Amanda Hildebrand Oi. (Autores). Brasília, 2014, pp. 68 - 69.

<sup>147</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional**. São Paulo. Editora Saraiva, 14ª edição, 2013. p. 241.

Esta mesma lógica se aplica ao IDC. Como já visto, no plano interno/nacional, considerável parte das obrigações internacionais assumidas pelo Brasil perante o Direito Internacional dos Direitos Humanos restam sob a competência dos estados e/ou do Distrito Federal; isto posto, esses, utilizando as palavras de Piovesan, têm a responsabilidade primária no cumprimento dessas obrigações. Assim, a criação do IDC possibilita também à União exercer responsabilidade sobre o cumprimento de tais obrigações, uma responsabilidade subsidiária, que somente será efetivada por meio da “federalização”, uma vez preenchidos os requisitos já investigados.

Analisando o Princípio da Subsidiariedade, Augusto Zimmermann afirma que “a intervenção da União somente é justificada quando a instância inferior não se encontra em condições suficientes à sua justa realização de um determinado interesse comum”<sup>148</sup>. Nesta perspectiva, Ubiratan Cazetta sustenta que a sistemática do IDC reflete o papel da União enquanto garante externa do cumprimento interno das obrigações assumidas perante o Direitos Internacional, “o que atinge atos ou omissões imputáveis a um Estado-membro ou a um município, aqui incluída a falta de repressão a atos de particulares”<sup>149</sup>.

Explica Cazetta:

Se é certo que não se pode retirar dos Estados-membros a responsabilidade de implementar mecanismos internos de concreção dos direitos humanos, certo também é que a cláusula federativa não inibe a responsabilidade internacional da União, e esta, como garante da unidade federativa, da efetividade das normas constitucionais, deve ter assegurado um mecanismo, ainda que excepcional, de interferir diretamente na solução da lide, fazendo-o com a observância dos princípios constitucionais.<sup>150</sup>

Dessa forma, o caráter subsidiário, do Sistema Interamericano e do IDC, exige que os processos de “internacionalização” e de “federalização” somente se viabilizem após restar demonstrada a falha daquele que possui a responsabilidade primária de efetivar certa obrigação perante o Direito Internacional dos Direitos Humanos - o Estado Parte (Sistema Interamericano) ou o estado/Distrito Federal (IDC).

Importante salientar que em ambos os mecanismos existem órgãos - a CIDH<sup>151</sup> (Sistema Interamericano) e o STJ<sup>152</sup> (IDC) - que atuam de forma prévia àqueles com competência para

<sup>148</sup> ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005, p. 79.

<sup>149</sup> CAZETTA, Ubiratan. **Direitos Humanos e Federalismo: O Incidente de Deslocamento de Competência**. São Paulo. Editora Atlas, 2009, p. 157.

<sup>150</sup> CAZETTA, Ubiratan. **Direitos Humanos e Federalismo: O Incidente de Deslocamento de Competência**. São Paulo. Editora Atlas, 2009, p. 159.

<sup>151</sup> Em que pese tal análise ser feita pela CIDH, a Corte IDH também possui competência para tanto.

<sup>152</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria de Reforma do Judiciário. **Estudo sobre a federalização de graves violações aos direitos humanos, 2014**. Olívia Alves Gomes, Guilherme de Assis Almeida

julgar o mérito dos casos envolvendo as violações de normas de Direito Internacional, funcionando como um filtro para apreciar se de fato houve falha daqueles com responsabilidade primária de examinar tais casos.

No IDC tal falha é demonstrada a partir da percepção indubidosa da “incapacidade” do ente federado, de atuar de forma efetiva na prevenção, investigação, processamento e, eventualmente, punição de “grave violação de direitos humanos”<sup>153</sup>, conforme detalhado no capítulo anterior. No Sistema Interamericano, os contornos necessários à demonstração de tal falha são fornecidos pela CADH.

O art. 46, 1, “a” da Convenção Americana determina que só podem ser apresentados casos ante o Sistema Interamericano após o esgotamento dos recursos da jurisdição interna. Segundo André de Carvalho Ramos, tal regra atua como “reductor de tensão entre os Estados”, vez que “é respeitada a soberania estatal ao se enfatizar o caráter subsidiário da jurisdição internacional, que só é acionada após o esgotamento dos recursos internos”<sup>154</sup>.

Neste sentido, destaca ainda o autor:

Diante do Direito Internacional dos Direitos Humanos, o aspecto fundamental da regra do esgotamento dos recursos internos é de exigir uma conduta ativa do Estado. De fato, os Estados têm o dever de promover recursos internos aptos a reparar os danos porventura causados aos indivíduos. No caso de inadequação destes recursos, o Estado responde duplamente: pela violação inicial e também por não prover o indivíduo de recursos internos aptos a reparar o dano causado.<sup>155</sup>

Todavia, a própria CADH traz exceções a tal regra, situações em que não é exigível o esgotamento dos recursos internos, por: i) “não existir, na legislação interna do Estado de que se tratar, o devido processo legal para a proteção do direito ou direitos que se alegue tenham sido violados” (art. 46, 2, “a”/CADH); ii) “não se houver permitido ao presumido prejudicado em seus direitos o acesso aos recursos da jurisdição interna, ou houver sido ele impedido de esgotá-los” (art. 46, 2, “b”/CADH); e iii) “houver demora injustificada na decisão sobre os mencionados recursos” (art. 46, 2, “c”/CADH).

Nesta mesma linha, André de Carvalho Ramos destaca ainda outras três hipóteses, traçadas a partir da jurisprudência da Corte IDH, em que o esgotamento dos recursos internos

---

(Coordenadores); Roberta Corradi Astolfi, Pedro Lagatta, Amanda Hildebrand Oi. (Autores). Brasília, 2014, p. 48.

<sup>153</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 1/PA (2005/0029378-4)**. Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 08 jun. 2005, p. 727.

<sup>154</sup> RAMOS, André de Carvalho. **Processo Internacional de Direitos Humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 222.

<sup>155</sup> RAMOS, André de Carvalho. **Processo Internacional de Direitos Humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 222.

é dispensado, quando: iv) o recurso disponível for inidôneo; v) o recurso for inútil; e vi) faltarem defensores ou existirem barreiras de acesso à justiça<sup>156</sup>.

Assim, a mera ocorrência de hipótese de violação de Direitos Humanos não é suficiente para acionar a natureza subsidiária do Sistema Interamericano e do IDC<sup>157</sup>. Essa, em verdade, é condicionada à ausência da atuação efetiva daquele com a responsabilidade primária de fornecer o aparato necessário para prevenir, investigar, processar e, eventualmente, punir aquela violação. Utilizando as palavras do STJ, a subsidiariedade é condicionada à “incapacidade” dos Estados Parte, no Sistema Interamericano, e dos entes federados, no IDC.

Uma vez demonstrada tal falha, é possível o acionamento da jurisdição subsidiária, o que ocorre por meio da “flexibilização” da soberania dos Estados Parte, na “internacionalização”, e da autonomia dos entes federados, na “federalização”.

Dito isto, importante notar que, uma vez demonstrada a “incapacidade” de certo ente federado em lidar com grave violação de Direitos Humanos que esteja sob a sua competência, tanto a União, através da Justiça Federal, (por meio da "federalização") quanto o Sistema Interamericano (por meio da "internacionalização") encontram-se aptos a examinar e a julgar aquela grave violação de Direitos Humanos. Isto porque: i) conforme já visto no capítulo anterior, perante o Direito Internacional falhas dos entes federados são tidas como falhas do próprio Estado, podendo, portanto, serem conhecidas pela jurisdição internacional; e ii) o não uso do IDC não pode ser questionado frente a regra de esgotamento dos recursos internos.

Sobre este último ponto, cabe a realização de breve análise. Como visto, o IDC não é recurso jurisdicional disponível e diretamente acessível aos indivíduos; pelo contrário, este procedimento somente é instaurado via atuação exclusiva de agente do próprio Estado: o Procurador-Geral da República. Assim, como a instauração do IDC independe da vontade do sujeito que teve o seu direito violado, o incidente não resta adequado<sup>158</sup> à garantir Proteção Judicial nos moldes do art. 25 da CADH; não sendo, portanto, exigível o seu suscitamento a fim de cumprir a regra de esgotamento dos recursos internos.

Traçado este breve paralelo entre o IDC e o Sistema Interamericano, antes de adentrar ao próximo tópico, é importante distinguir dois conceitos: extensão e efetividade. Quanto a efetividade, por ser um instrumento da legislação interna, a partir de uma primeira análise,

<sup>156</sup> RAMOS, André de Carvalho. **Processo Internacional de Direitos Humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 222.

<sup>157</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 5/PE (2014/0101401-7)**. Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, 13 ago. 2014, p. 20.

<sup>158</sup> OEA. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Favela Nova Brasília Vs. Brasil, 16 fev. 2017**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, 2017, § 86.

possui a “federalização” uma maior possibilidade de ser efetiva na proteção dos Direitos Humanos que a “internacionalização”, isto porque, enquanto essa somente possui jurisdição de natureza cível, aquela possui jurisdição tanto cível quanto penal<sup>159</sup>.

No que tange à extensão, o exame recai sobre o que é objeto de cada um destes procedimentos. Neste sentido, a extensão do procedimento é diretamente proporcional à proteção oferecida por esse aos Direitos Humanos.

Dessa forma, se a "federalização", quando efetiva, evita a “internacionalização”, é necessário que a primeira, ao buscar "assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte", dê uma resposta ao caso “federalizado” que possua, no mínimo, a mesma extensão da que seria obtida pela segunda. Caso contrário, trocar-se-á uma maior proteção (mais extensa) por uma menor proteção (menos extensa), não garantindo assim o cumprimento integral das obrigações assumidas pelo Estado brasileiro perante o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o que ainda deixaria margem ao acionamento da jurisdição internacional. Um cenário que, a partir desta segunda análise, fadaria o IDC à inefetividade.

### 3.2 A EXTENSÃO DA "INTERNACIONALIZAÇÃO"

Como já visto, no Direito Internacional dos Direitos Humanos, as cortes internacionais, como a Corte IDH, desempenham papel subsidiário na proteção dos Direitos Humanos, que apenas é acionado quando aquele que detém a responsabilidade primária de garantir e efetivar tais direitos (o Estado) mostra-se falho em efetivá-la. Neste diapasão, conforme sustenta André de Carvalho Ramos, uma vez demonstrada tal falha, “o Estado responde duplamente: pela violação inicial e também por não prover o indivíduo de recursos internos aptos a reparar o dano causado”<sup>160</sup>.

Neste sentido, a Corte IDH, no caso *Gomes Lund e Outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*, analisou as obrigações estatais de prevenir, investigar, processar e, eventualmente, punir violações de Direitos Humanos, sob a luz dos arts. 8º (Garantias Judiciais) e 25 (Proteção Judicial) da CADH:

138. O Tribunal reitera que a obrigação de investigar violações de direitos humanos encontra-se dentro das medidas positivas que os Estados devem adotar para garantir os direitos reconhecidos na Convenção. O dever de investigar é uma obrigação de meios e não de resultado, que deve ser assumida

<sup>159</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Favela Nova Brasília Vs. Brasil**, 16 fev. 2017. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2017, § 180.

<sup>160</sup> RAMOS, André de Carvalho. **Processo Internacional de Direitos Humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 222.

pelo Estado como um dever jurídico próprio e não como uma simples formalidade, condenada de antemão a ser infrutífera, ou como mera gestão de interesses particulares, que dependa da iniciativa processual das vítimas, de seus familiares ou da contribuição privada de elementos probatórios. À luz desse dever, uma vez que as autoridades estatais tenham conhecimento do fato, devem iniciar, ex officio e sem demora, uma investigação séria, imparcial e efetiva. Essa investigação deve ser realizada por todos os meios legais disponíveis e deve estar orientada à determinação da verdade.

(...)

140. Além disso, a obrigação, conforme o Direito Internacional, de processar e, caso se determine sua responsabilidade penal, punir os autores de violações de direitos humanos, decorre da obrigação de garantia, consagrada no artigo 1.1 da Convenção Americana. Essa obrigação implica o dever dos Estados Parte de organizar todo o aparato governamental e, em geral, todas as estruturas por meio das quais se manifesta o exercício do poder público, de maneira tal que sejam capazes de assegurar juridicamente o livre e pleno exercício dos direitos humanos. Como consequência dessa obrigação, os Estados devem prevenir, investigar e punir toda violação dos direitos humanos reconhecidos pela Convenção e procurar, ademais, o restabelecimento, caso seja possível, do direito violado e, se for o caso, a reparação dos danos provocados pela violação dos direitos humanos. Se o aparato estatal age de modo que essa violação fique impune e não se reestabelece, na medida das possibilidades, à vítima a plenitude de seus direitos, pode-se afirmar que se descumpriu o dever de garantir às pessoas sujeitas a sua jurisdição o livre e pleno exercício de seus direitos.<sup>161</sup>

Assim, resta claro que a falha na prestação jurisdicional do Estado: i) é, *per se*, uma violação de Direitos Humanos; e ii) é abarcada pela extensão do procedimento de “internacionalização” ante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, sendo objeto de análise e problematização deste.

A partir de pesquisa realizada no site da Corte IDH, com o uso da ferramenta "buscador de jurisprudências - casos contenciosos", constatou-se que, até outubro de 2019, o Brasil havia sido condenado pela Corte IDH em oito<sup>162</sup> dos nove casos contenciosos já julgados contra o Estado naquele Tribunal<sup>163</sup>. Em todas estas condenações, o Estado brasileiro foi internacionalmente responsabilizado por não prevenir, investigar, processar e, eventualmente, punir violações de Direitos Humanos, violando os arts. 8º e 25 da CADH.

Destes oito casos brasileiros que envolveram violações aos arts. 8º e 25 da CADH, quatro são relacionados à falhas na prestação jurisdicional de órgãos vinculados à entes

<sup>161</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Gomes Lund e Outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil, 24 nov. 2010**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2010, §§ 138 e 140.

<sup>162</sup> Ximenes Lopes Vs. Brasil (2006); Escher e outros Vs. Brasil (2009); Garibaldi Vs. Brasil (2009); Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil (2010); Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil (2016); Favela Nova Brasília Vs. Brasil (2017); Povo Indígena Xucuru Vs. Brasil (2018) e Herzog e outros Vs. Brasil (2018).

<sup>163</sup> O Estado brasileiro foi absolvido de possível responsabilização internacional no caso Nogueira de Carvalho e outro Vs. Brasil.

federativos: Tribunais de Justiça, Ministérios Públicos estaduais, Polícias Cíveis e Militares<sup>164</sup>. Isto posto, tais condenações, poderiam ter sido objetos de “federalização”, a partir da suscitação de IDC, o que torna imperativa a análise individual dessas quatro condenações nesta monografia:

No caso *Ximenes Lopes Vs. Brasil* (2006), a Corte IDH traçou a responsabilidade internacional do Brasil a partir da atuação da Polícia Civil, do Ministério Público estadual e do Tribunal de Justiça - todos do estado do Ceará - na condução das investigações e do processo acerca da morte de Damião Ximenes Lopes.

Nesta oportunidade, a Corte IDH concluiu que as autoridades estatais falharam em atuar de forma diligente na imediata investigação dos fatos, o que teria impedido a preservação e coleta de provas<sup>165</sup>. Analisando ainda a demora de mais de seis anos no trâmite do processo penal, a Corte concluiu que esta “se deveu unicamente à conduta das autoridades judiciais”<sup>166</sup>, citando a demora de mais de dois anos da Terceira Vara da Comarca de Sobral (Ceará) para realizar audiência de oitiva de testemunhas<sup>167</sup> e o aditamento tardio da denúncia oferecida pelo Ministério Público estadual, após três anos do início do processo (setembro/2003), a fim de incluir dois suspeitos na acusação penal<sup>168</sup>. Em relação a tal aditamento, a Corte IDH frisa que esse havia sido determinado pelo Centro de Apoio Operacional dos Grupos Socialmente Discriminados da Procuradoria-Geral de Justiça, do Ministério Público cearense, dois meses após o início do processo penal, em maio de 2000<sup>169</sup>.

A interceptação e monitoramento ilegal de linhas telefônicas de seis indivíduos ligados à movimentação de trabalhadores rurais, pela Polícia Militar do Estado do Paraná, foram o centro do caso *Escher e outros Vs. Brasil* (2009). Nesta oportunidade, o Brasil foi condenado por violar os arts. 8º e 25 da CADH: i) pela ausência de diligências investigativas acerca de divulgação de trechos de interceptações telefônicas sem a devida autorização judicial, que culminaram na absolvição do então Secretário de Segurança do Paraná, pela Segunda Câmara Criminal do

---

<sup>164</sup> Nos demais casos, a competência de investigar e processar o mérito dos casos na jurisdição interna eram de órgãos federais.

<sup>165</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Ximenes Lopes Vs. Brasil*, 04 jul. 2006. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2006, §189.

<sup>166</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Ximenes Lopes Vs. Brasil*, 04 jul. 2006. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2006, §199.

<sup>167</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Ximenes Lopes Vs. Brasil*, 04 jul. 2006. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2006, §199.

<sup>168</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Ximenes Lopes Vs. Brasil*, 04 jul. 2006. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2006, §200.

<sup>169</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Ximenes Lopes Vs. Brasil*, 04 jul. 2006. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2006, §200.

Tribunal de Justiça paranaense<sup>170</sup>; e ii) pela inexistência de procedimentos administrativos “com a finalidade de analisar a responsabilidade administrativa dos policiais militares e do ex-secretário de segurança pela interceptação e divulgação das conversas telefônicas”<sup>171</sup>.

Em *Garibaldi Vs. Brasil* (2009), caso que teve como objeto o assassinato de Sétimo Garibaldi em contexto de violência fundiária no norte do estado do Paraná, a Corte IDH, afirmou que “quando se trata da investigação de uma morte violenta, como no presente caso, uma vez que as autoridades estatais tenham conhecimento do fato, devem iniciar *ex officio* e sem demora, uma investigação séria, imparcial e efetiva”<sup>172</sup>. Assim, analisando o inquérito policial instaurado em atenção ao assassinato do Sr. Garibaldi, a Corte IDH identificou falhas em tal procedimento: i) a ausência de colheita de testemunhos indispensáveis ao esclarecimento do crime<sup>173</sup>; ii) a inexistência de tentativa de esclarecimento de contradições entre depoimentos testemunhais<sup>174</sup>; iii) “a falta de perícia de comparação balística, entre os estojos de projéteis de revólver calibre 38 encontrados no lugar da desocupação e a arma do mesmo calibre apreendida a um indiciado”<sup>175</sup>; iv) o extravio dos “estojos de calibre 38 encontrados no lugar do fato” e de “arma apreendida que estava sob custódia do Estado”<sup>176</sup>; v) o não cumprimento de diligências ordenadas por autoridades policiais e pelo Ministério Público estadual<sup>177</sup>; vi) a existência de erro no pedido de arquivamento do Inquérito Policial pelo Ministério Público, vez que, ao contrário do quanto informado pelo promotor de justiça, o suposto álibi de um dos investigados negou ter contato com este na data do assassinato do Sr. Garibaldi; e vii) o prolongamento da fase de investigação do crime por mais de cinco anos, lapso temporal que segundo a Corte IDH:

(...) ultrapassa excessivamente um prazo que possa ser considerado razoável para que o Estado realize as correspondentes diligências investigativas, bem como constitui uma denegação de justiça em prejuízo dos familiares de Sétimo Garibaldi.<sup>178</sup>

<sup>170</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Escher e outros Vs. Brasil, 06 jul. 2009**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2009, §204.

<sup>171</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Escher e outros Vs. Brasil, 06 jul. 2009**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2009, §210.

<sup>172</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Garibaldi Vs. Brasil, 23 set. 2009**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2009, §114.

<sup>173</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Garibaldi Vs. Brasil, 23 set. 2009**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2009, §122.

<sup>174</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Garibaldi Vs. Brasil, 23 set. 2009**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2009, §123.

<sup>175</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Garibaldi Vs. Brasil, 23 set. 2009**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2009, §125.

<sup>176</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Garibaldi Vs. Brasil, 23 set. 2009**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2009, §126.

<sup>177</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Garibaldi Vs. Brasil, 23 set. 2009**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2009, §127.

<sup>178</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Garibaldi Vs. Brasil, 23 set. 2009**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2009, §139.

Ante tais fatos, a Corte IDH concluiu que as autoridades estatais não atuaram com a devida diligência no inquérito da morte de Sétimo Garibaldi, condenando o Estado brasileiro por violar os arts. 8º e 25 da CADH. Nesta oportunidade, o Tribunal sustentou ainda:

130. A Corte considera que os órgãos estatais encarregados da investigação relacionada com a morte violenta de uma pessoa, cujo objetivo é a determinação dos fatos, a identificação dos responsáveis e sua possível sanção, devem realizar sua tarefa de forma diligente e exaustiva. O bem jurídico sobre o qual recai a investigação obriga a redobrar esforços nas medidas que devam ser praticadas para cumprir seu objetivo. A atuação omissa ou negligente dos órgãos estatais não resulta compatível com as obrigações emanadas da Convenção Americana, com maior razão se está em jogo um dos bens essenciais da pessoa.<sup>179</sup>

Por fim, no caso *Favela Nova Brasília Vs. Brasil*, a Corte IDH examinou a violação às Garantias Judiciais e à Proteção Judicial de três vítimas de tortura e violência sexual por agentes estatais e das famílias de vinte e seis executados no âmbito das incursões policiais feitas pela Polícia Civil do Rio de Janeiro, em 18 de outubro de 1994 e em 8 de maio de 1995, na Favela Nova Brasília, localizada na capital fluminense.

A Corte IDH é categórica ao afirmar a “completa denegação de justiça”<sup>180</sup> à qual foram expostas as vítimas de violência sexual, perpetradas por agentes estatais, neste caso. Descrevendo um cenário de “completa falta de atuação estatal”<sup>181</sup>, no qual não foram tomadas as medidas necessárias e dirigidas visando investigar o crime de violência sexual<sup>182</sup>, a Corte salienta:

257. A Corte destaca que L.R.J., C.S.S. e J.F.C. haviam identificado seus agressores, mas nenhuma investigação foi realizada a respeito dos crimes de que foram vítimas. Transcorridos 22 anos desde a ocorrência dos fatos, nenhum processo iniciado pelo Estado se dedicou a investigar os estupros. Todas as vezes que participaram dos processos, L.R.J., C.S.S. e J.F.C. depuseram como testemunhas e não como vítimas de um delito especialmente grave como o estupro em mãos de agentes do Estado.<sup>183</sup>

No que tange aos procedimentos investigatórios relativos às duas incursões da Polícia Civil fluminense na Favela Nova Brasília, que resultaram em um total de vinte e seis pessoas

<sup>179</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Garibaldi Vs. Brasil**, 23 set. 2009. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, 2009, §130.

<sup>180</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Favela Nova Brasília Vs. Brasil**, 16 fev. 2017. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, 2017, § 259.

<sup>181</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Favela Nova Brasília Vs. Brasil**, 16 fev. 2017. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, 2017, § 258.

<sup>182</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Favela Nova Brasília Vs. Brasil**, 16 fev. 2017. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, 2017, § 256.

<sup>183</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Favela Nova Brasília Vs. Brasil**, 16 fev. 2017. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, 2017, § 257.

executadas, a Corte IDH afirma que, até a data da sentença, os fatos que permeiam tais mortes não haviam sido esclarecidos<sup>184</sup>.

Em relação aos fatos relativos ao ano de 1994, o Tribunal sustentou que houve omissão por parte das autoridades judiciais responsáveis pela condução e pelos procedimentos de investigação do caso, o que causou a prescrição naquela situação concreta<sup>185</sup>. A Corte pondera ainda sobre a ausência de independência real na investigação das treze mortes ocorridas na operação de outubro de 1994, já que o órgão responsável por tal tarefa foi o mesmo que conduziu aquela incursão policial, o que afasta a objetividade e a idoneidade institucional necessárias para garantir uma investigação independente e imparcial<sup>186</sup>:

207. A falta de independência concreta dos investigadores torna-se evidente da análise de sua relação direta com os homicidas, suas ações tendenciosas e parciais e a excessiva morosidade dos procedimentos. A polícia civil foi incapaz de realizar as mínimas diligências necessárias para estabelecer a verdade sobre o ocorrido e instruir o processo penal contra os homicidas.<sup>187</sup>

Neste sentido, a Corte IDH aponta ainda que a falha da atuação estatal neste caso concreto não se restringiu à Polícia Civil fluminense. De acordo com o Tribunal, tanto o Ministério Público estadual quanto o juiz de direito responsável pelo caso, decidiram pelo arquivamento do inquérito policial instaurado para apurar as treze mortes sem verificar a completa falta de diligência e de independência que permeavam aquele procedimento. Tal fato, segundo a Corte, "foi decisivo para a impunidade dos fatos e a falta de proteção judicial dos familiares das pessoas mortas em 18 de outubro de 1994"<sup>188</sup>.

No que tange à operação policial ocorrida no ano de 1995, a Corte destaca: i) a falta de imparcialidade do órgão responsável pela investigação dos fatos, já que novamente "a autoridade encarregada da investigação foi a mesma dependência que estivera encarregada da operação da incursão policial"<sup>189</sup>, e ii) "a ausência de diligências relevantes no processo e a negligência dos órgãos investigadores"<sup>190</sup>:

<sup>184</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Favela Nova Brasília Vs. Brasil, 16 fev. 2017**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2017, §§ 203 e 211.

<sup>185</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Favela Nova Brasília Vs. Brasil, 16 fev. 2017**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2017, § 205.

<sup>186</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Favela Nova Brasília Vs. Brasil, 16 fev. 2017**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2017, § 206.

<sup>187</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Favela Nova Brasília Vs. Brasil, 16 fev. 2017**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2017, § 207.

<sup>188</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Favela Nova Brasília Vs. Brasil, 16 fev. 2017**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2017, § 209.

<sup>189</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Favela Nova Brasília Vs. Brasil, 16 fev. 2017**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2017, § 216.

<sup>190</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Favela Nova Brasília Vs. Brasil, 16 fev. 2017**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2017, § 214.

Os prazos para a realização de diligências expiraram em numerosas ocasiões, sem que nelas houvesse avanços. As provas foram analisadas de maneira superficial e as autoridades não deram o impulso processual necessário à investigação. Em consequência da falta de mínima diligência, nenhum agente foi denunciado ou processado com base nessas investigações.<sup>191</sup>

A Corte IDH pontua ainda que em ambas as investigações, o registro das mortes como "resistência à prisão" norteou o rumo das investigações realizadas<sup>192</sup>, impondo às diligências investigatórias "uma concepção prévia de que as vítimas haviam morrido em consequência de ações legais por parte dos agentes policiais"<sup>193</sup>. Para o Tribunal, "essa preconcepção teve como consequência que se subtraísse importância à gravidade dos fatos e se normalizasse o acontecido, provocando a ausência de uma investigação adequada"<sup>194</sup>.

Ante o exposto, a Corte IDH concluiu que o Estado brasileiro violou os arts. 8º e 25 da CADH por não ter adotado as devidas diligências necessárias, em um prazo razoável, no esclarecimento das mortes ocorridas nas incursões da Polícia Civil fluminense, que resultaram na morte de vinte e seis pessoas, expondo os familiares das vítimas à cenário de grave incerteza jurídica<sup>195</sup>.

O exame destas quatro condenações mostra que, no processo de "internacionalização" ante o Sistema Interamericano, a falha dos entes federados em garantir uma prestação jurisdicional que se adeque às obrigações internacionais assumidas pelo Brasil, constitui, *per se*, uma violação de Direitos Humanos - às Garantias Judiciais (art. 8º/CADH) e à Proteção Judicial (art. 25/CADH). Desta forma, quando identificadas, tanto pela CIDH, quanto pela Corte IDH, estas falhas são arduamente problematizadas, gerando, não apenas a responsabilização internacional do Estado Parte, mas, também, a estipulação de "garantias de não-repetição" que devem ser implementadas por esse.

Segundo Ubiratan Cazetta, as "garantias de não-repetição" "buscam, preventivamente, estabelecer mecanismos para impedir que violações de direitos humanos anteriormente constatadas voltem a ocorrer"<sup>196</sup>. A partir de minucioso estudo que abrangeu um total de 462

<sup>191</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Favela Nova Brasília Vs. Brasil, 16 fev. 2017**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2017, § 214.

<sup>192</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Favela Nova Brasília Vs. Brasil, 16 fev. 2017**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2017, § 197.

<sup>193</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Favela Nova Brasília Vs. Brasil, 16 fev. 2017**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2017, §§ 237 e 241.

<sup>194</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Favela Nova Brasília Vs. Brasil, 16 fev. 2017**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2017, § 241.

<sup>195</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Favela Nova Brasília Vs. Brasil, 16 fev. 2017**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2017, §§ 239 e 242.

<sup>196</sup> CAZETTA, Ubiratan. **Direitos Humanos e Federalismo: O Incidente de Deslocamento de Competência**. São Paulo. Editora Atlas, 2009, p. 45.

(quatrocentos e sessenta e duas) medidas adotadas pelo Sistema Interamericano<sup>197</sup> entre 1º de junho de 2001 e 30 de junho de 2006, Fernando Basch, Leonardo Filippini, Ana Laya, Mariano Nino, Felicitas Rossi e Bárbara Schreiber identificaram treze espécies diferentes de medidas de reparação, dentre as quais, cinco tipos de “medidas preventivas”: i) “prevenção por meio de formação de agentes públicos”; ii) “prevenção por meio da conscientização da população”; iii) “prevenção por meio de reformas legais: reformas legislativas, de decretos, ou de procedimentos administrativos para implementar novas políticas públicas ou reformar as já existentes.”; iv) “prevenção por meio do fortalecimento, criação ou reforma de instituições públicas”; e v) “prevenção sem especificar medidas: recomendação ou compromisso de fazer o necessário para evitar a repetição de violações de direitos como as ocorridas no caso.”<sup>198</sup>.

Nos quatro casos brasileiros analisados, a Corte IDH condenou o Estado brasileiro a adotar as seguintes “garantias de não-repetição”, dentre as quais é possível identificar diversas “medidas preventivas”:

Em *Ximenes Lopes Vs. Brasil*: i) investigar os fatos que geraram as violações neste caso<sup>199</sup>; ii) publicar a sentença no Diário Oficial e em jornal de grande circulação<sup>200</sup>; e iii) estabelecer programa de formação e capacitação para médicos, psicólogos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem e qualquer outro profissional vinculado ao atendimento de saúde mental acerca dos princípios que devem reger o tratamento de pessoas portadoras de deficiência mental, de acordo com as normas internacionais sobre a temática.

Em *Escher Vs. Brasil*: i) publicar a sentença no Diário Oficial e em jornais de grande circulação nacional e no estado do Paraná<sup>201</sup>; ii) investigar, e eventualmente punir, a entrega e divulgação, sem autorização judicial, das fitas com as conversas gravadas a partir de interceptações telefônicas<sup>202</sup>; e iii) capacitar os servidores da Magistratura e das Polícias Civil

<sup>197</sup> Tais medidas foram identificadas nas 41 (quarenta e uma) sentenças proferidas pela Corte IDH, nos 39 (trinta e nove) acordãos de solução amistosa e nos 12 (doze) relatórios de mérito emitidos pela CIDH no período de 1º de junho de 2001 a 30 de junho de 2006.

<sup>198</sup> BASCH, Fernando; FILIPPINI, Leonardo; LAYA, Ana. NINO, Mariano. ROSSI, Felicitas. SCHREIBER, Bárbara. A Eficácia do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, In: **SUR Revista Internacional de Direitos Humanos**, vol. 7, nº 12, jun. 2010.

<sup>199</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Ximenes Lopes Vs. Brasil, 04 jul. 2006**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2006, §§ 245-248.

<sup>200</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Ximenes Lopes Vs. Brasil, 04 jul. 2006**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2006, §249.

<sup>201</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Escher e outros Vs. Brasil, 06 jul. 2009**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2009, §239.

<sup>202</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Escher e outros Vs. Brasil, 06 jul. 2009**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2009, §247.

e Militar do estado do Paraná acerca da necessidade de respeito e salvaguarda dos Direitos Humanos quando do cumprimento de suas tarefas institucionais<sup>203</sup>.

Em *Garibaldi Vs. Brasil*: i) publicar a sentença no Diário Oficial, em jornais de grande circulação nacional e no estado do Paraná e em sites oficiais da União e do Estado do Paraná<sup>204</sup>; ii) investigar, e eventualmente punir, em prazo razoável, a morte do Sr. Garibaldi<sup>205</sup>; iii) investigar, e eventualmente sancionar, a atuação dos agentes estatais (policiais, membros do Ministério Público, juízes e servidores em geral) envolvidos nas violações aos arts. 8º e 25 da CADH relatadas na sentença<sup>206</sup>; e iv) aplicar o art. 10 do Código de Processo Penal Brasileiro (que estabelece o prazo de dez dias para trâmite de inquérito policial) ao inquérito policial reaberto para investigar a morte do Sétimo Garibaldi<sup>207</sup>.

Em *Favela Nova Brasília Vs. Brasil*: i) publicar anualmente relatório oficial com os dados relativos às mortes ocorridas durante operações policiais em todos os estados do país, documento que deverá conter ainda informações atualizadas acerca das investigações realizadas sobre cada evento que resulte na morte de um civil ou de um policial<sup>208</sup>; ii) implementar medidas que garantam que, ante suspeitas de mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial, nas quais agentes policiais figurem como possíveis acusados, a investigação de tais crimes seja, desde a *notitia criminis*, delegada para órgão independente, externo à força policial envolvida no incidente - como o Ministério Público ou uma autoridade judicial -, que deverá ser assistido por policiais das áreas técnica, criminalística e administrativa, que sejam alheios ao órgão ao qual se vinculem os possíveis acusados, ou o possível acusado<sup>209</sup>; iii) "que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial"<sup>210</sup>; iv) implementar programa "permanente e obrigatório sobre atendimento a mulheres vítimas de estupro, destinado a todos os níveis hierárquicos das Polícias Civil e Militar do Rio de Janeiro e a funcionários de atendimento de saúde", que deverá ser pautado na

<sup>203</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Escher e outros Vs. Brasil, 06 jul. 2009**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2009, §251.

<sup>204</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Garibaldi Vs. Brasil, 23 set. 2009**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2009, §157.

<sup>205</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Garibaldi Vs. Brasil, 23 set. 2009**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2009, §169.

<sup>206</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Garibaldi Vs. Brasil, 23 set. 2009**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2009, §§ 168-169.

<sup>207</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Garibaldi Vs. Brasil, 23 set. 2009**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2009, § 177.

<sup>208</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Favela Nova Brasília Vs. Brasil, 16 fev. 2017**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2017, § 317.

<sup>209</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Favela Nova Brasília Vs. Brasil, 16 fev. 2017**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2017, § 319.

<sup>210</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Favela Nova Brasília Vs. Brasil, 16 fev. 2017**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2017, § 322.

normativa internacional acerca do tema<sup>211</sup>; v) adotar medidas legislativas, ou de outra natureza, que permitam às vítimas de delitos ou seus familiares participação formal e efetiva na investigação realizada pela autoridade policial ou pelo Ministério Público, sem prejuízo de possível necessidade de reserva legal ou confidencialidade destes procedimentos<sup>212</sup>; e vi) uniformização do uso da expressão “lesão corporal ou homicídio decorrente de intervenção policial” para registrar os casos de de mortes ou lesões corporais decorrentes de intervenção policial no estado do Rio de Janeiro, abolindo-se, assim, os conceitos de “oposição” ou “resistência” à atuação policial<sup>213</sup>.

Ainda no caso *Favela Nova Brasília Vs. Brasil*, esta monografia chama a atenção para outros dois pontos do dispositivo sentencial: i) analisando o Projeto de Lei nº 4.471/2012, que versa sobre "normas para preservar os meios de prova em relação à perícia técnica, à coleta e à conservação de provas, e a uma investigação isenta por parte dos órgãos do sistema de justiça", a Corte IDH instou o Estado brasileiro a buscar, de forma diligente, a aprovação de tal lei, mas ressalta que isso não será supervisionado<sup>214</sup>; e ii) examinando pedido dos representantes das vítimas para que casos de violência policial constituam hipótese expressa de deslocamento de competência da Justiça Estadual para a Justiça Federal, a Corte determinou que o Estado, por meio do Procurador-Geral da República, avaliasse a possibilidade de "federalização" dos fatos referentes às incursões de 1994 e 1995, frente as violações à Proteção Judicial e às Garantias Judiciais relatadas na sentença:

344. Sobre o pedido dos representantes para que se determinem expressamente os casos de violência policial como uma hipótese de deslocamento de competência da justiça estadual para a justiça federal, a Corte considera que a disposição do artigo 109, parágrafo quinto, da Constituição garante o uso do mecanismo de Incidente de Deslocamento de Competência em casos de graves violações de direitos humanos, o que inclui possíveis casos de violência policial. A Corte observa também o caráter excepcional dessa medida no ordenamento jurídico brasileiro. Conforme decidiu o Superior Tribunal de Justiça (STJ) do Brasil, a federalização de casos depende de três pressupostos: i) a existência de grave violação de direitos humanos; ii) o risco de responsabilidade internacional do Estado por descumprimento de obrigações jurídicas assumidas em tratados internacionais; e iii) a incapacidade das autoridades locais de oferecer respostas efetivas. O referido STJ já decidiu que os homicídios dolosos praticados por agente funcional de qualquer órgão público podem ser considerados uma grave violação de

<sup>211</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Favela Nova Brasília Vs. Brasil*, 16 fev. 2017. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, 2017, § 324.

<sup>212</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Favela Nova Brasília Vs. Brasil*, 16 fev. 2017. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, 2017, § 329.

<sup>213</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Favela Nova Brasília Vs. Brasil*, 16 fev. 2017. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, 2017, § 335.

<sup>214</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Favela Nova Brasília Vs. Brasil*, 16 fev. 2017. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, 2017, § 336.

direitos humanos e justificar o deslocamento de competência, hipótese que, inclusive, provocou o deslocamento de competência de um caso de violação de direitos humanos cometida por policiais militares (IDC No 3). Em virtude do exposto, com base nas conclusões estabelecidas na presente Sentença a respeito das violações dos direitos à proteção judicial e às garantias judiciais, o Estado, por intermédio do Procurador-Geral da República do Ministério Público Federal, deve avaliar se os fatos referentes às incursões de 1994 e 1995 devem ser objeto de solicitação de Incidente de Deslocamento de Competência.<sup>215</sup>

Neste diapasão, conforme já relatado, em 09 de setembro de 2019, a então Procuradora-Geral da República, Raquel Dodge, suscitou IDC pugnando pela “federalização” das investigações relacionadas às vinte e seis mortes e aos três casos de violência sexual e tortura objetos do caso *Favela Nova Brasília Vs. Brasil*<sup>216</sup>. Na comunicação inicial deste IDC, a Procuradoria-Geral da República cita a sentença da Corte IDH como motivo desencadeador do procedimento preparatório de incidente de deslocamento de competência, que deu origem ao IDC ora citado<sup>217</sup>.

Identificadas as “garantias de não-repetição” determinadas pela Corte IDH nos quatro casos acima recortados, percebe-se que: i) estas não se limitam às circunstâncias e fatos diretamente relacionados ao caso concreto em análise; e ii) muitas dessas operam como vetores à elaboração de políticas públicas - e até mesmo legislativas - visando a reforma de questões sistêmicas do aparato estatal que constituem violações à Direitos Humanos, notadamente às Garantias Judiciais e à Proteção Judicial.

Dessa forma, utilizando o vocabulário consagrado pelo IDC, na “internacionalização” perante o Sistema Interamericano são problematizadas, tanto a “grave violação de direitos humanos” (o assassinato, a tortura, a violência sexual, a violação à privacidade, etc.), quanto a “incapacidade” do ente federado em oferecer respostas efetivas à “grave violação de direitos humanos” (aquelas questões relacionadas à falhas na prevenção, investigação, processamento e, eventual, punição de violações de Direitos Humanos).

Ante o Sistema Interamericano, a “incapacidade” do ente federado é vista como uma violação própria de Direitos Humanos, é processada como tal e gera “garantias de não-repetição” específicas, que se voltam à própria máquina estatal (do ente federado). Neste sentido, para além das medidas que buscam solucionar o crime material em si (a “grave violação

<sup>215</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Favela Nova Brasília Vs. Brasil, 16 fev. 2017**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2017, § 344.

<sup>216</sup> BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Incidente de deslocamento de competência. SDHDC/GABPGR nº 101/2019**. Sistema Único nº 115845/2019.

<sup>217</sup> BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Incidente de deslocamento de competência. SDHDC/GABPGR nº 101/2019**. Sistema Único nº 115845/2019.

de direitos humanos”), a “internacionalização” também estabelece providências a serem tomadas pelo Estado Parte que se dirigem ao saneamento da “incapacidade” do ente federado, a fim de evitar que essa se perpetue, causando novas violações de Direitos Humanos.

Esta é a extensão do procedimento de “internacionalização” ante o Sistema Interamericano.

### 3.3 A EXTENSÃO DA "FEDERALIZAÇÃO"

Examinada a extensão da “internacionalização”, esta monografia se volta ao capítulo anterior, mais precisamente para a análise feita acerca dos requisitos de suscitação do IDC, para verificar a efetividade do procedimento de “federalização” frente a extensão desse.

Quando do deslocamento de competência de "grave violação de direitos humanos" da Justiça Estadual/Distrital para a Justiça Federal, o STJ delimita a extensão da "federalização", determinando, com base no incidente suscitado pelo Procurador-Geral da República, o que será e o que não será “federalizado”.

Nesta perspectiva, o estudo dos seis IDCs realizado neste trabalho permitiu a identificação de dois pontos no processo de “federalização” que, ante a extensão da “internacionalização”, constituem obstáculos à efetividade do IDC enquanto ferramenta apta ao “cumprimento das obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte”: i) a não problematização da “incapacidade” dos entes federados em oferecer respostas efetivas à “grave violação de direitos humanos”; e ii) a não problematização daqueles fatos caracterizados pelo Procurador-Geral da República no IDC 2 como “mais amplos”, que surgem da “incapacidade” dos entes federados.

Tais pontos são aqui descritos como obstáculos, porque, apesar das “incapacidades” dos entes e dos fatos “mais amplos” serem problematizados no procedimento de “internacionalização”, eles não são objetos de qualquer atuação positiva da União quando da “federalização”. Dito isso, passa-se à análise de cada um destes dois pontos.

#### **3.3.1 A não problematização da “incapacidade” dos entes federados em oferecer respostas efetivas à cenário de “grave violação de direitos humanos”**

A finalidade constitucional do IDC, como visto no tópico 3.2, exige uma atuação positiva do Estado brasileiro que não se restrinja à dar uma resposta efetiva a “grave violação de direitos humanos” (ao assassinato, à tortura, etc.) quando o ente federativo, que possui a responsabilidade primária de agir, mostra-se “incapaz” para tanto. Neste diapasão, o Direito Internacional dos Direitos Humanos impõe também ao Estado brasileiro, a obrigação de atuar

de forma positiva sobre a própria “incapacidade” dos entes federados em exercer suas competências internas relativas aos Direitos Humanos<sup>218</sup>.

Assim, o cumprimento das obrigações estatais ante os Direitos Humanos exige que, uma vez detectada uma “incapacidade” na prevenção, investigação, processamento e, eventual, punição de violações de Direitos Humanos, essa seja devidamente investigada, processada e, eventualmente, punida, como forma de prevenir a sua repetição.

Importante destacar que essa é também a conclusão a que chega o Ministério da Justiça no *Estudo sobre a federalização de graves violações aos direitos humanos* (2014), realizado pela Secretária de Reforma do Judiciário, órgão vinculado àquela pasta:

Imprescindível afirmar que toda e qualquer vítima de uma grave violação de direitos humanos tem direito a um remédio judicial efetivo que faça cessar o padrão de grave violação ou, não sendo possível, que torne possível uma justa reparação.

Portanto, o Estado brasileiro tem a obrigação institucional de fazer cessar, de investigar e de dar garantias de não repetição de grave violação de direitos humanos. A adequada compreensão do conceito de “grave violação dos direitos humanos”, bem como das obrigações estatais em face dele, é de fundamental importância para a adequada e eficaz utilização do IDC.<sup>219</sup>

Todavia, o IDC não é instrumento apto a cumprir tal exigência.

O exame jurisprudencial do processo de “federalização” realizado nesta monografia permitiu observar que, nos três incidentes que tiveram pleitos de deslocamento de competência deferidos (IDC 2, IDC 3 e IDC 5), nenhuma medida concreta foi tomada em relação às “incapacidades” dos entes federados em prevenir, investigar, processar e, eventualmente, punir violações de Direitos Humanos. Tais “incapacidades” foram devidamente identificadas pelo Procurador-Geral da República - figura que comanda o Ministério Público da União, órgão responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis<sup>220</sup> - e exaustivamente examinadas e, posteriormente, reconhecidas pelo STJ, todavia, sobre elas não houve qualquer atuação concreta da União; ente que, como visto, assume, no IDC, a responsabilidade subsidiária pelo cumprimento das obrigações internacionais ante os Direitos Humanos que restem sob a autonomia dos estados e do Distrito Federal, tidos como “incapazes”.

<sup>218</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Favela Nova Brasília Vs. Brasil**, 16 fev. 2017. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, 2017, §§ 174-175.

<sup>219</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria de Reforma do Judiciário. **Estudo sobre a federalização de graves violações aos direitos humanos, 2014**. Olívia Alves Gomes, Guilherme de Assis Almeida (Coordenadores); Roberta Corradi Astolfi, Pedro Lagatta, Amanda Hildebrand Oi. (Autores). Brasília, 2014, p. 69.

<sup>220</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, art. 127, caput.

Ou seja, o IDC dá, a órgãos nacionais, a possibilidade de identificar, examinar e reconhecer um estado ou o Distrito Federal como “incapaz” de prevenir, investigar, processar e, eventualmente, punir violações de Direitos Humanos; reconhecendo, a partir daí, a necessidade de se retirar certa situação jurídica da competência investigativa/judicial do ente federado “incapaz”, transferindo-a à competência da Justiça Federal, a fim de dar um desfecho, àquela situação, que se coadune às obrigações internacionais do Estado brasileiro. Entretanto, em que pese o homérico esforço constitucional para garantir o cumprimento das obrigações brasileiras ante o Direito Internacional dos Direitos Humanos, nada é feito quanto a “incapacidade” do ente; ela somente é identificada, examinada e reconhecida.

A análise dos IDCs realizada neste trabalho mostra que, o Poder Constituinte Derivado, ao positivar no texto constitucional a possibilidade de “federalizar” “hipóteses de grave violação de direitos humanos” que restem sob a competência dos estados ou do Distrito Federal, buscou solucionar a “grave violação de direitos humanos” (a chacina, o assassinato, a tortura, etc.). Entretanto, a causa da “federalização”, a “incapacidade” do ente federado, não é enfrentada pelo desenho normativo/jurisprudencial do incidente como uma violação própria de Direitos Humanos, restando, assim, sem ser problematizada, sem ser “federalizada”.

Neste sentido, a flexibilização do Pacto Federativo para o cumprimento das obrigações ratificadas pelo Brasil ante os Direitos Humanos, que ocorre no bojo de um IDC, é utilizada unicamente para retirar o mérito de determinado caso concreto da jurisdição de um ente federado que se revele “incapaz”. Assim, a finalidade desta flexibilização (flexibilização de uma cláusula pétrea) não é efetivada, uma vez que a União, enquanto responsável subsidiária por cumprir tal fim, se omite de utilizar o IDC para atuar sobre tais “incapacidades” estaduais/distritais.

Conforme entendimento firmado pela Corte IDH, o dever dos Estados Parte de garantir o livre e pleno exercício dos direitos reconhecidos na CADH a toda pessoa que se encontre sob sua jurisdição (art. 1.1./CADH), implica àqueles a obrigação positiva de adotar condutas específicas que se moldem à salvaguarda de cada direito substantivo específico<sup>221</sup>. Isto posto, a identificação de uma “incapacidade” estadual/distrital que viole os arts. 8º e 25 da CADH (Garantias Judiciais e Proteção Judicial) exige de um Estado Parte a adoção de medidas específicas que resguardecam tais direitos. Dessa forma, no IDC, a efetivação das Garantias Judiciais e da Proteção Judicial demanda da União não somente a investigação, o processamento e, eventualmente, a punição da violação do Direito à Vida (art. 4º/CADH), do

---

<sup>221</sup> OEA. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Favela Nova Brasília Vs. Brasil**, 16 fev. 2017. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, 2017, § 101.

Direito à Integridade Pessoal (art. 5º/CADH), etc., mas, também, que se investigue, processe e, eventualmente, puna a própria “incapacidade”, a causa da violação às Garantias Judiciais e à Proteção Judicial, a fim que essa não se repita.

Ante o exposto, resta demonstrado que o procedimento de “federalização” possui uma “extensão” menor que a “internacionalização” no Sistema Interamericano. Isto porque, os órgãos que compõem o Sistema Interamericano, quando são postos frente a situações de “incapacidades” dos Estados Parte recomendam (CIDH) e determinam (Corte IDH) que aqueles adotem “garantias de não-repetição”, concretas e efetivas, capazes de equacionar tais “incapacidades”. Tal medida, tem como finalidade impedir que tais falhas do Estado Parte (ou de seus entes federados), em prestar Garantias Judiciais e Proteção Judicial de acordo com o exigido pela CADH, seja capaz de influenciar outras situações, ocasionando novas violações de Direitos Humanos; o que não é garantido no bojo de um processo de IDC.

O IDC, portanto, ao não assegurar a devida prevenção, investigação, processamento e, eventual, punição dos fatos relacionados a "incapacidade" do ente federado, não é instrumento apto ao “cumprimento das obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte”; é, portanto, instrumento inefetivo frente a sua finalidade constitucional.

### **3.3.2 A não problematização de fatos “mais amplos”**

Nesta perspectiva, chama a atenção que, tanto no IDC 2, quanto no IDC 3, os inquéritos e processos “federalizados” faziam parte de cenários maiores e mais complexos de violações de Direitos Humanos, que envolviam a atuação de grupos de extermínio na divisa dos estados da Paraíba e Pernambuco (IDC 2) e violência policial sistemática<sup>222</sup> no estado de Goiás (IDC 3). Cenários esses, frutos de "incapacidades" destes entes federados, que foram identificadas, examinadas e reconhecidas no bojo dos respectivos incidentes.

Aqui abrimos um parênteses sobre o IDC 5. Como já dito, por ter tramitado em segredo de justiça, não foi possível obter acesso à integralidade dos autos deste incidente, apenas o seu acórdão foi disponibilizado publicamente pelo STJ, em seu site. Dessa forma, em que pese o Min. Relator Rogério Schietti Cruz ter reconhecido que o assassinato do Promotor de Justiça Thiago Faria Soares está inserido na “peculiar situação vivenciada por Itaíba, município situado no denominado “Triângulo da Pistolagem”, com a atuação de grupos criminosos que agem em

---

<sup>222</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 3/GO (2013/0138069-0)**. Rel. Min. Jorge Mussi, 10 mar. 2015, pp. 03 e 21.

mais de uma unidade da federação”<sup>223</sup>, não é possível afirmar que a "incapacidade" do estado de Pernambuco, identificada e reconhecida, neste IDC tenha gerado um fato "mais amplo". Isto porque, o voto relator deste incidente delimita a "incapacidade" examinada ao conflito institucional entre a Polícia Civil e o Ministério Público estadual na resolução daquele caso concreto. Ressalta-se aqui que sobre tal "incapacidade" não houve qualquer atuação específica que visasse a sua não repetição por parte União. Assim, a análise dos fatos "mais amplos" nesta monografia se restringirá ao IDC 2 e ao IDC 3.

No IDC 2, o Procurador-Geral da República, à época Antônio Fernando Barros e Silva de Souza, ao suscitar o incidente perante o STJ, descreveu um quadro de “inércia estatal quanto à repressão e investigação”<sup>224</sup> da atuação de grupos de extermínio na zona limítrofe dos estados da Paraíba e de Pernambuco, que teriam causado a morte sumária de mais de 200 (duzentas) pessoas, entre 1995 e 2005<sup>225</sup>. Citando a conclusão da CPI dos Grupos de Extermínio do Nordeste, instaurada na Câmara dos Deputados, o pedido de “federalização” aduz ainda que tais grupos - em cujas composições figuravam agentes policiais<sup>226</sup> - utilizavam a estrutura do Estado para a manutenção da impunidade sobre os seus crimes<sup>227</sup>.

O Ministério Público Federal chama atenção ainda para a dificuldade operacional dos órgãos (Tribunais de Justiça, Ministérios Públicos estaduais e Polícias Cíveis) dos estados da Paraíba e de Pernambuco para se articularem em prol da repressão a atuação desses grupos de extermínio<sup>228</sup> - um cenário que se assemelha àquele observado no IDC 5.

No pedido de "federalização" do IDC 3, a Procuradoria-Geral da República narra "sistemáticas violações aos direitos humanos no estado de Goiás, a maioria envolvendo policiais militares daquela unidade da federação, seja na composição de grupos de extermínio ou durante ações policiais repressivas"<sup>229</sup>. Neste sentido, o Ministério Público Federal cita a doutrina operacional da Polícia Militar do Estado de Goiás (PM/GO), que alterou a "formação

<sup>223</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 5/PE (2014/0101401-7)**. Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, 13 ago. 2014, p. 05.

<sup>224</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 2/DF (2009/0121262-6)**. Rel. Min. Laurita Vaz, 27 nov. 2010, p. 09.

<sup>225</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 2/DF (2009/0121262-6)**. Rel. Min. Laurita Vaz, 27 nov. 2010, p. 10.

<sup>226</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 2/DF (2009/0121262-6)**. Rel. Min. Laurita Vaz, 27 nov. 2010, p. 06.

<sup>227</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 2/DF (2009/0121262-6)**. Rel. Min. Laurita Vaz, 27 nov. 2010, pp. 13-14.

<sup>228</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 2/DF (2009/0121262-6)**. Rel. Min. Laurita Vaz, 27 nov. 2010, p. 20.

<sup>229</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 3/GO (2013/0138069-0)**. Rel. Min. Jorge Mussi, 10 mar. 2015, p. 03.

humanística" da corporação, vez que, segundo a Academia da PM/GO, esta trazia malefícios aos policiais militares:

Dessa forma, o somatório de formação técnica arcaica - voltada apenas ao conflito e enfrentamento direto de delinquentes em detrimento de uma ação condizente com o respeito à dignidade da pessoa humana - com a situação de falência estatal e recrudescimento da criminalidade, resultaram no desaparecimento forçado de indivíduos, execução de pessoas em situação de rua e de figuras públicas questionadoras da atuação policial violenta, instituição de grupos de extermínio, intimidação de órgãos de imprensa e autoridades fiscalizadoras da atuação policial, bem como na aplicação de violência arbitrária e desmedida durante as ações de abordagem a suspeitos de cometimento de ilícitos penais.<sup>230</sup>

Ante tal cenário, o Procurador-Geral da República trouxe ao exame do STJ treze casos/situações emblemáticas em que a atuação da PM/GO se mostrou em completo desacordo com as obrigações do Brasil ante o Direito Internacional dos Direitos Humanos<sup>231</sup>. Fatos estes que, para além do acima citado, incluíram a invasão do prédio da Assembleia Legislativa do estado de Goiás<sup>232</sup> e a intimidação ao Jornal "O Popular"<sup>233</sup>, ambos pela Ronda Ostensiva Tático Metropolitana, unidade da PM/GO que possui status de batalhão. Destaca ainda, o Procurador-Geral, que tal cadeia de violações de Direitos Humanos foi legitimada pelo Poder Executivo estadual, a ponto de normatizar situações como as acima descritas.

Em sua conclusão, Roberto Monteiro Gurgel Santos, Procurador-Geral da República à época dos fatos, é enfático ao afirmar que a doutrina operacional adotada pela PM/GO é utilizada como "ferramenta "legitimadora de ações policiais violentas, calcadas em torturas, desaparecimentos e homicídios"<sup>234</sup>.

Frente a tais contextos, a Procuradoria-Geral da República, ao traçar os objetos dos pedidos de "federalização" dos IDCs 2<sup>235</sup> e 3<sup>236</sup>, pugnou pelo deslocamento da competência da

---

<sup>230</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 3/GO (2013/0138069-0)**. Rel. Min. Jorge Mussi, 10 mar. 2015, p. 07.

<sup>231</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 3/GO (2013/0138069-0)**. Rel. Min. Jorge Mussi, 10 mar. 2015, pp. 07-22.

<sup>232</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 3/GO (2013/0138069-0)**. Rel. Min. Jorge Mussi, 10 mar. 2015, p. 18.

<sup>233</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 3/GO (2013/0138069-0)**. Rel. Min. Jorge Mussi, 10 mar. 2015, p. 18.

<sup>234</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 3/GO (2013/0138069-0)**. Rel. Min. Jorge Mussi, 10 mar. 2015, p. 22.

<sup>235</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 2/DF (2009/0121262-6)**. Rel. Min. Laurita Vaz, 27 nov. 2010, p. 32.

<sup>236</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 3/GO (2013/0138069-0)**. Rel. Min. Jorge Mussi, 10 mar. 2015, p. 30.

apuração e repressão destes fatos acima descritos, caracterizados por Antônio Fernando Barros e Silva de Souza, no IDC 2, como fatos “mais amplos”<sup>237</sup>.

Aqui ressaltamos dois fatos relativos à manifestação inicial do Procurador Geral da República no IDC 2: i) a formulação de uma série de “recomendações e encaminhamentos” aos governos estaduais e órgãos judiciais/investigativos da Paraíba e de Pernambuco<sup>238</sup>, que se assemelham às medidas de “não-repetição” adotadas no Sistema Interamericano; e ii) a fundamentação feita no pedido de “federalização” desses fatos “mais amplos” no IDC 2:

Os fatos mais complexos, envolvem, portanto, a necessidade de investigação efetiva quanto ao funcionamento dos grupos de extermínio, o envolvimento de agentes estatais em tais atos (a fim de aferir se realmente atuam policiais militares, policiais civil e agentes penitenciários) e as causas da impunidade (apurando, inclusive, a eventual responsabilidade de membros do Ministério Público e do Poder Judiciário, quer diretamente ou indiretamente)<sup>239</sup>.

(...)

O 2º fato, qual seja, a repressão ao grupo de extermínio, importará em deslocar para a competência da Justiça Federal não apenas os inquéritos policiais e processos penais eventualmente existentes (bem como as investigações já arquivadas), mas, de uma maneira mais abrangente, o conhecimentos dos fatos, importando em conferir à União a obrigatoriedade de efetivamente investigar e reprimir tal crime.

No exercício de tal atribuição, deverão ser instauradas no âmbito federal tantas apurações quantas se mostrarem necessárias, englobando, dentre outros, os homicídios de que foram vítimas Luiz Tomé da Silva Filho e Flávio Manoel da Silva, além de todas as outras mortes e crimes já relacionados à atuação do grupo de extermínio.

O deslocamento de competência atingirá, portanto, os fatos em si, pouco importando a existência ou não de feitos em andamento ou arquivados, observando-se, todavia, o respeito às hipóteses de foro por prerrogativa de função que se apresentarem nos casos concretos.<sup>240</sup>

Nessa perspectiva, a “federalização” do fato “mais amplo” abrangeria o deslocamento para a esfera federal, não apenas daqueles inquéritos e processos, já em curso, que versem sobre tal fato “mais amplo”, mas também da própria competência para: i) para investigar, processar e, eventualmente, punir as causas que ensejaram a “incapacidade” do ente federado em exame; e ii) conhecer dos fatos relacionados ao cenário “mais amplo”.

Estes dois pontos serão analisados de forma mais aprofundada no próximo capítulo, todavia, quanto ao último, cumpre desde já explicitar que este trabalho defende que o

<sup>237</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 2/DF (2009/0121262-6)**. Rel. Min. Laurita Vaz, 27 nov. 2010, p. 30.

<sup>238</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 2/DF (2009/0121262-6)**. Rel. Min. Laurita Vaz, 27 nov. 2010, pp. 03-09.

<sup>239</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 2/DF (2009/0121262-6)**. Rel. Min. Laurita Vaz, 27 nov. 2010, p. 20.

<sup>240</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 2/DF (2009/0121262-6)**. Rel. Min. Laurita Vaz, 27 nov. 2010, p. 30.

deslocamento de competência para a Justiça Federal conhecer de fato, ainda não objeto de inquérito ou processo, que esteja no bojo de cenários "mais amplos", não pode ser interpretado como uma nova regra de competência processual. Tal deslocamento, em verdade, se coaduna à finalidade do § 5º do art. 109 da Constituição Federal, de afastar inquéritos e processos, relacionados ao cenário "mais amplo" de "grave violação de direitos humanos", de instituições estaduais/distritais reconhecidamente "incapazes" de efetivar os direitos à Garantias Judiciais e à Proteção Judicial em tais situações, porquanto tal "incapacidade" persistir.

Entretanto, como já visto nesta monografia, em nenhum destes incidentes os objetos tidos como "mais amplos" foram "federalizados". No IDC 2, a Terceira Seção do STJ entendeu que o pedido de deslocamento de competência do fato "mais amplos" estaria "desprovido de elementos concretos" que pudessem subsidiar o pleito, em que pese o considerável arcabouço probatório que acompanhava o pedido<sup>241</sup>. Nesta mesma oportunidade, o colegiado determinou o envio de cópia integral dos autos do IDC 2 às corregedorias dos Tribunais de Justiça e dos Ministérios Públicos dos estados da Paraíba e de Pernambuco, para que esses tomem "as providências que entenderem cabíveis", quanto às denúncias de desvio de conduta de agentes de tais órgãos relacionados aos grupos de extermínio<sup>242</sup>.

Já no IDC 3, o pedido sequer chegou a ser apreciado pelo STJ. Isto porque, em agosto de 2014, Rodrigo Janot, enquanto Procurador-Geral da República, requereu a procedência parcial do IDC 3, retirando este fato "mais amplo" do alcance jurisdicional do STJ<sup>243</sup>. Ressalta-se que, na mesma oportunidade em que pugnou pela procedência parcial dos pedidos originais do IDC 3, Rodrigo Janot adicionou três novas medidas ao rol petitório do IDC 3, medidas que também trazem alguma semelhança com as medidas de "não-repetição", da Corte IDH: i) que o estado de Goiás "institua sistema de monitoramento dos processos em que esteja caracterizada hipótese de grave violação de direitos humanos capaz de ocasionar a responsabilização internacional do país"; ii) adoção de mecanismo, no estado de Goiás, que promova a submissão periódica dos inquéritos policiais em tramitação ao controle do Ministério Público daquele estado, ou do Tribunal de Justiça goiano, nos casos necessários; e iii) comunicar o Conselho

---

<sup>241</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 2/DF (2009/0121262-6)**. Rel. Min. Laurita Vaz, 27 nov. 2010, p. 1862.

<sup>242</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 2/DF (2009/0121262-6)**. Rel. Min. Laurita Vaz, 27 nov. 2010, p. 1864.

<sup>243</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 3/GO (2013/0138069-0)**. Rel. Min. Jorge Mussi, 10 mar. 2015, p. 2033.

Nacional de Justiça (CNJ) os fatos relatos, a fim que este aprecie a conveniência de monitorá-los<sup>244</sup>.

No que tange à primeira e à segunda medidas, o STJ afirmou que tanto o Ministério Público do Estado de Goiás, quanto o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, editaram provimento que permite um maior controle dos inquéritos policiais, o que teria esvaziado a pretensão daquelas. Já em relação à terceira medida, o STJ determinou o envio de cópia do acórdão do IDC 3 ao CNJ, para que o órgão tome ciência do conteúdo deste<sup>245</sup>.

Neste sentido, a partir da análise do IDC 2 (no qual o STJ, de fato, examinou pedido de “federalização” da causa “mais ampla”) e do IDC 3 (em que, apesar de ter havido a desistência do pedido de “federalização” da causa “mais ampla”, o STJ examinou uma pluralidade de casos relacionados com conduta sistemática de violência policial da PM/GO), nota-se, mais uma vez, que o acionamento do IDC não concretiza as obrigações brasileiras ante o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Isso porque, frente a tais situações complexas e amplas, que por si só representam, não apenas uma violação aos direitos às Garantias Judiciais e a Proteção Judicial, mas uma clara ameaça concreta ao Direito à Vida e à Integridade de toda uma população, a União, enquanto responsável subsidiária por garantir o cumprimento dos Direitos Humanos, não exerceu nenhuma medida concreta a fim de investigar tais cenários para processar e, eventualmente, punir seus responsáveis, prevenindo, assim, que tais violações se perpetuem no tempo, de forma indefinida.

O IDC, portanto, não garante a cessação de padrão de grave violações de Direitos Humanos que venha a ser identificado e reconhecido no bojo de um incidente, não entregando, assim, remédio judicial efetivo a que toda e qualquer vítima de uma grave violação de Direitos Humanos tem direito. Esta monografia relembra que a cessação de padrão de grave violação de Direitos Humanos, a partir da entrega de remédio judicial efetivo, é obrigação institucional do Brasil quando da instauração de um IDC reconhecida pelo próprio Estado no já mencionado *Estudo sobre a federalização de graves violações aos direitos humanos* (2014), realizado no âmbito do Ministério da Justiça<sup>246</sup>.

---

<sup>244</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 3/GO (2013/0138069-0)**. Rel. Min. Jorge Mussi, 10 mar. 2015, p. 2036.

<sup>245</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 3/GO (2013/0138069-0)**. Rel. Min. Jorge Mussi, 10 mar. 2015, p. 2171.

<sup>246</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria de Reforma do Judiciário. **Estudo sobre a federalização de graves violações aos direitos humanos, 2014**. Olívia Alves Gomes, Guilherme de Assis Almeida (Coordenadores); Roberta Corradi Astolfi, Pedro Lagatta, Amanda Hildebrand Oi. (Autores). Brasília, 2014, p. 69.

Neste sentido, a Corte Europeia de Direitos Humanos, em *Osman Vs. Reino Unido*<sup>247</sup>, ressalta que as obrigações internacionais assumidas por um Estado ante os Direitos Humanos exigem uma atuação positiva deste ante situações de risco real e imediato de violação do Direito à Vida, quando a situação de risco é conhecida por autoridades estatais, ou, quando estas tinham o dever de conhecê-la<sup>248</sup>.

Dessa forma, ante um cenário como o relatado no IDC 2, de total "incapacidade" da máquina pública dos entes federados em conter a atividade de grupos de extermínio, que, em uma década, já havia ceifado mais de duas centenas de vidas, o Estado brasileiro não se encontra simplesmente diante de duzentas "hipóteses de grave violação de direitos humanos". Em verdade, em tais circunstâncias, o Estado se depara frente a uma única violação de Direitos Humanos, que, como um guarda-chuva, abriga todas as demais: a omissão estatal em solucionar uma "incapacidade" sistêmica, "mais ampla". Nesses termos, a manutenção das práticas estatais (a omissão) se torna a violação de Direitos Humanos em si.

Destaca-se ainda que, o simples envio de recomendações e cópias de autos para órgãos estaduais/distritais que foram identificados e reconhecidos como "incapazes", quando da conclusão de um IDC, não é medida suficiente para efetivar as obrigações assumidas pelo Estado brasileiro em tratados internacionais de Direitos Humanos. Isto porque, o reconhecimento da "incapacidade" de atuação de determinado órgão estadual/distrital, seja em certo inquérito/processo, seja em um cenário "mais amplo", demonstra a falta de capacidade daquele órgão em exercer a sua própria autotutela frente aquelas questões "federalizadas"; fato que justifica a "flexibilização" do Pacto Federativo e o próprio deslocamento de competência.

Portanto, uma vez verificada, no bojo de um IDC, uma "incapacidade" na atuação dos entes federados que gere um cenário "mais amplo" de violação de Direitos Humanos, é imperativa atuação positiva da União, no exercício de sua responsabilidade subsidiária, que sane a inconveniência daquele estado de coisas. O que deve ocorrer através da releitura das práticas e das instituições estaduais/distritais que não se coadunam às obrigações brasileiras ante o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

---

<sup>247</sup> CONSELHO DA EUROPA. CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. *Osman Vs. Reino Unido*, 1998. Sentença de 28 out. 1998, § 116.

<sup>248</sup> GIANNATTASIO, Arthur Roberto Capella; BISCAIA, Bruno Simões; NOGUEIRA, Clara Soares. Contornos Teóricos da Responsabilidade Extraterritorial de Estados por Violações de Direitos Humanos Perpetradas por Empresas Privadas. In: *Direito Internacional em Expansão*. Wagner Menezes (Org.). vol. X. Belo Horizonte: Editora Arraes, 2017, p. 140.

#### 4 A JUDICIALIZAÇÃO DAS "INCAPACIDADES"

A análise da integralidade dos autos do IDC 2 e do IDC 3 permitiu a constatação de duas premissas. A primeira é que é possível inferir a existência de duas espécies diferentes de "incapacidades" de entes federados em lidar com "grave violação de direitos humanos": i) aquela, observada nos IDCs acima mencionados, que causa um cenário "mais amplo", mais complexo de inobservância dos Direitos Humanos; e ii) outra, cujos efeitos se limitem a um caso concreto, não gerando um fato "mais amplo". A segunda é que, independentemente da espécie, a "incapacidade" identificada e reconhecida em um IDC não é "federalizada", não sendo, dessa forma, objeto de nenhuma ação concreta da União visando a sua resolução, a sua "não-repetição".

Isto posto, como já visto, esta monografia defende que o desenho normativo/jurisprudencial do IDC não garante a sua efetividade enquanto ferramenta ao cumprimento das obrigações ratificadas pelo Brasil ante o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Tal conclusão é fundada na obrigação do Estado de investigar, *ex officio*, violações de Direitos Humanos que ocorram sob sua jurisdição, a partir do momento que esse tenha conhecimento do fato<sup>249</sup>, ou, quando tinha o dever de conhecê-lo<sup>250</sup>; obrigação que não é efetivada subsidiariamente pela União em um IDC. Isso porque, quando da identificação e reconhecimento das "incapacidades" estaduais/distritais, que constituem violações diretas aos direitos às Garantias Judiciais (art. 8º/CADH) e à Proteção Judicial (art. 25/CADH), a União permanece inerte frente a essas.

Dito isso, este trabalho passa a examinar a possibilidade de judicialização das "incapacidades" dos estados e do Distrito Federal, reconhecidas no bojo de um IDC, como meio apto a contornar a inefetividade detectada neste incidente.

Para tanto, inicialmente, é preciso reconhecer que as diferentes espécies de "incapacidade", demandam diferentes espécies de judicialização. Assim, uma "incapacidade" que gere um fato "mais amplo" de violação de Direitos Humanos, demanda uma resposta estatal diversa daquela dada a uma "incapacidade" cujos efeitos se limitem a um caso ou situação em específico.

Tal distinção se baseia no fato destes dois tipos diferentes de "incapacidades" colocarem a União diante de diferentes níveis de comprometimento das instituições estaduais/distritais.

<sup>249</sup> OEA. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Gomes Lund e Outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil**, 24 nov. 2010. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, 2010, §§ 138 e 140.

<sup>250</sup> CONSELHO DA EUROPA. CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Osman Vs. Reino Unido**, 1998. Sentença de 28 out. 1998, § 116.

Neste sentido, em que pese ambas as espécies de "incapacidade" constituírem violações às obrigações assumidas pelo Brasil em tratados de Direitos Humanos, elas demandam judicializações diversas.

Passa-se então, ao exame da judicialização dos dois tipos, ora detectados, de "incapacidades" de estados e do Distrito Federal em lidar com "grave violação de direitos humanos".

#### 4.1 A "FEDERALIZAÇÃO" DA "INCAPACIDADE"

Inicialmente, esta monografia analisa aquelas situações em que a "incapacidade" do ente federado em lidar com "grave violação de direitos humanos" se restrinja a um caso concreto em específico (ou até mesmo a uma pluralidade de casos), mas não reverbere em um quadro "mais amplo" de desrespeito às normas de Direitos Humanos, como aqueles expostos no IDC 2 e no IDC 3. Nestas, este trabalho defende que a investigação e o processamento da "incapacidade" devem ocorrer de forma conjunta e paralela à investigação e ao processamento da "grave violação de direitos humanos" (do assassinato, da chacina, etc.) "federalizada".

Nesta perspectiva, o pedido de "federalização" deve pugnar pelo deslocamento de competência da investigação e processamento de tal "incapacidade" para a esfera federal. Isso pois, como já visto, o reconhecimento de determinada atuação estadual/distrital como "incapaz" reflete, em sua essência, a não capacidade daquele ente em exercer a autotutela frente aquela situação "federalizada". Assim, a fim de garantir que tal "incapacidade" não se repita em outros casos, é preciso investigar, processar e, eventualmente, punir as suas causas e os seus responsáveis, a partir da atuação de órgãos externos, neste caso, a burocracia federal.

Tal medida é ação concreta e específica do Estado brasileiro - por meio da atuação subsidiária da União - em face da "incapacidade", da violação aos arts. 8º e 25 da CADH (Garantias Judiciais e Proteção Judicial), que, se efetivamente diligenciada, é suficiente à preencher as obrigações internacionais do país.

Medida diversa, porém, deve ser adotada naqueles casos em que a "incapacidade" do ente federado reflete um comprometimento de suas instituições a ponto de gerar um quadro "mais amplo" de violação de Direitos Humanos. Nestes casos, esta monografia entende ser imperativa a releitura das práticas e das próprias instituições "incapazes", a fim de sanar, não somente um caso concreto em específico, mas todo um estado de coisas que contrarie as obrigações ratificadas pelo Estado brasileiro em tratados de Direitos Humanos.

## 4.2 O PROCESSO ESTRUTURANTE COMO ALTERNATIVA

A identificação e o reconhecimento, em um IDC, da "incapacidade" de um ente federado que gere um cenário "mais amplo" de violação de Direitos Humanos pressupõe a existência de profundo comprometimento de instituições estaduais/distritais, fundado no descompasso dessas com as obrigações brasileiras ante o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Isto posto, diferentemente da situação examinada no subtópico anterior, em que a "incapacidade" se restringia a um ou alguns caso(s) concreto(s), na análise ora proposta, a "incapacidade" do ente é responsável por gerar estes contextos "mais amplos" de violação sistemática de Direitos Humanos, que não se confinam a um caso concreto, afetando diversas situações e indivíduos, criando, dessa forma, um estado de coisas inconvenional.

Nesta perspectiva, a manutenção do funcionamento daquelas práticas e estruturas burocráticas "incapazes" se torna a própria violação de Direitos Humanos.

Feita esta breve recapitulação, esta monografia defende que a conjuntura ora traçada pode ser identificada como um litígio estrutural:

Litígios estruturais são litígios coletivos<sup>251</sup> decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente, de natureza pública, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. Assim, se a violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro.<sup>252</sup>

A partir de tal conceito cunhado por Edilson Vitorelli, é possível traçar uma clara associação entre as "incapacidades" dos entes federados, identificadas e reconhecidas em um IDC, que geram um cenário "mais amplo" de violação de Direitos Humanos e o conceito de litígio estrutural. Isso porque, como já dito, tais "incapacidades" decorrem do modo como certa estrutura burocrática estadual/distrital opera, modo esse, em dissonância com as obrigações do Estado brasileiro ante o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Neste sentido, ainda parafraseando Vitorelli, o próprio funcionamento "incapaz" desta estrutura é o que causa, permite e perpetua a violação que origina o litígio coletivo, o cenário "mais amplo". Dessa forma, a simples remoção da violação, no caso do IDC, a simples "federalização" de um caso atingido pela por este cenário "mais amplo", resolve a situação de

---

<sup>251</sup> Segundo Vitorelli, "litígios coletivos são aqueles que existem no contexto de uma relação jurídica titularizada por uma sociedade, não por indivíduos isoladamente considerados. Essa sociedade é vista como estrutura, quando é altamente homogênea, como solidariedade, quando tem laços marcantes de solidariedade entre seus membros, e como criação, quando é fluida e mutável."

<sup>252</sup> VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. In: **Revista de Processo (REPRO)**, v. 284 [versão eletrônica], out 2018, pp. 6-7.

modo meramente aparente. Isso porque, a “incapacidade” do ente se mantém, perpetuando aquele cenário sistêmico de violações de Direitos Humanos sem qualquer atuação significativa da União sobre ele.

Dessa forma, resta claro que as “incapacidades” dos entes federados são formas de litígios estruturantes.

Isto posto, cumpre examinar a técnica processual colocada à disposição da sociedade, pelo ordenamento, para tutelar aqueles direitos afetados pelos litígios estruturantes: o processo estruturante (ou estrutural).

Segundo Vitorelli, o processo estruturante é aquele cujo objetivo é reorganizar, a partir da atuação positiva do Judiciário, uma estrutura burocrática, pública ou privada, responsável pela causa, fomento ou viabilização de ocorrência de violação de direitos em decorrência do próprio modo como essa funciona; modo esse que gera um litígio estrutural<sup>253</sup>. Ante tal definição, o autor elenca seis pontos que ele considera como essenciais em um processo estruturante:

- 1) a apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesses sejam ouvidos; 2) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da instituição, cujo objetivo é fazer com que ela deixe de se comportar da maneira reputada indesejável; 3) a implementação desse plano, de modo compulsório ou negociado; 4) a avaliação dos resultados da implementação, de forma a garantir o resultado social pretendido no início do processo, que é a correção da violação e a obtenção de condições que impeçam sua reiteração futura; 5) a reelaboração do plano, a partir dos resultados avaliados, no intuito de abordar aspectos inicialmente não percebidos ou minorar efeitos colaterais imprevistos; e 6) a implementação do plano revisto, que reinicia o ciclo, o qual se perpetua indefinidamente, até que o litígio seja solucionado, com a obtenção do resultado social desejado, que é a reorganização da estrutura.<sup>254</sup>

Neste mesmo sentido, Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria afirmam que o processo estruturante parte da premissa de que certas estruturas burocráticas necessariamente devem ser reconstruídas a fim de dirimir a ameaça ou a lesão que essas representam à efetividade de normas constitucionais<sup>255</sup>; o que é concretizado a partir de uma decisão estrutural (ou estruturante)<sup>256</sup>:

<sup>253</sup> VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. In: **Revista de Processo (REPRO)**, v. 284 [versão eletrônica], out 2018, p. 8.

<sup>254</sup> VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. In: **Revista de Processo (REPRO)**, v. 284 [versão eletrônica], out 2018, p. 8.

<sup>255</sup> DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil, Processo Coletivo**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 426.

<sup>256</sup> DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil, Processo Coletivo**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 425.

A decisão estrutural (*structural injunction*) é, pois, aquela que busca implantar uma reforma estrutural (*structural reform*) em um ente, organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos.<sup>257</sup>

Discorrem ainda os autores que tal espécie de decisão possui conteúdo complexo e juridicamente aberto, normalmente, indicando um resultado a ser alcançado a partir do estabelecimento de condutas que devem ser observadas ou evitadas pela estrutura burocrática em questão<sup>258</sup>. Dessa forma, a decisão estruturante assume "a estrutura deontológica de uma norma-princípio, com o objetivo de promover um determinado estado de coisas"<sup>259</sup>.

Analisando o uso do processo estruturante nos tribunais brasileiros, Vitorelli pondera:

Em realidade, lamentavelmente, é raro que litígios estruturais sejam resolvidos por processos estruturais. Processos estruturais são longos, difíceis, demandam uma estrutura representativa intrincada e, por esse motivo, são evitados por juízes e legitimados coletivos. Há notícia, por exemplo, de que a Defensoria Pública de São Paulo, embora detenha legitimidade para o processo coletivo, propôs, de 2014 a maio de 2017, aproximadamente 61 mil ações individuais pleiteando vagas para crianças em creches (média de quase 20 mil por ano). O motivo dessa proliferação de ações individuais é simples e foi explicado por um defensor público: "Nós sempre conseguimos. Nunca perdemos uma ação".

O equívoco desse tratamento não estrutural do litígio é que ele acarreta apenas uma ilusão de solução, mas não produz resultados sociais significativos, eis que as causas do problema permanecem. Enfocam-se as suas consequências presentes mais evidentes, "a conta-gotas", em processos individuais, ou mesmo em processos coletivos, mas que abordam parte do problema público. Em determinadas situações, esse comportamento do legitimado coletivo e do Poder Judiciário aprofunda as desigualdades e a desorganização do serviço público que se pretendia melhorar.<sup>260</sup>

A crítica de Vitorelli ao não uso do processo estruturante para enfrentar litígios estruturantes reflete o cerne desta monografia, sendo plenamente aplicável ao IDC quando do reconhecimento de "incapacidades" estaduais/distritais que gerem um cenário "mais amplo" de violação de Direitos Humanos.

Nestes casos, o uso do IDC para a "federalização" de inquérito ou processo envolvendo "grave violação de direitos humanos", que seja parte de um contexto "mais amplo" de violação de Direitos Humanos, é medida que não concretiza a finalidade constitucional do instituto. Em tais situações, este deslocamento de competência, parafraseando Vitorelli, "acarreta apenas uma

<sup>257</sup> DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil, Processo Coletivo**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 425.

<sup>258</sup> DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil, Processo Coletivo**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 426.

<sup>259</sup> DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil, Processo Coletivo**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 426.

<sup>260</sup> VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. In: **Revista de Processo (REPRO)**, v. 284 [versão eletrônica], out 2018, pp. 8-9.

ilusão de solução, mas não produz resultados sociais significativos, eis que as causas do problema permanecem".

Nesta perspectiva, a "incapacidade" do ente, causa do problema "mais amplo", permanece, reproduzindo o estado de coisas inconveniente, que segue afetando outros fatos e indivíduos de forma indefinida.

O desenho normativo/jurisprudencial do IDC, portanto, permite o reconhecimento de litígios estruturantes, que constituem, *per se*, violações de Direitos Humanos, todavia, não possibilita que tais litígios sejam devidamente problematizados e processados. Em verdade, o que ocorre é a escolha de casos paradigmas, partes do litígio estruturante, para serem "federalizados", o que passa a falsa impressão de que as obrigações do Estado ante os Direitos Humanos foram ali cumpridas. Entretanto, conforme sustenta Vitorelli, "as causas do problema permanecem", uma vez que, a "incapacidade" do ente federado, apesar de ser identificada (pela Procuradoria-Geral da República), examinada e reconhecida (pelo STJ), permanece sem qualquer atuação estatal.

Este cenário, como visto ao longo deste trabalho, afeta de forma incisiva a efetividade do art. 109, § 5º da Constituição Federal, porquanto a finalidade deste exige que tal "incapacidade" de ente federado em prevenir, investigar, processar e, eventualmente, punir "violação de direitos humanos" seja alvo de atuação subsidiária da União, positiva e específica<sup>261</sup>, que vise a sua resolução.

Isto posto, esta monografia defende que tal atuação do Estado brasileiro deve ocorrer por meio da instauração de processo estruturante que tenha como objeto a "incapacidade" do ente federado que gerou cenário "mais amplo" de violação de Direitos Humanos - um litígio estruturante - e como finalidade a resolução dessa. Tal medida é meio que busca garantir a "não-repetição" de violações de Direitos Humanos, oriundas daquela falha estatal, a partir da reorganização da estrutura burocrática que se mostre "incapaz" de exercer de forma efetiva e diligente suas funções legais. Nesta perspectiva, dois pontos merecem uma análise especial: i) a competência para processar e julgar tal processo; e ii) a legitimidade para propor tal processo.

No que tange à competência, o art. 102, I, "f", da Constituição Federal<sup>262</sup>, dispõe que o Supremo Tribunal Federal (STF) é originariamente competente para processar e julgar as causas

<sup>261</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Favela Nova Brasília Vs. Brasil**, 16 fev. 2017. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, 2017, § 101.

<sup>262</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, art. 102, I, "f": "Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: (...) f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta". 1988.

e conflitos entre a União e os estados federados e entre a União e o Distrito Federal. Dessa forma, esta monografia defende que é o STF o foro competente para examinar, de forma originária, processo estrutural cujo objeto seja "incapacidade" de ente federado.

Isto porque, conforme dispõe o art. 21, I da Constituição Federal, é através da União que o Estado brasileiro se representa nas relações internacionais<sup>263</sup>, dessa forma, é a União garantidora externa do cumprimento interno das obrigações assumidas ante o Direito Internacional dos Direitos Humanos<sup>264</sup>. Neste sentido, o IDC, enquanto mecanismo subsidiário de proteção dos Direitos Humanos, nas palavras de Ubiratan Cazetta, matiza a ideia da União enquanto "garante da concreção dos direitos humanos"<sup>265</sup>.

Para André de Carvalho Ramos, a União possui interesse jurídico na garantia que as instituições dos entes federados atuem em conformidade com os padrões exigidos pelos tratados de Direito Humanos. Interesse esse, que segundo o autor, justifica a atuação da União no plano interno para efetivar tal garantia:

(...) no plano internacional, compete à União Federal (e não aos entes federados) apresentar a defesa técnica do Estado brasileiro e tomar as providências para a implantação da deliberação internacional, inclusive quanto às garantias de não repetição da conduta. Assim, as obrigações de reparar os danos e prevenir novas condenações internacionais comprovam o interesse jurídico da União Federal para agir no plano interno.<sup>266</sup>

Dessa forma, a "incapacidade" sistemática de certo ente federado em exercer suas funções institucionais - notadamente aquelas relacionadas ao acesso à justiça - em consonância com os tratados de Direitos Humanos ratificados pelo Estado brasileiro, a ponto de desenvolver um cenário "mais amplo" de violação de Direitos Humanos, gera conflito entre o dito ente e a União, entre os responsáveis interno/primário e externo/subsidiário pela concretização das normas internacionais de Direitos Humanos.

Neste sentido, o reconhecimento, pelo STJ, da "incapacidade" de estado ou do Distrito Federal, que gere um quadro "mais amplo" de violação de Direitos Humanos, põe a União diante de um "conflito federativo". A expressão "conflito federativo" foi cunhada pelo Min.

<sup>263</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 42. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2018, p. 498.

<sup>264</sup> CAZETTA, Ubiratan. **Direitos Humanos e Federalismo: O Incidente de Deslocamento de Competência**. São Paulo: Editora Atlas, 2009, p. 152.

<sup>265</sup> CAZETTA, Ubiratan. **Direitos Humanos e Federalismo: O Incidente de Deslocamento de Competência**. São Paulo: Editora Atlas, 2009, p. 92.

<sup>266</sup> RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 6. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2016, pp. 338-339.

Sepúlveda Pertence na Reclamação nº 3.074 - 1 Minas Gerais, processo que segundo Didier e Zaneti<sup>267</sup> transformou-se em um *leading case* nesta temática.

Na mencionada reclamação, analisando o art. 102, I, "f", da Constituição, o Min. Sepúlveda Pertence avocou competência da Justiça Federal do estado de Minas Gerais para processar e julgar ação civil pública na qual o Ministério Público mineiro, visando a proteção de interesse ambiental, pretendeu impor exigências à atuação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), autarquia federal, no licenciamento do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, obra de caráter federal<sup>268</sup>. Naquela oportunidade, o Ministro reconheceu a existência de "conflito federativo" entre a União e o estado de Minas Gerais, razão pela qual deslocou a supramencionada ação para o STF<sup>269</sup>.

Quanto a legitimidade, em consonância ao afirmado quanto à competência, se tratando a "incapacidade" aqui analisada de conflito entre a União e estado ou entre a União e o Distrito Federal, este trabalho entende pela legitimidade da União para propor o processo estruturante ora analisado.

Tal conclusão se coaduna ao disposto no *Relatório Sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil*, publicado pela CIDH em 1997 e já discutido no primeiro capítulo, no qual a Comissão Interamericana, antes da existência do art. 109, § 5º da Constituição, sugeriu ao Brasil a transferência do julgamento dos crimes que envolvam violações dos Direitos Humanos para a competência da Justiça Federal, propondo que, nestas hipóteses, deveria ser o próprio Governo Federal o responsável direto pela instauração do processo e pelo devido estímulo processual nestes casos<sup>270</sup>.

Ante o exposto, a instauração de processo estruturante no STF, que vise reformular a estrutura burocrática "incapaz" integrante da organização administrativa de certo ente federado, é, em verdade, processo de "nacionalização" daquela "incapacidade". Processo que, se integrado à "federalização" da "grave violação de direitos humanos", torna o IDC ferramenta apta a cumprir a sua finalidade constitucional, garantindo a efetividade do instituto.

<sup>267</sup> DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil, Processo Coletivo**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 159.

<sup>268</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **Reclamação nº 3.074 - 1 Minas Gerais, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 04 ago. 2005**, pp. 100-101.

<sup>269</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **Reclamação nº 3.074 - 1 Minas Gerais, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 04 ago. 2005**, p. 98.

<sup>270</sup> OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório sobre a situação dos Direitos Humanos no Brasil, 27 set. 1997**, Capítulo III, § 95.

Assim, ante "incapacidade" estadual/distrital que gere um quadro "mais amplo" de violações de Direitos Humanos, como aqueles observados no IDC 2 e no IDC 3, seriam acionados dois mecanismos distintos: i) a "nacionalização" da "incapacidade", a partir do processo estruturante instaurado pela União no STF; e, enquanto esta "incapacidade" persistir, ii) a "federalização" de todos aqueles fatos, "pouco importando a existência ou não de feitos em andamento ou arquivados"<sup>271</sup>, que sejam de algum modo impactados por aquele cenário "mais amplo" de violações de Direitos Humanos.

Dito isso, este trabalho reafirma que o deslocamento de competência para a Justiça Federal conhecer de fato, ainda não objeto de inquérito ou processo, que esteja no bojo de cenários "mais amplos" não pode ser interpretado como uma nova regra de competência processual. Tal deslocamento, concretiza a finalidade do art. 109, § 5º da Constituição Federal, afastando inquéritos e processos, relacionados a certo cenário de violações de Direitos Humanos, de instituições estaduais/distritais reconhecidamente "incapazes" de efetivar os direitos à Garantias Judiciais e à Proteção Judicial naquele contexto, enquanto tal "incapacidade" persistir.

#### **4.2.1 A experiência colombiana: o Estado de Coisas Inconstitucional**

No que se refere à judicialização de políticas públicas e de Direitos Fundamentais, Carolina Barros Saraiva<sup>272</sup> afirma que, a Corte Constitucional Colombiana (CCC) encontrou no processo estruturante um método apto a oferecer uma resposta judicial à brecha existente entre o texto da Constituição Colombiana de 1991, de caráter "aspiracional"<sup>273</sup>, e a realidade social: o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI).

Em 1997, a partir da sentença SU-559/97, que analisou a distribuição de recursos fiscais para a educação, entre os departamentos e os municípios, e a filiação de docentes ao Fundo

---

<sup>271</sup> Aqui este trabalho parafraseou o então Procurador-Geral da República, Antônio Fernando Barros e Silva de Souza, quando do pedido de "federalização" dos "fatos em si" que se relacionavam ao cenário "mais amplo" de violação de Direitos Humanos, no IDC 2 (BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 2/DF (2009/0121262-6)**. Rel. Min. Laurita Vaz, 27 nov. 2010, p. 30).

<sup>272</sup> SARAIVA, Carolina Barros. **Condução Dialógica dos Processos Estruturais no Supremo Tribunal Federal**. Monografia (Graduação em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2018, p. 22.

<sup>273</sup> SAFFON, María Paula; GARCÍA-VILLEGAS, Mauricio. Derechos sociales y activismo judicial. La dimensión fáctica del activismo judicial en derechos sociales en Colombia. In: **Revista de Estudios Socio-Jurídicos de la Universidad del Rosario**, 13 (1), 2011, p. 85.

Nacional de Prestações Sociais do Magistério, a CCC emitiu o seu primeiro pronunciamento estrutural<sup>274</sup>, no qual traçou a ideia do ECI:

*Si el estado de cosas que como tal no se compadece con la Constitución Política, tiene relación directa con la violación de derechos fundamentales, verificada en un proceso de tutela por parte de la Corte Constitucional, a la notificación de la regularidad existente podrá acompañarse un requerimiento específico o genérico dirigido a las autoridades en el sentido de realizar una acción o de abstenerse de hacerlo.*<sup>275</sup>

Desde então, a CCC consolidou seis elementos constitutivos que devem ser valorados a fim de identificar a existência de um ECI: i) a vulneração massiva e generalizada de Direitos Constitucionais de um número significativo de pessoas; ii) a prolongada omissão das autoridades do Estado em cumprir suas obrigações a fim de garantir aqueles direitos em situação de vulnerabilidade; iii) a adoção de práticas inconstitucionais nas instituições públicas, que criam e/ou impõem obstáculos burocráticos que impedem o exercício e/ou a proteção daqueles direitos em vulnerabilidade<sup>276</sup>; iv) a não adoção de medidas legislativas, administrativas ou orçamentárias necessárias para evitar a vulneração de direitos; v) a existência de um problema social cuja solução exija a intervenção de várias entidades, requerendo, também, a adoção de um conjunto complexo e coordenado de ações bem como significativos recursos orçamentários; e vi) a possibilidade de lotar/congestionar o Poder Judiciário com ações repetitivas acerca das mesmas violações de direitos<sup>277</sup>.

Dessa forma, o ECI é figura de caráter processual, marcada pela excepcionalidade<sup>278</sup>, cuja finalidade é defesa objetiva de Direitos Humanos, por meio da resolução de estado de coisas que não se coaduna aos direitos elencados na Constituição<sup>279</sup>.

Neste contexto, Mónica Perez<sup>280</sup> pontua que, uma vez identificado o ECI, a intervenção da jurisdição constitucional se mostra essencial para a resolução do problema estrutural que se

<sup>274</sup> PÉREZ, Mónica Liliana Barriga. Sentencias Estructurales y protección efectiva de los derechos humanos. In: **Anuario de investigación del CICAJ – Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica – Departamento Académico de Derecho – Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)**, p. 93.

<sup>275</sup> COLÔMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. **Sentença T-025/04, 2004**.

<sup>276</sup> PÉREZ, Mónica Liliana Barriga. Sentencias Estructurales y protección efectiva de los derechos humanos. In: **Anuario de investigación del CICAJ – Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica – Departamento Académico de Derecho – Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)**, p. 121.

<sup>277</sup> COLÔMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. **Sentença T-025/04, 2004**.

<sup>278</sup> PÉREZ, Mónica Liliana Barriga. Sentencias Estructurales y protección efectiva de los derechos humanos. In: **Anuario de investigación del CICAJ – Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica – Departamento Académico de Derecho – Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)**, p. 114.

<sup>279</sup> HERNÁNDEZ, Clara Inês Vargas. **La garantía de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y labor del juez constitucional colombiano en sede de acción de tutela**: El llamado "Estado de cosas inconstitucional". 2003, 1(1), p. 203-228.

<sup>280</sup> PÉREZ, Mónica Liliana Barriga. Sentencias Estructurales y protección efectiva de los derechos humanos. In: **Anuario de investigación del CICAJ – Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica – Departamento Académico de Derecho – Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)**, p. 114.

apresenta nas instituições do Estado. Isso porque, frente aquela violação sistemática de Direitos Fundamentais, a inoperância, inação ou omissão da administração pública chegaram a níveis tais que esta se mostra incapaz de solucionar a questão com os mecanismos existentes.

Segundo Juan Carlos Henao, no ECI, o juiz constitucional colombiano atua ante "vazios de poder", que se materializam quando as autoridades estatais que possuem a responsabilidade primária de atuar frente a determinado estado de coisas, se abstém ou atuam de modo precário ou inefetivo<sup>281</sup>. Segundo o autor, "é ante essa crise de desgovernança e esse déficit de implementação que a Corte tem sido chamada a intervir"<sup>282</sup>.

Deste modo, evidenciado o problema estrutural, a CCC atua na reforma de marcos jurídicos, procedimentos e práticas que se mostram contrárias à Constituição<sup>283</sup> e contribui na criação/reformulação e execução de políticas públicas que visem a solução daquele estado de coisas sistêmico que se mostra em desalinho com o texto constitucional. Uma contribuição pautada no diálogo e na colaboração harmônica com os demais Poderes, as autoridades competentes e a sociedade civil<sup>284</sup>. Segundo Mónica Perez, o papel do juiz constitucional neste contexto é de fornecer os parâmetros dentro dos quais a política pública em debate deve ser desenvolvida e de administrar os espaços de aproximação e de diálogo entre os atores envolvidos na elaboração/reformulação e implementação daquela política pública. Destaca ainda a autora, que, apesar da importante função do juiz constitucional no bojo deste processo estruturante, não cabe a esse ditar o conteúdo das políticas que venham a ser elaboradas/reformuladas e implementadas, uma vez que lhe falta competência para tanto<sup>285</sup>.

Por fim, este trabalho chama a atenção para mecanismo adotado pela CCC na Sentença T-025/04, na qual a Corte reconheceu o ECI frente a condição de extrema vulnerabilidade em que se encontrava, à época, a população internamente deslocada (*población desplazada*) por motivos de violência<sup>286</sup>: a manutenção da jurisdição da Corte, após a prolação da sentença, para

<sup>281</sup> HENAO PEREZ, Juan Carlos. EL JUEZ CONSTITUCIONAL: UN ACTOR DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. In: **Rev.econ.inst.**, v. 15, n. 29, p. 67-102. Bogotá, 2013, pp. 77.

<sup>282</sup> HENAO PEREZ, Juan Carlos. EL JUEZ CONSTITUCIONAL: UN ACTOR DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. In: **Rev.econ.inst.**, v. 15, n. 29, p. 67-102. Bogotá, 2013, pp. 77.

<sup>283</sup> PÉREZ, Mónica Liliana Barriga. Sentencias Estructurales y protección efectiva de los derechos humanos. In: **Anuario de investigación del CICAJ – Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica – Departamento Académico de Derecho – Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)**. Disponível em: <<http://departamento.pucp.edu.pe/derecho/cicaj/publicaciones/anuarios-de-investigacion/>>. Acesso em: 08 nov 2019, p. 115.

<sup>284</sup> PÉREZ, Mónica Liliana Barriga. Sentencias Estructurales y protección efectiva de los derechos humanos. In: **Anuario de investigación del CICAJ – Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica – Departamento Académico de Derecho – Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)**, p. 162.

<sup>285</sup> PÉREZ, Mónica Liliana Barriga. Sentencias Estructurales y protección efectiva de los derechos humanos. In: **Anuario de investigación del CICAJ – Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica – Departamento Académico de Derecho – Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)**, p. 162.

<sup>286</sup> COLÔMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. **Sentença T-025/04, 2004**.

o monitoramento da implementação de suas ordens. Sobre o tema, Carlos Alexandre de Azevedo Campos destaca que:

(...) a principal marca dessa sentença talvez não seja o seu conteúdo propriamente dito, e sim a forma como a corte cuidou de sua implementação. Preocupada com a eficácia de sua decisão e tendo em conta as falhas passadas de efetividade, principalmente, no caso do sistema carcerário, a Corte monitorou as providências adotadas pelo Governo: em dez anos (até abril de 2014), realizou vinte audiências públicas com a presença das autoridades envolvidas e dos setores interessados da sociedade civil, nas quais deliberou sobre a adequação, o andamento e o aperfeiçoamento das políticas públicas formuladas. Para além da justificação e formulação das ordens estruturais, a Corte preocupou-se com a "sentença em movimento".<sup>287</sup>

Assim, a manutenção da jurisdição da CCC sobre o caso permitiu o controle da Corte sobre as respostas e reações dos poderes políticos no caso concreto<sup>288</sup>, harmonizando, dessa forma, o ativismo judicial ao diálogo institucional por meio de “ordens flexíveis sujeitas à jurisdição supervisória”<sup>289</sup>:

Com ordens flexíveis e diálogo sobre a implementação de medidas, cortes apontam os problemas de forma objetiva, fixam parâmetros e até prazos para a superação desse estado, mas deixam as escolhas técnicas de meios para os outros poderes.<sup>290</sup>

Isto posto, é possível traçar um paralelo entre a construção jurisprudencial colombiana do ECI e o processo estruturante que vise a resolução daquelas “incapacidades” identificadas e reconhecidas no bojo de um IDC, que gerem um cenário “mais amplo” de violação de Direitos Humanos, uma vez que ambos têm como finalidade a modificação de um estado de coisas que expõe a vulnerabilidade direitos e garantias individuais, sejam estes garantidos pela Constituição ou por tratados internacionais de Direitos Humanos.

Neste sentido, Mónica Perez destaca o uso conjugado de processos estruturantes e políticas públicas, manejado pelo ECI, como ferramenta apta ao cumprimento das obrigações estatais perante tratados de Direitos Humanos:

Finalmente, outro elo entre julgamentos estruturais e políticas públicas é que eles ajudam a cumprir as obrigações internacionais assumidas pelo Estado na ratificação de tratados internacionais de direitos humanos. Visto que, se as autoridades internas ou instâncias nacionais assumem com responsabilidade e comprometimento a proteção e a realização progressiva dos direitos sociais, até sua plena realização, não será necessária a intervenção de organizações ou

<sup>287</sup> CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional**. Salvador, JusPodivm, 2016, p. 152.

<sup>288</sup> CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional**. Salvador, JusPodivm, 2016, p. 152.

<sup>289</sup> LAGE, Daniel Dore. BRUGGER, Andrey da Silva. Estado de Coisas Inconstitucional: legitimidade, utilização e considerações. In: **Revista Publicum**. Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, 2017, p. 204.

<sup>290</sup> LAGE, Daniel Dore. BRUGGER, Andrey da Silva. Estado de Coisas Inconstitucional: legitimidade, utilização e considerações. In: **Revista Publicum**. Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, 2017, p. 204.

organismos internacionais que sancionam as omissões do Estado e reparam as violações de direitos humanos dos cidadãos, pelo contrário, são as autoridades nacionais que identificam o problema estrutural para alcançar uma solução oportuna e adequada, contribuindo harmoniosamente para a proteção dos direitos humanos, reduzindo as sanções internacionais ao Estado.<sup>291</sup>

Dessa forma, em que pese a existência de particularidades, diversos elementos do ECI colombiano podem ser incorporados em processo estruturante que vise a resolução das “incapacidades” supracitadas. Neste sentido, esta monografia destaca o diálogo mantido entre a Corte Constitucional e diversos atores, estatais e não estatais, no processo de elaboração/reformulação e implementação de políticas públicas que busquem a resolução do litígio estruturante e a manutenção da jurisdição da Corte após a prolação da sentença para o monitoramento da implementação de suas ordens como nortes que devem guiar a superação do estado de coisas inconveniente que a “incapacidade” do ente federativo representa.

#### 4.2.2 O não uso da Intervenção Federal

Como já visto ao longo deste trabalho, o art. 34, VII, "b" da Constituição Federal, prevê a possibilidade da União intervir de forma direta nos Estados e no Distrito Federal a fim de assegurar a observância dos Direitos da Pessoa Humana. Tal dispositivo perfaz, ao lado do IDC (art. 109, § 5o, da Constituição Federal) e da autorização para a Polícia Federal atuar em investigação de crime de competência estadual (Lei no 10.446/2002), uma das raras hipóteses em que o Pacto Federativo pode ser flexibilizado, pela União, para “fazer cumprir obrigações internacionais de defesa dos direitos humanos”<sup>292</sup>.

Em março de 1991, o STF analisou pela primeira vez pedido de Intervenção Federal baseado no art. 34, VII, "b" da Constituição: a IF 114/MT<sup>293</sup>. Nesta oportunidade, o Procurador-Geral da República suscitou o pedido interventivo visando assegurar a observância dos Direitos

---

<sup>291</sup> Tradução livre: Por último, otro de los vínculos entre las sentencias estructurales y las políticas públicas es que, ayudan al cumplimiento de las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado en los tratados internacionales ratificados sobre derechos humanos. Ya que, si las autoridades internas o instancias nacionales asumen con responsabilidad y compromiso la protección y realización progresiva de los derechos sociales, hasta lograr su plena realización, no se requiere de la intervención de organismos o instancias internacionales que sancionen las omisiones del Estado y reparen las violaciones de derechos humanos de los ciudadanos, por el contrario, son las autoridades nacionales las que identifican el problema estructural para lograr la solución oportuna y adecuada, contribuyendo armónicamente a la protección de los derechos humanos, disminuyendo las sanciones internacionales al Estado. (PÉREZ, Mónica Liliana Barriga. Sentencias Estructurales y protección efectiva de los derechos humanos. In: **Anuario de investigación del CICAJ – Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica – Departamento Académico de Derecho – Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)**, pp. 163-164).

<sup>292</sup> RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 6. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2016, p. 339.

<sup>293</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **Intervenção Federal nº 114-5 Mato Grosso. Rel. Min. Néri da Silveira, 13 mar. 1991**, p. 3.

da Pessoa Humana no estado de Mato Grosso, em face do assassinato, por linchamento público, de três presos na localidade de Matupá/MT. Fato que, segundo a Procuradoria-Geral da República indicaria a inexistência de “condição mínima”, naquele estado, para garantir o Direito à Vida, o primordial Direito da Pessoa Humana.

Em que pese a IF 114/MT não ter sido deferida, o Min. Sepúlveda Pertence, ao proferir o seu voto nos autos do pedido interventivo, caracterizou o estado necessário a desencadear uma Intervenção Federal com o objetivo de assegurar os Direitos da Pessoa Humana:

O que é necessário, a meu ver, é que haja uma situação de fato de insegurança global dos direitos humanos, desde que imputável não apenas a atos jurídicos estatais, mas à ação material ou à omissão por conviência, por negligência ou por impotência, dos poderes estaduais, responsáveis.<sup>294</sup>

O cenário traçado pelo Ministro se assemelha àqueles casos em que uma “incapacidade” de um ente federado gera fatos “mais amplos”, nos quais a própria ação ou omissão do ente geram um estado de violações sistemáticas de Direitos Humanos, como visto no IDC 2 e IDC 3.

Isto posto, por que utilizar o processo estruturante, ao invés da Intervenção Federal, para sanar aquelas “incapacidades” dos entes federados, identificadas e reconhecidas no bojo de um IDC, que geram um cenário “mais amplo” de violação de Direitos Humanos?

Segundo Paulo Gustavo Gonet Branco, "a Intervenção Federal é mecanismo drástico e excepcional, destinado a manter a integridade dos princípios basilares da Constituição, enumerados taxativamente no art. 34 da CF"<sup>295</sup>. O uso do adjetivo *drástico* pelo autor não é em vão; dentre as consequências diretas da decretação de uma Intervenção Federal estão: i) a impossibilidade da Constituição Federal ser emendada durante a sua vigência<sup>296</sup>; e ii) o afastamento temporário da autonomia do ente federado sobre o objeto da intervenção<sup>297</sup>.

Sobre este último efeito da Intervenção Federal, cumpre citar o quanto salientado pelo Min. Celso de Mello em seu voto no bojo da IF 114/MT:

Não se pode perder de perspectiva, por isso mesmo, a circunstância de extremo relevo político-jurídico, de que a intervenção federal representa a

<sup>294</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **Intervenção Federal nº 114-5 Mato Grosso. Rel. Min. Néri da Silveira, 13 mar. 1991**, p. 35.

<sup>295</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 935.

<sup>296</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil.

<sup>297</sup> CAZETTA, Ubiratan. **Direitos Humanos e Federalismo: O Incidente de Deslocamento de Competência**. São Paulo. Editora Atlas, 2009, p. 348. MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, Editora Atlas, 34. ed, 2018, p. 348.

própria negação, ainda que revestida de transitoriedade, da autonomia reconhecida aos Estados-membros pela Constituição.<sup>298</sup>

Nesta mesma oportunidade, em seu voto, o Min. Célio Borja pontuou:

(...) a finalidade da intervenção é exatamente essa: afastar as autoridades locais dos seus cargos, como se dizia antigamente; deslocar a competência para a União, essa a finalidade da intervenção. Não é apenas para afastar pessoas, é para deslocar competência, é para fazer com que um outro agente exerça a competência que pertenceria de direito a outro.<sup>299</sup>

Neste sentido, Ubiratan Cazetta, ao comparar os institutos da Intervenção Federal e do IDC, avalia que o acionamento daquele exige uma extensão maior de comprometimento do Estado que a exigida pelo segundo<sup>300</sup>.

Dessa forma, em que pese não restar dúvida sobre a gravidade de “incapacidade” de ente federado que gere um quadro “mais amplo” de violação de Direitos Humanos, este trabalho defende que o desenho constitucional da Intervenção Federal, enquanto medida excepcional, é incompatível com o saneamento de tal “incapacidade”.

Isto porque, o processo de resolução destas “incapacidades” estaduais/distritais perpassa necessariamente pela reestruturação de instituições e procedimentos e pela formulação e implementação de políticas públicas, de forma a garantir que a atuação do ente federado em questão seja pautada nas obrigações assumidas pelo Brasil ante o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Dessa forma, o diálogo institucional entre os diversos atores envolvidos na questão é crucial neste processo.

Nesta perspectiva, a subtração temporária da autonomia do ente “incapaz” sobre a matéria objeto da Intervenção Federal, pondo a União como protagonista deste processo de reorganização e adequação de práticas e instituições estaduais/distritais é medida que não fortalece o ente federado, nem o capacita a, no futuro, buscar a autotutela de suas “incapacidades”.

Um claro reflexo de tal conclusão é o recente pedido de “federalização” das investigações do assassinato da vereadora Marielle Franco e do motorista Anderson Gomes, suscitado pela Procuradora-Geral da República, Raquel Dodge, em 17 de setembro de 2019. Em que pese o crime em questão ter sido cometido na capital fluminense em 14 de março de 2018, enquanto o estado do Rio de Janeiro estava sob Intervenção Federal na área de segurança

<sup>298</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **Intervenção Federal nº 114-5 Mato Grosso. Rel. Min. Néri da Silveira, 13 mar. 1991**, p. 24.

<sup>299</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **Intervenção Federal nº 114-5 Mato Grosso. Rel. Min. Néri da Silveira, 13 mar. 1991**, p. 47.

<sup>300</sup> CAZETTA, Ubiratan. **Direitos Humanos e Federalismo: O Incidente de Deslocamento de Competência**. São Paulo. Editora Atlas, 2009, p. 867, p. 94.

pública (intervenção que durou de 16 de fevereiro de 2018 a 31 de dezembro de 2018<sup>301</sup>), esta não foi suficiente para, na visão da Procuradoria-Geral da República, dotar aquele ente das capacidades necessárias para realizar uma investigação efetiva, capaz de identificar os autores intelectuais deste assassinato, motivo pelo qual o IDC foi suscitado<sup>302</sup>.

Isto posto, este trabalho defende que a “incapacidade” do ente federado, que reverbera em um cenário “mais amplo” de violação de Direitos Humanos, deve ser enfrentada a partir da flexibilização da autonomia do ente “incapaz”, não de seu afastamento. Tal flexibilização ora defendida é que possibilita a instauração de processo estruturante no STF para sanar aquele estado de coisas que não se coaduna aos tratados de Direitos Humanos ratificados pelo Brasil; um processo no qual o estado ou o Distrito Federal terá sua autonomia preservada para atuar de forma ativa no diálogo institucional conduzido pelo STF, nos moldes da doutrina do ECI colombiano.

---

<sup>301</sup> BRASIL. **Decreto nº 9.288/2018, de 16 de fevereiro de 2018**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil.

<sup>302</sup> BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Raquel Dodge denuncia cinco pessoas por envolvimento nos assassinatos de Marielle Franco e Anderson Gomes, 2019**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/raquel-dodge-denuncia-cinco-pessoas-por-envolvimento-nos-assassinatos-de-marielle-franco-e-de-anderson-gomes>>. Acesso em 17 nov. 2019.

## 5 CONCLUSÃO

O art. 109, § 5º da Constituição Federal trouxe ao ordenamento jurídico brasileiro o IDC, instituto que visa ampliar, de forma qualitativa, a proteção dos Direitos Humanos no país. Como visto, o incidente é fundado no reconhecimento da responsabilidade subsidiária da União de garantir o cumprimento das obrigações ratificadas pela República Federativa do Brasil ante o Direito Internacional dos Direitos Humanos, quando os estados e o Distrito Federal, no gozo de suas autonomias, se mostrarem "incapazes" para tanto.

Tal mecanismo, se alinha ao desenho do federalismo brasileiro, uma vez que, no plano das relações internacionais o Estado é representado pela União. Dessa forma, é a União que dialoga com os organismos de Direito internacional, dentre eles, os tribunais e órgãos quase judiciais responsáveis por examinar possíveis violações aos Direitos Humanos cometidas sob a jurisdição brasileira.

Isto posto, nos casos brasileiros levados a estes organismos, é a União, enquanto representante do Estado brasileiro, o ente responsável por responder pelas violações de Direitos Humanos ocorridas sob a jurisdição nacional, independentemente da origem interna desta violação - seja ela efeito de uma ação/omissão de um município, de um estado, do Distrito Federal ou da própria União.

Assim, é interesse jurídico da União agir internamente, no plano nacional, de forma subsidiária na efetivação das regras internacionais de Direitos Humanos, já que é ela a responsável externa pelo cumprimento interno de tais normas.

Neste cenário, o IDC é positivado enquanto ferramenta apta a flexibilizar a autonomia dos entes, permitindo à União atuar, subsidiariamente, ante inquérito ou processo que envolva "grave violação de direitos humanos" que esteja sendo manejado de forma "incapaz", de efetivar as normas de Direitos Humanos reconhecidas pelo Brasil, por um estado ou pelo Distrito Federal.

Dessa forma, o agir subsidiário da União em um IDC prescinde da identificação e do reconhecimento de uma "incapacidade" estadual/distrital de lidar com "grave violação de direitos humanos". Tal "incapacidade", é detectada a partir de inconsistências na atuação de órgãos destes entes, notadamente daqueles diretamente relacionados ao acesso a justiça, como as forças policiais, o Ministério Público estadual/distrital e o Tribunal de Justiça.

Conforme visto na jurisprudência da Corte IDH, a atuação "incapaz" destas estruturas burocráticas, constitui, *per se*, uma violação de Direitos Humanos - notadamente às Garantias Judiciais e à Proteção Judicial -, capaz de gerar a responsabilização internacional do Brasil e a

condenação deste a implantar “garantias de não-repetição” destas “incapacidades”. Todavia, no bojo de um IDC, a União, enquanto responsável subsidiária pelo cumprimento das obrigações internacionais de Direitos Humanos que originalmente estariam sob a competência dos estados e do Distrito Federal, não atua sob tais “incapacidades” estaduais/distritais.

Assim, em que pese estas “incapacidades”, que perante o Direito Internacional dos Direitos Humanos constituem violações aos tratados ratificados pelo Brasil, serem identificadas e reconhecidas, elas não sofrem qualquer atuação concreta da União visando o seu saneamento.

Ante o quadro ora em tela, esta monografia defende que a moldura normativa/jurisprudencial do IDC não o torna apto ao seu fim constitucional: "assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte".

Nesta perspectiva, reconhecendo o potencial do IDC para a efetivação dos Direitos Humanos no Brasil, este trabalho sugere a judicialização de tais “incapacidades” como método à contornar a inefetividade do instituto. Para tanto, é necessário identificar a extensão da “incapacidade” a fim de avaliar o nível de comprometimento dos órgãos ora “incapazes” de exercer suas funções legais em consonância com as normas internacionais de Direitos Humanos reconhecidas pelo Estado brasileiro.

Assim, caso tal “incapacidade” afete somente um caso ou situação concreta, a sua “federalização” é medida capaz de saná-la. Todavia, caso esta “incapacidade” gere um cenário “mais amplo” de violação de Direitos Humanos, o nível de comprometimento observado naquele órgão “incapaz” é tamanho que resta necessária a releitura de suas práticas e da própria instituição. Nestes casos, o próprio funcionamento “incapaz” do aparato burocrático retroalimenta o quadro “mais amplo” de desrespeito aos Direitos Humanos.

Isto posto, em tais situações, defende-se que a “incapacidade” estadual/distrital deve ser sanada via processo estruturante, nos moldes do ECI colombiano, a partir do diálogo entre a União, o ente “incapaz” e os demais interessados na questão a ser analisada.

Dito isso, esta monografia acredita que a releitura da prática do IDC é medida necessária ao alcance da finalidade constitucional deste instituto: a proteção dos Direitos Humanos, um fim tão prestigiado pelo texto da Constituição, que é elevado à condição de princípio maior do ordenamento, guiando a atuação do Estado enquanto agente modificador da realidade.

## REFERÊNCIAS

BASCH, Fernando; FILIPPINI, Leonardo; LAYA, Ana. NINO, Mariano. ROSSI, Felicit. SCHREIBER, Bárbara. A Eficácia do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, In: **SUR Revista Internacional de Direitos Humanos**, vol. 7, nº 12, jun. 2010.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à Constituição da República Federativa do Brasil nº 96, 1992**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14373&ord=>>. Acesso em 25 ago. 2019.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à Constituição da República Federativa do Brasil nº 368/1996, 1996**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=24992>>. Acesso em 17 nov. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 02 ago. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.288/2018, de 16 de fevereiro de 2018**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9288-16-fevereiro-2018-786175-publicacaooriginal-154875-pe.html>>. Acesso em 02 ago. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Exposição de Motivos nº 231/A - MJ, 1996**. Apensa à PEC 96/1992. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14373>>. Acesso em 02 ago. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria de Reforma do Judiciário. **Estudo sobre a federalização de graves violações aos direitos humanos, 2014**. Olívia Alves Gomes, Guilherme de Assis Almeida (Coordenadores); Roberta Corradi Astolfi, Pedro Lagatta, Amanda Hildebrand Oi. (Autores). Brasília, 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Raquel Dodge denuncia cinco pessoas por envolvimento nos assassinatos de Marielle Franco e Anderson Gomes, 2019**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/raquel-dodge-denuncia-cinco-pessoas-por-envolvimento-nos-assassinatos-de-marielle-franco-e-de-anderson-gomes>>. Acesso em 17 nov. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Incidente de deslocamento de competência. SDHDC/GABPGR nº 101/2019**. Sistema Único nº 115845/2019.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 1/PA (2005/0029378-4)**. Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 08 jun. 2005.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 2/DF (2009/0121262-6)**. Rel. Min. Laurita Vaz, 27 nov. 2010.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 3/GO (2013/0138069-0)**. Rel. Min. Jorge Mussi, 10 mar. 2015.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 5/PE (2014/0101401-7)**. Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, 13 ago. 2014. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=201401014017&dt\\_publicacao=01/09/2014](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201401014017&dt_publicacao=01/09/2014)>. Acesso em 02 ago. 2019.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 10/DF (2016/0177605-6)**. Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 19 dez. 2018.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Seção. **Incidente de Deslocamento de Competência 14/DF (2017/0180367-0)**. Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, 11 ago. 2018.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **Ação Direta de inconstitucionalidade nº 2.381-1 Rio Grande do Sul, 20 jun. 2001**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347574>>. Acesso em 02 ago. 2019.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **Intervenção Federal nº 114-5 Mato Grosso. Rel. Min. Néri da Silveira, 13 mar. 1991**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=80917>>. Acesso em 17 nov. 2019.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **Reclamação nº 3.074 - 1 Minas Gerais, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 04 ago. 2005**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2268512>>. Acesso em 17 nov. 2019.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional**. Salvador, JusPodivm, 2016.

CARAM, Marselha Bortolan. Federalização dos Crimes Contra os Direitos Humanos. In: **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, RBDC, nº 10, 2007.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de. Federalização de violações contra direitos humanos. In: **Anais da XIX Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil: república, poder e cidadania**. Florianópolis: OAB, Conselho Federal, 2006.

CAZETTA, Ubiratan. **Direitos Humanos e Federalismo: O Incidente de Deslocamento de Competência**. São Paulo. Editora Atlas, 2009.

COLÔMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. **Sentença SU-559/97, 1997**. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU559-97.htm>>. Acesso em 17 nov. 2019.

COLÔMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. **Sentença T-025/04, 2004**. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU559-97.htm>>. Acesso em 17 nov. 2019.

CONSELHO DA EUROPA. CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Osman Vs. Reino Unido, 1998**. Sentença de 28 out. 1998. Disponível em: <<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58257%22%5D%7D>>. Acesso em 17 nov. 2019.

DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil, Processo Coletivo**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

GIANNATTASIO, Arthur Roberto Capella; BISCAIA, Bruno Simões; NOGUEIRA, Clara Soares. Contornos Teóricos da Responsabilidade Extraterritorial de Estados por Violações de Direitos Humanos Perpetradas por Empresas Privadas. In: **Direito Internacional em Expansão**. Wagner Menezes (Org.). vol. X. Belo Horizonte: Editora Arraes, 2017.

HENAO PEREZ, Juan Carlos. EL JUEZ CONSTITUCIONAL: UN ACTOR DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. In: **Rev.econ.inst.**, v. 15, n. 29, p. 67-102. Bogotá, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0124-59962013000200005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-59962013000200005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 12 ago. 2019.

HERNÁNDEZ, Clara Inês Vargas. **La garantía de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y labor del juez constitucional colombiano en sede de acción de tutela: El llamado "Estado de cosas inconstitucional"**. 2003, 1(1), 203-228. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82010111>>. Acesso em 12 ago. 2019.

LAGE, Daniel Dore. BRUGGER, Andrey da Silva. Estado de Coisas Inconstitucional: legitimidade, utilização e considerações. In: **Revista Publicum**. Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, 2017.

MARQUES, Gabriel. Incidente de Deslocamento de Competência: Dois Casos e Uma Crítica. In: **Direitos Humanos e Direitos Fundamentais, Diálogos Contemporâneos**. Robério Nunes Dos Anjos Filho (Org.). Salvador. Editora JusPodivm, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

NIÑO, Carlos Santiago. **The Ethics of Human Rights**. Oxford: Clarendon Press, 1991.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, 1966. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>>. Acesso em 02 ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**, 1966. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>>. Acesso em 02 ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados**, 1969. Disponível em: <[https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1\\_1\\_1969.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf)>. Acesso em 02 ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos**, 1969. Disponível em: <[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)>. Acesso em 02 ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Cantoral Huamaní e García Santa Cruz Vs. Peru, 10 jul. 2007**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, 2007.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Escher e outros Vs. Brasil, 06 jul. 2009**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, 2009.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Favela Nova Brasília Vs. Brasil, 16 fev. 2017**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, 2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Garibaldi Vs. Brasil, 23 set. 2009**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, 2009.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Garrido y Baigorria Vs. Argentina, Sentença, 27 ago. 1998**. Reparações e Custas, 1998.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Gomes Lund e Outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil, 24 nov. 2010**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, 2010.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Opinião Consultiva nº 16/99**, 1999.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório n. 54/01, Caso 12.051, 2001**. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>>. Acesso em 02 ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório sobre a situação dos Direitos Humanos no Brasil, 27 set. 1997**. Disponível em: <<https://cidh.oas.org/countryrep/brazil-port/indice.htm>>. Acesso em 02 ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Resolução de 02 de maio de 2008, Medidas Provisórias em relação ao Brasil, Assunto da Prisão de Urso Branco.** Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/araraquara\\_se\\_05\\_por.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/araraquara_se_05_por.pdf)>. Acesso em 02 ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Ximenes Lopes Vs. Brasil, 04 jul. 2006.** Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, 2006.

PÉREZ, Mónica Liliana Barriga. Sentencias Estructurales y protección efectiva de los derechos humanos. In: **Anuario de investigación del CICAJ – Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica –Departamento Académico de Derecho – Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).** Disponível em:<<http://departamento.pucp.edu.pe/derecho/cicaj/publicaciones/anuarios-de-investigacion/>>. Acesso em: 08 nov 2019.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional.** 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PORTO, Luana Cavalcanti. **O incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal e a sua efetividade na defesa dos direitos humanos: o caso Manoel Mattos.** Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos). Programa de Pós Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas, Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2017.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo Internacional de Direitos Humanos.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

RAMOS, André de Carvalho. **Responsabilidade Internacional por Violação de Direitos Humanos.** Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

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

SAFFON, María Paula; GARCÍA-VILLEGAS, Mauricio. Derechos sociales y activismo judicial. La dimensión fáctica del activismo judicial en derechos sociales en Colombia. In: **Revista de Estudios Socio-Jurídicos de la Universidad del Rosario,** 13 (1), 2011.

SARAIVA, Carolina Barros. **Condução Dialógica dos Processos Estruturais no Supremo Tribunal Federal.** Monografia (Graduação em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2018;

SARLET, Ingo Wolfgang; FURIAN, Leonardo; FENSTERSEIFER, Tiago. A reforma (deforma) do Judiciário e a assim designada "federalização" dos crimes contra os direitos humanos: proteção ou violação de princípios e direitos fundamentais? In: **Jurisdição e direitos fundamentais,** SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). Porto Alegre: Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul; Livraria do Advogado Editora, v. 1, t. 1, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 42. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2018.

SILVA, José Pereira. O Uso de Letras Maiúsculas e/ou Minúsculas. In: **Cadernos do Congresso Nacional de Linguística e Filosofia**, Vol. XIX, Nº 01 – Fonética, Fonologia, Ortografia, Rio de Janeiro, 2015.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2019.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. In: **Revista de Processo (REPRO)**, v. 284 [versão eletrônica], out 2018.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.