

O INCIDENTE DE DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA PARA A JUSTIÇA FEDERAL NOS CASOS DE GRAVES VIOLAÇÕES DOS DIREITOS HUMANOS COMO OBRIGAÇÃO PROCESSUAL PENAL POSITIVA

THE INCIDENT OF DISPLACEMENT OF JURISDICTION
TO THE BRAZILIAN FEDERAL COURT IN CASES OF
SEVERE HUMAN RIGHTS VIOLATIONS AS A POSITIVE
CRIMINAL PROCEDURAL OBLIGATION

EL INCIDENTE DE DESPLAZAMIENTO DE
COMPETENCIA HACIA LA JUSTICIA FEDERAL EN LOS
CASOS DE GRAVES VIOLACIONES DE LOS DERECHOS
HUMANOS COMO OBLIGACIÓN PROCESAL PENAL
POSITIVA

SUMÁRIO:

Introdução; 1. Noções gerais sobre as obrigações processuais penais positivas; 2. O incidente de deslocamento de competência para a justiça federal como obrigação processual penal positiva estabelecida na constituição da república de 1988; 3. O (des)cumprimento da legislação criminal brasileira em regulamentar a obrigação processual positiva do incidente de deslocamento de competência para a justiça federal em caso de graves violações aos direitos humanos; Conclusão; Referências.

RESUMO:

O Incidente de Deslocamento de Competência

Como citar este artigo:
CORDEIRO,
Gustavo. O incidente
de deslocamento de
competência para
a Justiça Federal
nos casos de graves
violações dos direitos
humanos como
obrigação processual
penal positiva.
Argumenta Journal
Law, Jacarezinho – PR,
Brasil, n. 48, 2026,
p. 261-283.

Data da submissão:
08/07/2024

Data da aprovação:
21/03/2026

(IDC) para a Justiça Federal, instituído pela Emenda Constitucional nº 45/2004, é um instrumento fundamental para a proteção dos direitos humanos no Brasil. Este estudo analisa o IDC como uma obrigação processual penal positiva, conforme previsto no §5º do artigo 109 da Constituição de 1988, e investiga sua eficácia na prática jurídica brasileira. Utilizando método dedutivo e pesquisa bibliográfica, o artigo examina a importância do IDC, seus desafios e potencialidades, bem como a necessidade de regulamentação específica para sua aplicação efetiva. A pesquisa destaca a relevância do IDC no combate à impunidade e na garantia de justiça em casos de graves violações dos direitos humanos, contribuindo para o aprimoramento legislativo e a atuação dos operadores do direito na promoção e proteção dos direitos fundamentais.

ABSTRACT:

The Incident of Displacement of Jurisdiction (IDC) to the Brazilian Federal Court, established by Constitutional Amendment nº 45/2004, is a crucial instrument for the protection of human rights in Brazil. This study analyzes the IDC as a positive criminal procedural obligation, as provided for in Article 109, § 5, of the 1988 Federal Constitution, and investigates its effectiveness in Brazilian legal practice. Using a deductive method and bibliographic research, the article examines the importance of the IDC, its challenges and potential, as well as the need for specific regulation for its effective application. The research highlights the relevance of the IDC in addressing the problem of impunity and ensuring justice in cases of severe violations of human rights, fostering legislative improvement and the role of legal practitioners in the promotion and protection of fundamental rights.

RESUMEN:

El Incidente de Desplazamiento de Competencia (IDC) hacia la Justicia Federal, instituido por la Enmienda Constitucional nº 45/2004, es un instrumento fundamental para la protección de los derechos humanos en Brasil. Este estudio analiza el IDC como una obligación procesal penal positiva, conforme a lo previsto en el §5º del artículo 109 de la Constitución de 1988, e investiga su eficacia en la práctica jurídica brasileña. Mediante el método deductivo y la investigación bibliográfica, el artículo

examina la importancia del IDC, sus desafíos y potencialidades, así como la necesidad de una regulación específica para su aplicación efectiva. La investigación destaca la relevancia del IDC en la lucha contra la impunidad y en la garantía de justicia en casos de graves violaciones de los derechos humanos, contribuyendo al perfeccionamiento legislativo y a la actuación de los operadores del derecho en la promoción y protección de los derechos fundamentales.

PALAVRAS-CHAVE:

Incidente de deslocamento de competência; Direitos humanos; Obrigação processual penal positiva; Justiça federal; Impunidade.

KEYWORDS:

Incident of Displacement of Jurisdiction; Human Rights; Positive criminal procedural obligation; Federal Courts; Impunity.

PALABRAS CLAVE:

Incidente de desplazamiento de competencia; Derechos humanos; obligación procesal penal positiva; Justicia federal; Impunidad.

INTRODUÇÃO

O Incidente de Deslocamento de Competência (IDC) para a Justiça Federal, em casos de graves violações dos direitos humanos, emerge como uma ferramenta jurídica essencial para assegurar a eficácia dos direitos fundamentais em um Estado Democrático de Direito. A Emenda Constitucional nº 45/2004, ao inserir o §5º no artigo 109 da Constituição da República de 1988, criou o IDC, permitindo ao Procurador-Geral da República suscitar tal incidente perante o Superior Tribunal de Justiça, com o objetivo de garantir o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos. Este estudo aborda o IDC como uma obrigação processual penal positiva, examinando sua importância, metodologia, objetivos, problemática e relevância.

O principal objetivo deste artigo é analisar o IDC como uma obrigação processual penal positiva, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988. Busca-se compreender como este mecanismo pode garan-

tir a efetiva proteção dos direitos humanos em casos de graves violações. Além disso, o artigo pretende identificar os desafios e as potencialidades do IDC na prática jurídica brasileira, bem como avaliar a eficácia das regulamentações existentes e a necessidade de aperfeiçoamento legislativo.

A problemática central deste estudo reside na eficácia do IDC como uma medida de proteção dos direitos humanos no Brasil. Embora a criação do IDC represente um avanço significativo, questiona-se se sua aplicação prática tem sido suficiente para enfrentar a impunidade e garantir a responsabilização efetiva nos casos de graves violações dos direitos humanos. A falta de regulamentação específica e a subutilização do IDC também constituem aspectos críticos que merecem análise aprofundada.

A relevância deste estudo se justifica pela importância de fortalecer os mecanismos de proteção dos direitos humanos no Brasil, um país que, historicamente, enfrenta desafios significativos nessa área. A análise do IDC como uma obrigação processual penal positiva contribui para o entendimento de como as normas internacionais de direitos humanos podem ser efetivamente implementadas no ordenamento jurídico brasileiro. Além disso, este estudo oferece subsídios para o aprimoramento legislativo e para a atuação dos operadores do direito na promoção da justiça e na proteção dos direitos fundamentais.

A pesquisa desenvolvida neste artigo adota o método dedutivo e a pesquisa bibliográfica. O método dedutivo é utilizado para partir de premissas gerais sobre as obrigações processuais penais positivas e chegar a conclusões específicas sobre o IDC no contexto brasileiro. A pesquisa bibliográfica envolve a análise de doutrina, jurisprudência e instrumentos normativos nacionais e internacionais relacionados aos direitos humanos e ao IDC.

1. NOÇÕES GERAIS SOBRE AS OBRIGAÇÕES PROCESSUAIS PENAIS POSITIVAS

A criminalização de condutas reprováveis e violadoras de direitos fundamentais e humanos é uma temática central no âmbito jurídico contemporâneo, destacando-se pela existência de ordens legais, também conhecidos como mandados de criminalização, emitidos pela Constituição ou por tratados internacionais de direitos humanos, que exigem do legislador ordinário a tipificação desses comportamentos como crimes, acom-

panhada da cominação de penas mais severas.

Entretanto, de nada adiantaria que as Constituições e os Tratados Internacionais de Direitos Humanos estabelecessem a necessidade de tipificação penal, em abstrato, de delitos que violassem gravemente direitos fundamentais e humanos, sem que determinassem, por outro lado, a implementação de garantias instrumentais e procedimentais de que tais crimes seriam devidamente investigados, adequadamente processados e, em caso de confirmação de sua existência e da autoria, observados, intransigentemente, os princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, que tais delitos sejam satisfatoriamente punidos, afinal, “o direito penal não encontra atuação sem o processo” (Montagna, 2016, p. 316).

Ao esquadriharem a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, com sede em Washington, Estados Unidos, e pela Corte Europeia de Direitos Humanos, sediada em Estrasburgo, na França, identificam Douglas Fischer e Frederico Valdez Pereira a existência de um instituto denominado obrigações processuais penais positivas, que poderiam ser conceituadas como

[...] um dever imposto aos Estados Partes de conduzir procedimento investigativo eficiente e processo penal apto a assegurar o acerto dos fatos ilícitos e a punição dos eventuais autores, sob pena de violação concreta dos dispositivos das convenções regionais de direitos humanos (Fischer; Pereira, 2019, p. 108).

Cuida-se, a propósito, de “[...] nítida vertente processual da obrigação penal de proteção dos direitos humanos garantidos pela Convenção” (Fischer; Pereira, 2019, p. 108), que determina aos Estados-membros que conduzam procedimentos, de investigação e de instrução processual, que permitam, concretamente, o esclarecimento da existência e da autoria de fatos violadores aos direitos humanos tutelados em âmbito supranacional, assim como, caso reconhecida a responsabilidade dos agentes implicados, a imposição de uma sanção penal em seus detrimentos.

Validamente, Douglas Fischer e Frederico Pereira esclarecem (2019, p. 97) que as obrigações processuais positivas possuem uma dupla projeção, porque estabelecem a necessidade da conjugação de esforços das autoridades investigativas e jurisdicionais, primeiramente, para esclareci-

mento de crimes e, depois, para o cumprimento diligente dos atos procedimentais que compõem aquela persecução penal.

De antemão, é necessário obter-se que as obrigações processuais penais positivas em nada se confundem com eventual pretensão de condenação a qualquer custo ou de desrespeito aos direitos fundamentais da pessoa investigada ou acusada da prática de uma infração penal: na verdade, o instituto à baila prega o intransigente respeito ao devido processo legal e às garantias individuais da pessoa increpada, os quais devem ser assegurados sem o prejuízo da igualmente necessária dedicação das autoridades do sistema de justiça na investigação do fato, no acerto judicial e na punição dos culpados, em uma perspectiva integral de justiça criminal.

Percebe-se, pois, que a mera tipificação, como delitos, de comportamentos humanos que afrontem direitos humanos, determinada pelos mandados de criminalização, estejam em normas constitucionais domésticas ou em convenções internacionais, exige, ao seu lado, um correspondente procedimental que assegure que tais condutas perniciosas sejam profundamente investigadas, com o real propósito de que sua autoria seja esclarecida, e devidamente instruída em juízo, com a consequente imposição de penas, caso a culpa do increpado seja reconhecida, o que se denominou por obrigações processuais penais positivas. Nessa perspectiva,

[...] são reconhecidas obrigações estatais de penalizar condutas lesivas aos direitos humanos, tanto para prevenir a sua ocorrência, mediante tipos penais adequados que permitam dissuadir a prática de crimes, que são as chamadas obrigações substanciais, com projeção primordial para o plano legislativo”, assim como para “uma vez constatados [tais crimes], investigar e punir os atos ilícitos de modo efetivo, que se constituem nas chamadas obrigações processuais positivas (Fischer; Pereira, 2019, p. 96-97).

Assim, mandados de criminalização e obrigações processuais penais positivas são institutos indissociáveis e complementares entre si, que impõem aos Estados-partes, respectivamente, obrigações de natureza penal e processual penal na tutela dos direitos humanos, conforme explicitam Douglas Fischer e Frederico Pereira (2019, p. 118),

[...] as obrigações indicadas anteriormente [mandados de criminalização], de natureza substancial, não esgotam a tu-

tela penal dos direitos e interesses previstos convencionalmente”, tratando-se, por sua vez, as *obrigações processuais penais positivas* de exigências que “complementam as imposições penais de tipo primário, consistentes na necessidade de os países estipularem dispositivos penais adaptados à salvaguarda dos direitos fundamentais e à dissuasão dos interesses lesivos.

A primeira vez em que o cerne da ideia de obrigações processuais penais positivas foi inserto em uma sentença de uma Corte Internacional, foi no Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras¹, julgado em 1.988, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, oportunidade em que se decidiu que os Estados-partes têm obrigações *positivas*, vale dizer, *prestacionais*, na tarefa de proteção dos direitos humanos, o que abrange as tarefas de prevenir, investigar e sancionar, eficazmente, as violações dos direitos humanos consagrados na Declaração Americana de Direitos Humanos.

Semelhantemente, a Corte Europeia de Direitos Humanos também tem reconhecido a existência de obrigações processuais penais positivas, deu-se no Caso Cestaro vs. Itália (TEDH, 2015a, n/p), quando reconheceu o dever imposto ao Estado italiano de investigar, com efetividade e por intermédio de órgão oficial, uma notícia de tortura, que teria ocorrido por agentes policiais, assim como identificar seus autores e os punir.

No âmbito da Organização dos Estados Americanos, a existência de obrigações processuais penais positivas, tem sido extraída dos artigos 2º, 8º e 25, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Organização dos Estados Americanos, 1969), enquanto no âmbito do Sistema Europeu de Proteção aos Direitos Humanos, invoca-se, como fundamento de legitimação do instituto, os artigos 1º, 2º e 3º, da Convenção Europeia de Direitos Humanos (União Europeia, 1950).

Saliente-se que, a rigor, as Cortes Internacionais de Direitos Humanos, a exemplo do Tribunal Europeu e da Corte Interamericana, não têm como objeto avaliar responsabilidades penais dos indivíduos, como, ilustrativamente, possui o Tribunal Penal Internacional, criado pelo Estatuto de Roma. Ao contrário, o propósito de tais órgãos supranacionais é avaliar a responsabilidade internacional dos Estados-partes na proteção dos direitos humanos de seus nacionais, especialmente se os mecanismos domésticos de tutela estão adequadamente estruturados e têm dedicado verdadeiro empenho na implementação de tais direitos em favor de seu

povo.

O acatamento do instituto das obrigações processuais penais positivas, a propósito, tem lançado luzes para o *protagonismo* dos direitos das vítimas de delitos, antes, meras coadjuvantes na persecução penal, para assegurar que tenham efetiva participação na persecução penal referentes aos atos atentatórios aos seus direitos humanos e fundamentais, com o reconhecimento de que também são titulares de tais direitos.

Digna de nota a observação de Montagna (2016, p. 316) no sentido de que, tanto no Tribunal de Estrasburgo, quanto na Corte de São José, “a tutela da vítima é tema recorrente e digno de máxima atenção”, ou seja, ambos os órgãos supranacionais reconhecem não apenas a existência de direitos humanos por parte do sujeito *ativo* do delito atentatório aos direitos humanos, mas, também, acata a ideia de que, pela prática de uma infração penal, os sujeitos *passivos* do crime, assim como seus familiares, também têm seus direitos humanos afrontados, o que exige semelhante esforço de cada país em bem tutelar também os seus interesses.

Nesse particular, as obrigações processuais penais positivas exaltam a importância do *efeito dissuasório* do sistema penal, na exata medida em que o esclarecimento de delitos e a punição de seus agentes executores satisfaz o legítimo interesse da sociedade no restabelecimento da harmonia social na comunidade em que o crime foi praticado, ao passo em que o não solucionamento de crimes tende a aumentar os riscos de reiteração criminosa, de sorte que a organização adequada dos órgãos policiais e judiciários impede uma sistemática fomentadora de *impunidade* (Fischer; Pereira, 2019, p. 111-112).

Douglas Fischer e Frederico Pereira elucidam que o problema da impunidade em atos que atentam contra os direitos humanos não se deve à ausência ou inadequação de mecanismos internos, mas sim à falta de diligência e empenho dos órgãos públicos na condução desses processos. De acordo com eles, a impropriedade na resposta penal, em casos concretos, resulta da negligência dos envolvidos, da incapacidade dos órgãos de persecução ou da interpretação excessivamente permissiva das normas (Fischer; Pereira, 2019, p. 19).

Fischer e Pereira enfatizam que a solução para violações graves dos direitos humanos não se resume à imposição de penas severas, mas sim à necessidade de empenho e dedicação na persecução penal por parte das

autoridades nacionais. Eles afirmam que o fator dissuasório não é a severidade da pena, mas a certeza de que o delito será prontamente investigado e eficientemente punido pelo sistema judiciário (Fischer; Pereira, 2019, p. 112).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso *Velasquez Rodriguez vs. Honduras*, reforça esse entendimento ao afirmar que, se o Estado atua de maneira que a violação permaneça impune e os direitos da vítima não sejam plenamente restabelecidos, ele não cumpre seu dever de garantir o livre e pleno exercício dos direitos humanos. Essa obrigação também se aplica quando o Estado permite que particulares ou grupos ajam livremente em prejuízo dos direitos humanos reconhecidos na Convenção.

O reconhecimento das obrigações processuais penais positivas exige um esforço sério das autoridades estatais para esclarecer os ilícitos e punir os responsáveis. Contudo, a determinação de que cada país se empenhe verdadeiramente nos atos investigatórios, instrutórios e sancionatórios relacionados a delitos que violam os direitos humanos não deve ser vista como uma construção teórica punitivista, mas sim como uma abordagem que também respeita e protege os direitos humanos do acusado (Fischer; Pereira, 2019, p. 108).

Muito pelo contrário, o propósito do reconhecimento do instituto em questão é buscar o “equilíbrio entre os valores da operabilidade do sistema e de salvaguarda das liberdades individuais”, conferindo “efetividade aos instrumentos necessários à afirmação das normas substanciais, mantendo hígidos e plenamente eficazes os direitos dos imputados (Fischer; Pereira, 2019, p. 123).

De fato, a compreensão *integral* dos direitos humanos deve dedicar empenho internacional não apenas na afirmação e na defesa dos direitos da pessoa investigada ou acusada criminalmente, mas, também, para a salvaguarda dos direitos das vítimas e de seus familiares, em uma harmônica conjugação de esforços para que *todos* os direitos humanos sejam, igual e intransigentemente tutelados. Vale dizer, deve-se reconhecer, na seara criminal, a existência de direitos humanos *negativos*, cuja natureza é de vedar a hipertrofia punitiva estatal sobre a liberdade individual do cidadão, quanto direitos humanos *positivos*, que impõem aos Estados deveres de *ação* em relação aos delitos praticados que afrontem, com severidade, a dignidade humana, notadamente quanto à investigação criminal, à instrução processual e à punição de seus agentes, por afronta aos direitos fundamentais e humanos. Em outras palavras, “[...] a justiça criminal é

escudo e espada dos direitos fundamentais” (Fischer; Pereira, 2019, p. 18).

As obrigações processuais penais positivas, a propósito, jamais podem se confundir com o dever inafastável de *condenar* tais acusados, supostamente estabelecido às justiças criminais domésticas, o que, seguramente, violaria o direito à presunção de inocência, reconhecido tanto na Convenção Americana de Direitos Humanos, quanto na Convenção Europeia de Direitos Humanos. Vale dizer,

[...] o que se projeta como imposição das obrigações processuais não é uma garantia de obtenção de decisão justa, e muito menos condenatória, uma vez que nenhum procedimento assegura ou certifica justiça do resultado alcançado”, ao revés, “as autoridades devem cumprir todas as passagens necessárias para assegurar a obtenção das provas atinentes ao delito em questão, mas o êxito de esclarecimento dos fatos ou punição dos responsáveis não pode ser garantido (Montagna, 2016, p. 349).

As obrigações processuais penais positivas, portanto, longe de se tratarem de obrigações de *resultado*, que exigem das justiças criminais domésticas a invariável imposição de condenações criminais em casos que envolvem violação a direitos humanos, à toda evidência, revelam-se como obrigações de *meio*², que determinam às autoridades policiais e judiciárias de cada Estado o compromisso de *dedicação* e de *empenho* na atividade de investigação, de instrução criminal e, caso se reconheça a responsabilidade criminal do agente, observados o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório, de imposição de sanções penais razoáveis àqueles casos, como fruto do justo processo penal convencional.

Delineados os contornos fundamentais sobre as denominadas obrigações processuais penais positivas, convém, doravante, avaliar o incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal em casos de graves violações aos direitos humanos.

2. O INCIDENTE DE DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA PARA A JUSTIÇA FEDERAL COMO OBRIGAÇÃO PROCESSUAL PENAL POSITIVA ESTABELECIDA NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988

Embora o conceito de *obrigações processuais penais positivas* como tese científica seja relativamente recente, em nada influenciando os debates no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, é bem verdade que,

percorrendo por todo o texto constitucional, em que pese a indiscutível proeminência de direitos fundamentais de natureza individual que têm como destinatários os investigados e acusados de infração penal, percebe-se, igualmente, a existência de garantias instrumentais e procedimentais visando à adequada investigação, ao devido processamento e, após o trânsito em julgado da sentença penal condenatória, à suficiente punição dos réus reconhecidamente culpados.

A par de outras obrigações processuais penais positivas relevantes identificadas no texto constitucional, uma das mais relevantes é o incidente de deslocamento de competência, inserido ao texto constitucional por ocasião da Emenda Constitucional nº 45/04, que introduziu o §5º ao artigo 109, da Carta da República, ao estabelecer que

[...] nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal (Brasil, 1988, n/p).

Validamente, Flávia Piovesan (2022, p. 704) ensina que

[...] de acordo com o Direito Internacional, a responsabilidade pelas violações de direitos humanos é sempre da União, que dispõe de personalidade jurídica na ordem internacional”, obtemperando, ainda, que “os princípios federativo e da separação dos Poderes não podem ser invocados para afastar a responsabilidade da União em relação à violação de obrigações contraídas no âmbito internacional”.

A autora prossegue em sua explicação:

[...] todavia, paradoxalmente, em face da sistemática até então vigente, a União, ao mesmo tempo em que detém a responsabilidade internacional, não é responsável em âmbito nacional, já que não dispõe da competência de investigar, processar e punir a violação, pela qual internacionalmente estará convocada a responder (Piovesan, 2022, p. 704).

De fato, se é a União quem possui a responsabilidade internacional em relação a eventuais afrontas aos direitos humanos ocorridas em seu território, mas, em razão da evidente restrição do rol dos crimes julgados

pela Justiça Federal, não detém, grosso modo, a competência para a investigação, a apuração judicial e a punição de tais fatos criminosos, o que é relegado à competência da Justiça Estadual, fundamental que exista um instrumento que permita, em caso de negligência das autoridades estaduais, o deslocamento da competência para a persecução penal à Justiça Federal, instaurando “[...] um sistema de salutar concorrência institucional para o combate à impunidade.” (Piovesan, 2022, p. 704).

Com maior aprofundamento,

De um lado, a federalização encoraja a firme atuação do Estado, sob o risco do deslocamento de competências. Isto é, se as instituições locais se mostrarem falhas, ineficazes ou omissas para a ‘proteção dos direitos humanos’, será possível valer-se das instâncias federais. Por outro lado, a federalização aumenta a responsabilidade das instâncias federais para o efetivo combate à impunidade das graves violações aos direitos humanos. O impacto há de ser o fortalecimento das instituições locais e federais. Além disso, resultará ampliada a responsabilidade da União em matéria de direitos humanos no âmbito interno, em consonância com sua crescente responsabilidade internacional. É exclusivamente sobre a União que recai a responsabilidade internacional na hipótese de violação de tratado de proteção de direitos humanos. Com a federalização restará aperfeiçoada a sistemática de responsabilidade nacional e internacional em face das graves violações dos direitos humanos, o que permitirá aprimorar o grau de respostas institucionais nas diversas instâncias federativas. Para os Estados cujas instituições responderem de forma eficaz às violações, a federalização não terá incidência maior — tão somente encorajará a importância da eficácia dessas respostas. Para os Estados, ao revés, cujas instituições se mostrarem falhas, ineficazes ou omissas, estará configurada a hipótese de deslocamento de competência para a esfera federal. A responsabilidade primária no tocante aos direitos humanos é dos Estados, enquanto a responsabilidade subsidiária passa a ser da União (Piovesan, 2022, p. 708).

Nessa perspectiva, Flávia Piovesan (2011c, n/p) indica quatro argumentos favoráveis ao instituto em questão: assegurar maior proteção à vítima e fortalecer o combate à impunidade; fortalecer e disseminar a responsabilidade internacional em matéria de direitos humanos nos di-

versos entes federativos – particularmente nos Estados; fortalecer a responsabilidade da União em matéria de direitos humanos no âmbito interno em consonância com sua responsabilidade internacional; aperfeiçoar a sistemática de responsabilidade nacional em face das graves violações dos direitos humanos.

Não se deve perder de vista que a primeira obrigação processual penal positiva relacionada ao dever de investigação das infrações penais e de suas autorias, constante do corpo constitucional diz respeito à competência da Polícia Federal, anunciada nos incisos I e II do artigo 144, §1º, da Constituição Federal, para investigar: i) crimes contra os bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas; ii) infrações interestaduais ou internacionais que exijam repressão uniforme; iii) o tráfico ilícito de drogas; iv) o contrabando e o descaminho.

Por outro lado, o artigo 144, §4º, da Lei Maior estabelece que “às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares”, em uma clara divisão de atribuições policiais. De fato, segundo Aury Lopes Junior (2022a, p. 266), “[...] a polícia judiciária está encarregada da investigação preliminar, sendo desempenhada nos estados pela Polícia Civil e, no âmbito federal, pela Polícia Federal”.

Entretanto, é notório que o legislador constituinte, ao atribuir à Polícia Federal a competência para apurar determinada gama de infrações penais, fê-lo por crer que sua melhor estrutura e o seu aparelhamento potencializam a atividade de investigação em relação aos delitos por ele considerados de maior relevância. A Polícia Federal, dotada de maior autonomia administrativa e financeira, possui recursos mais robustos e especializados para lidar com crimes de alta complexidade e de grande repercussão, que muitas vezes transcendem as fronteiras estaduais e exigem uma coordenação nacional ou mesmo internacional.

A estrutura federal não se limita apenas aos recursos materiais, mas também se estende à capacitação técnica e ao intercâmbio de informações com organismos internacionais, fatores essenciais para enfrentar delitos que envolvem organizações criminosas complexas e bem estruturadas. A Polícia Federal, com seu alcance nacional, está em posição privilegiada para conduzir investigações que requerem uma atuação uniforme e coor-

denada em múltiplas jurisdições, situação frequentemente encontrada em casos de tráfico de drogas, contrabando, e crimes cibernéticos, entre outros.

Apesar da divisão de atribuições policiais estabelecidas pela Constituição, em regra, não há impedimento para que a Polícia Civil estadual conduza investigações sobre delitos de competência da Justiça Federal, como o tráfico ilícito de substâncias entorpecentes e outros crimes mencionados no artigo 109 da Constituição. De igual modo, a Polícia Federal pode realizar inquéritos relativos a delitos de competência da Justiça Estadual. Todavia, normalmente, a atuação de cada polícia tende a se restringir ao âmbito de atuação da respectiva Justiça, seja ela Federal ou Estadual (Lopes Junior, 2022a, p. 266-267).

Essa divisão de competências reflete uma estratégia lógica e eficiente de otimização dos recursos estatais e da especialização das forças de segurança pública. Ao concentrar a responsabilidade pela investigação de crimes de maior relevância na Polícia Federal, o constituinte buscou garantir que tais delitos fossem tratados com a devida prioridade e rigor, utilizando-se da infraestrutura superior e da capacidade operacional ampliada dessa instituição. Tal arranjo não apenas fortalece o combate à criminalidade complexa, mas também assegura que os direitos fundamentais sejam protegidos de maneira uniforme e eficaz em todo o território nacional.

A eficiência e a eficácia da atuação da Polícia Federal, portanto, não são apenas uma questão de competência legal, mas também de capacidade operacional e de integração com outros órgãos nacionais e internacionais. Este modelo de atuação permite uma resposta rápida e articulada a ameaças que ultrapassam as capacidades locais, demonstrando a importância da estrutura federal para a manutenção da ordem pública e da segurança no Brasil.

Assim, a Constituição Federal, ao prever a competência administrativa da Polícia Federal para apurar delitos de maior relevância, reflete uma escolha estratégica fundamentada na superioridade estrutural e operacional dessa instituição. A intenção é assegurar que crimes de alta complexidade e impacto social sejam investigados com o rigor e a competência que sua gravidade demanda, contribuindo para a eficácia do sistema de justiça penal e para a proteção dos direitos fundamentais da sociedade.

Lado outro, como contraponto à predominante visão da doutrina a

respeito desse instituto, afirma Aury Lopes Junior (2022a, p. 688):

O incidente de deslocamento da competência gera um imenso perigo de manipulação política (e teatralização) de um julgamento. Também peca pela abertura conceitual, pois qualquer homicídio é uma grave violação de direitos humanos. Agrava o quadro o fato de a fórmula utilizada pelo legislador ser vaga, imprecisa e indeterminada, colocando em risco o princípio da legalidade e conduzindo a uma flagrante violação da garantia do juiz natural. Por fim, a tal advocatória prevista no § 5º representa um grave retrocesso antidemocrático, prestando-se, também, de instrumento para a molesta intervenção do Poder Executivo na jurisdição, algo inaceitável, sem falar na quebra do pacto federativo. De qualquer forma, o inciso V-A está na mesma linha do disciplinado no § 5º, de modo que, considerada a grave violação de direitos humanos, a competência é da Justiça Federal.

Observe-se que o incidente de deslocamento de competência para a federalização da apuração de crimes representativos de graves violações aos direitos humanos poderá ser levado a efeito tanto na fase de *investigação*, quanto na fase *processual*, sempre que a autoridade policial estadual não empenhar os esforços necessários para o esclarecimento do fato criminoso e de sua autoria, com o respectivo encaminhamento à Polícia Federal para prosseguimento das investigações.

Portanto, “[...] acredita-se na federalização como efetivo instrumento para o combate à impunidade e para a garantia de justiça nas graves violações de direitos humanos” (Piovesan, 2022, p.717).

3. O (DES)CUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO CRIMINAL BRASILEIRA EM REGULAMENTAR A OBRIGAÇÃO PROCESSUAL POSITIVA DO INCIDENTE DE DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA PARA A JUSTIÇA FEDERAL EM CASO DE GRAVES VIOLAÇÕES AOS DIREITOS HUMANOS

Identificado, no tópico antecedente, o incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal em caso de graves violações aos direitos humanos como obrigação processual penal positiva, definida como o dever de “investigar e punir os atos ilícitos de modo efetivo” (Fischer; Pereira, 2019, p. 97), convém, agora, avaliar se o legislador ordinário logrou regulamentar, satisfatoriamente, tal instituto nas leis criminais brasileiras.

O incidente de deslocamento de competência, inserido ao texto constitucional por ocasião da Emenda Constitucional nº 45/04, que introduziu o §5º ao artigo 109, da Carta da República, ao estabelecer que nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal.

A respeito do instituto,

O IDC, torna-se, assim, um importante instrumento jurídico e político para garantir a efetividade dos direitos humanos, na medida em que destaca o interesse da União com seu poderio econômico e estrutural, quando atrai o julgamento para a Justiça Federal, em tese melhor aparelhada e mais distante de influências regionais em comparação à Justiça Estadual” (Morelato; Vincenzi, 2017, n/p).

No entanto, em que pesem as quase duas décadas de incorporação do instituto ao texto constitucional, até o presente momento, a legislação ordinária não logrou regulamentar a sua operacionalização, o que exigiu do Superior Tribunal de Justiça, mercê da autoaplicabilidade da norma constitucional pendente de disciplina legal, o estabelecimento dos parâmetros para sua aplicação.

Ensina, a propósito, Odon (2021, n/p), que

[...] o primeiro caso de IDC levado ao STJ foi o do assassinato de Dorothy Stang, suscitado pelo então Procurador Geral da República Cláudio Fonteles. O objeto do IDC era o deslocamento da investigação, do processamento e do julgamento dos mandantes, intermediários e executores do homicídio para justiça federal”, no Incidente de Deslocamento de Competência nº 1/PA, o qual foi rejeitado, por ter a Corte Superior entendido que havia empenho das autoridades paraenses na apuração dos fatos, decisão que se revelou acertada, tanto que o mandante da morte da religiosa norte-americana, que realizava trabalhos em favor da reforma agrária e dos povos da Amazônia, foi condenado à pena de 30 anos de reclusão.

Avançando nessa linha do tempo, segundo Flávia Piovesan (2022, p.

708), foi somente

[...] em 27 de outubro de 2010, [que,] em decisão inédita, o Superior Tribunal de Justiça acolheu o IDC n. 2, determinando o imediato deslocamento das investigações e do processamento da ação penal do caso Manoel Mattos ao âmbito federal, por considerar atendidos os pressupostos do art. 109, § 5º, da Constituição Federal.

Ingressando na questão dos requisitos para a imposição do deslocamento de competência, no caso de graves violações aos direitos humanos, o Superior Tribunal de Justiça, no Incidente de Deslocamento de Competência nº 21/RJ, decorrente das incursões policiais na favela Nova Brasília/RJ, em 1994 e 1995, que resultaram, cada uma, na morte de 13 pessoas e, a primeira delas, também em abusos sexuais cometidos contra três mulheres, duas das quais eram menores de 18 anos à época dos fatos, destacou que a jurisprudência daquela Corte consagrou três pressupostos principais que devem ser atendidos simultaneamente para o acolhimento do incidente de deslocamento de competência: (i) a constatação de *grave violação* efetiva e real de *direitos humanos*; (ii) a possibilidade de *responsabilização internacional*, decorrente do descumprimento de obrigações assumidas em tratados internacionais; e (iii) a evidência de que os **órgãos do sistema estadual** não mostram condições de seguir no *desempenho* da função de *apuração, processamento e julgamento* do caso com a devida isenção (Superior Tribunal de Justiça, 2021).

Por sua vez, ao julgar o Incidente de Deslocamento de Competência nº 5/PE, relativo ao homicídio do Promotor de Justiça estadual Thiago Faria Soares, ocorrido em contexto de grupos de extermínio que atuam no interior do Estado de Pernambuco, bem como de conflito institucional entre os órgãos envolvidos com a investigação e a persecução penal dos ainda não identificados autores do crime, a Terceira Seção desta Corte ressaltou que o deslocamento de competência efetuado no incidente constitucional, por se tratar de exceção à regra geral da competência absoluta, somente deve ser efetuado em situações excepcionalíssimas, mediante a demonstração de sua necessidade e imprescindibilidade

[...] ante provas que revelem descaso, desinteresse, ausência de vontade política, falta de condições pessoais e/ou materiais das instituições - ou de uma ou outra delas - responsáveis por investigar, processar e punir os responsáveis pela

grave violação a direito humano, em levar a cabo a responsabilização dos envolvidos na conduta criminosa, até para não se esvaziar a competência da Justiça Estadual e inviabilizar o funcionamento da Justiça Federal (Superior Tribunal de Justiça, 2014, n/p).

Na oportunidade, o Tribunal da Cidadania reconheceu que a medida era necessária para salvaguardar a obrigação processual penal positiva de investigar e punir as violações de direitos humanos:

[...] a Corte Interamericana de Direitos Humanos tem, reiteradamente, asseverado que a obrigação estatal de investigar e punir as violações de direitos humanos deve ser empreendida pelos Estados de maneira séria e efetiva, dentro de um prazo razoável (Piovesan, 2022, p. 714).

Em síntese, segundo Piovesan (2022, p. 714):

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consagrou três pressupostos para o deferimento de IDC: a) existência de grave violação a direitos humanos; 2) o risco de responsabilização internacional decorrente do descumprimento de obrigações jurídicas assumidas em tratados internacionais; e 3) a incapacidade das instâncias e autoridades locais de oferecer respostas efetivas. Ademais, para o Superior Tribunal de Justiça devem restar caracterizadas a excepcionalidade, a necessidade, a imprescindibilidade, a razoabilidade e a proporcionalidade da medida.

Outro caso bastante conhecido, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça, no Incidente de Deslocamento de Competência nº 24/RJ, disse respeito ao assassinato da vereadora carioca Marielle Francisco da Silva, oportunidade em que a Corte rejeitou o requerimento de deslocamento da competência à justiça federal, por demonstração de empenho das autoridades estaduais na apuração dos fatos.

Todavia, ao denunciarem a subutilização do incidente de deslocamento de competência, Morelato e Vincenzi (2017, n/p) identificam que

[...] o pouco envolvimento federal nas causas de grandes violações aos direitos humanos, seja como assistente, pelo inciso I, ou pelo IDC, inciso V-A, demonstra o segundo grande motivo pelo qual reputamos o IDC como um instituto subutilizado: nem sempre há interesse político na intervenção e deslocamento.

A respeito do momento em que o deslocamento da competência poderá ser realizado, segundo Vitor Faria Morelato e Brunela Vieira de Vincenzi (2017, n/p), “[...] o incidente pode ser suscitado em qualquer fase do inquérito ou processo judicial que se pretende deslocar, o qual não ficará suspenso durante a tramitação do IDC”. Ademais, “com o julgamento procedente do incidente, o processo já ajuizado é remetido à Justiça Federal, e, nas causas criminais ainda em fase de inquérito, o caso é remetido da Polícia Civil Estadual para a Polícia Federal”, o que qualifica o instituto como obrigação processual penal positiva de natureza *investigatória* e, também, *processual*.

De todo modo, aponta Piovesan (2022, p. 716), “[...] acredita-se na federalização como efetivo instrumento para o combate à impunidade e para a garantia de justiça nas graves violações de direitos humanos”.

Portanto, ao que se infere, a obrigação processual penal positiva do incidente de deslocamento de competência nos crimes de graves violações de direitos humanos não foi adequadamente regulamentada por lei ordinária, incidindo a República Federativa do Brasil em omissão inconstitucional, a ensejar a propositura de ação direta de inconstitucionalidade, por omissão, perante a Suprema Corte brasileira, com o propósito de constituir em mora o Poder Legislativo na aprovação da legislação regulamentadora à baila.

CONCLUSÃO

O Incidente de Deslocamento de Competência (IDC) para a Justiça Federal, instituído pela Emenda Constitucional nº 45/2004 e consagrado no §5º do artigo 109 da Constituição da República de 1988, representa um marco significativo no sistema jurídico brasileiro, visando assegurar a proteção efetiva dos direitos humanos e a responsabilidade penal em casos de graves violações desses direitos. Este estudo, ao analisar o IDC como uma obrigação processual penal positiva, revelou a complexidade e a importância deste mecanismo para a consolidação de um Estado Democrático de Direito.

A pesquisa, fundamentada no método dedutivo e na análise bibliográfica, permitiu identificar que o IDC, longe de ser uma mera formalidade processual, constitui uma verdadeira obrigação do Estado brasileiro de garantir que as graves violações dos direitos humanos sejam investi-

gadas, processadas e julgadas com a devida eficiência e imparcialidade. Este compromisso é reforçado pelos mandados de criminalização e pelas obrigações processuais penais positivas, que impõem aos Estados a responsabilidade de prevenir, investigar e sancionar atos que atentem contra a dignidade humana.

A análise da jurisprudência das cortes internacionais, especialmente da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Europeia de Direitos Humanos, evidencia a consolidação do conceito de obrigações processuais penais positivas, que exigem dos Estados-partes um sistema de justiça criminal que não apenas tipifique crimes, mas também assegure a sua efetiva repressão. No contexto brasileiro, o IDC emerge como uma ferramenta crucial para garantir que o Brasil cumpra suas obrigações internacionais de direitos humanos, especialmente em face de ineficiências ou omissões das autoridades locais.

O estudo também destacou a necessidade de uma regulamentação mais detalhada e eficaz do IDC. A falta de uma legislação específica que discipline minuciosamente os procedimentos e critérios para a aplicação do IDC tem levado à subutilização desse instrumento, o que compromete sua eficácia na prática. Casos emblemáticos, como os assassinatos de Dorothy Stang e Marielle Franco, demonstram que, embora o IDC tenha potencial para promover justiça e combater a impunidade, sua implementação enfrenta desafios significativos devido a questões políticas e institucionais.

Ademais, a subutilização do IDC, conforme apontado por Morelato e Vincenzi, revela uma lacuna crítica na responsabilização por graves violações de direitos humanos no Brasil. A resistência política e a falta de interesse em deslocar a competência para a Justiça Federal muitas vezes impedem que esse instrumento seja empregado em sua plena capacidade. Isso reforça a necessidade de uma atuação mais proativa por parte do Ministério Público Federal e do Superior Tribunal de Justiça na aplicação do IDC, bem como a urgência de uma legislação que forneça clareza e segurança jurídica sobre seus critérios e procedimentos.

Outro aspecto relevante abordado é a importância do IDC no fortalecimento da responsabilidade internacional do Brasil em matéria de direitos humanos. A União, enquanto entidade responsável perante a comunidade internacional, deve assegurar que as obrigações assumidas em

tratados de direitos humanos sejam plenamente cumpridas. A federalização dos casos de graves violações, por meio do IDC, reflete uma resposta necessária às falhas ou ineficiências das autoridades locais, garantindo que as vítimas de tais violações tenham acesso a um sistema de justiça eficaz e imparcial.

A pesquisa também sublinhou a importância de um equilíbrio entre a proteção dos direitos das vítimas e a garantia dos direitos dos acusados. As obrigações processuais penais positivas não devem ser interpretadas como uma licença para a imposição de condenações a qualquer custo, mas sim como uma exigência de que os Estados conduzam investigações e processos criminais de maneira diligente e respeitosa aos princípios do devido processo legal, ampla defesa e contraditório.

O IDC, portanto, deve ser visto como uma obrigação de meio, não de resultado, onde o empenho e a dedicação das autoridades em investigar e processar os crimes são essenciais para a promoção da justiça. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem delineado os parâmetros para a aplicação do IDC, enfatizando a necessidade de evidências claras de ineficácia ou omissão das autoridades locais, bem como o risco de responsabilização internacional do Brasil.

Em conclusão, o Incidente de Deslocamento de Competência para a Justiça Federal nos casos de graves violações dos direitos humanos é um instrumento fundamental para a proteção dos direitos humanos no Brasil. No entanto, sua eficácia depende de uma regulamentação adequada e da vontade política para sua aplicação. É imperativo que o Poder Legislativo e os operadores do direito trabalhem juntos para superar as barreiras à implementação efetiva do IDC, garantindo que o Brasil possa cumprir suas obrigações internacionais e proporcionar justiça às vítimas de graves violações de direitos humanos.

Este estudo contribui para o entendimento do IDC como uma obrigação processual penal positiva, oferecendo uma base sólida para futuras pesquisas e discussões sobre o aprimoramento deste mecanismo no sistema jurídico brasileiro. Ao reconhecer a importância do IDC e os desafios enfrentados em sua aplicação, espera-se que este trabalho inspire ações concretas para fortalecer a proteção dos direitos humanos e a responsabilidade penal no Brasil.

REFERÊNCIAS

CIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos: **Caso Velasquez Rodriguez v. Honduras**, 1988. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_por.pdf. Acesso em: 7 jul 2024.

FISCHER, Douglas. PEREIRA, Frederico Valdez. **As obrigações processuais penais positivas: segundo as Cortes Europeia e Interamericana de Derechos Humanos**. 2. ed. Porto Alegre. Livraria do Advogado, 2019.

LOPES JUNIOR, Aury. **Direito Processual Penal**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

MONTAGNA, Mariangela. I diritti minimi della vittima. In: GAITO, Alfredo. **I principi europei del processo penale**. Napoli: Dike, 2016.

MORELATO, Vitor Faria; VINCENZI, Brunela Vieira de. A potencial subutilização do incidente de deslocamento de competência à justiça federal e as implicações na efetivação de direitos humanos. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 102, p. 269 – 284, jul./ago. 2017.

ODON, Daniel Ivo. Aspectos práticos do incidente de deslocamento de competência para satisfação de recomendações internacionais. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 125, p. 237 – 257, maio/jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Declaração Americana de Derechos Humanos, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 7 jul 2024.

PIOVESAN, Flávia. Federalização dos crimes contra os direitos humanos. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2011. p. 785 – 798. (Doutrinas Essenciais de Derechos Humanos, v. 5).

PIOVESAN, Flávia. **Derechos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Incidente de Deslocamento de Competência nº 5/PE. Relator: Min. Rogério Schietti Cruz. Julgamento em 13 de agosto de 2014. Brasília, DF. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=37906164&num_registro=201401014017&data=20140901&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 14 nov. 2023.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Incidente de Deslocamento de Competência nº 21/RJ. Relator: Min. Reynaldo Soares da Fonseca. Julgamento em 25 de agosto de 2021. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2587411/INCIDENTE+DE+DESLOCAMENTO+DE+COMPETENCIA+N%C2%BA+21.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2023.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Incidente de Deslocamento de Competência nº 24/DF. Relator: Min. Reynaldo Soares da Fonseca. Julgamento em 25 de agosto de 2021. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/SiteAssets/documentos/noticias/Voto%20Min.%20Reynaldo%20Fonseca%20IDC%2024.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2023.

TEDH. Tribunal Europeu de Direitos Humanos: **Caso Cestaro**. vs. Itália, 2015a. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-153901>. Acesso em: 7 jul 2024.

NOTAS

1 CIDH. Corte Interamericana de Direitos Humanos: Caso González et al. “Campo Algodonero” v. México, 2009. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_por.pdf. Acesso em: 14 nov. 2023.

2 No mesmo sentido, já se manifestou o Tribunal Europeu de Direitos Humanos: “A investigação também deve ser eficaz no sentido de que seja capaz de determinar se a força usada foi ou não justificada nas circunstâncias (...) e de identificar e – se for o caso – punir os responsáveis (...). Esta não é uma obrigação de resultado, mas de meio”. TEDH. Tribunal Europeu de Direitos Humanos: Caso Giuliani e Gaggio v. Itália, 2011a. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-104098>. Acesso em: 14 nov. 2023.

