

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 80, de 2011, da autoria do Senador Pedro Taques e outros Senhores Senadores, que *altera a Constituição Federal, para ampliar a legitimidade ativa do incidente de deslocamento de competência para os legitimados do art. 103.*

RELATOR: Senador **WALTER PINHEIRO**

I – RELATÓRIO

Vem à deliberação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), nos termos do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 80, de 2011, primeiro signatário o Senador Pedro Taques, que *altera a Constituição Federal, para ampliar a legitimidade ativa do incidente de deslocamento de competência para os legitimados do art. 103.*

A PEC nº 80, de 2011, objetiva alterar o § 5º do art. 109 da Constituição Federal (CF), com o objetivo de ampliar o rol dos legitimados a suscitar perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ), em qualquer fase do inquérito ou processo, nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte.

A redação atual do dispositivo constitucional que se pretende modificar admite, apenas, a legitimidade ativa do Procurador-Geral da República.

A PEC propõe que os legitimados a suscitar o incidente de deslocamento de competência sejam os mesmos que possuem autorização constitucional para propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade, elencados nos incisos do art. 103 da Constituição Federal, vale dizer: *i)* o Presidente da República; *ii)* a Mesa do Senado Federal; *iii)* a Mesa da Câmara dos Deputados; *iv)* a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; *v)* o Governador de Estado ou do Distrito Federal; *vi)* o Procurador-Geral da República; *vii)* o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; *viii)* partido político com representação no Congresso Nacional; e *ix)* confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Na justificativa, o Senador Pedro Taques e demais signatários lembram que foi a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que criou o incidente de deslocamento de competência, das Justiças estaduais para a Justiça federal.

No entanto, a reforma constitucional empreendida teria sido tímida ao restringir a legitimação para suscitar o incidente ao Procurador-Geral da República, especialmente pela alta relevância e proteção conferidas pelo texto constitucional aos direitos humanos. Daí a necessidade de o rol de legitimados ser ampliado.

O principal fundamento para a ampliação pretendida é a idéia de que cabe a toda comunidade política e jurídica a defesa do texto constitucional assim como dos direitos humanos.

II – ANÁLISE

Cabe à CCJ, nos termos regimentais, a análise da admissibilidade e do mérito da proposição.

No que tange aos aspectos formais e circunstanciais, nenhum reparo há a ser feito à PEC nº 80, de 2011.

Foi subscrita por mais de um terço dos membros do Senado Federal (inciso I do art. 60 da CF); não está em vigor no país qualquer das

circunstâncias descritas no § 2º do art. 60 da CF – intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio – que impediriam o emendamento do texto constitucional; e, tampouco, a matéria tratada foi objeto de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada nesta sessão legislativa (art. 60 § 5º da CF).

A proposta de emenda à Constituição que ora se analisa é absolutamente consentânea com as normas regimentais do Senado Federal e é redigida com boa técnica legislativa, em atenção ao que estabelece a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, alteração e consolidação das leis.

Faz-se necessário, apenas, pequeno ajuste redacional, sob a forma de emenda do relator, na ementa da PEC, de modo a torná-la compatível com as exigências contidas no art. 5º da Lei Complementar nº 95, de 1998, no sentido de explicitar, de forma concisa, o objeto da proposição. É preciso, também, retificar a numeração do art. 2º da PEC, que cuida da cláusula de vigência, que foi erroneamente numerado como art. 3º.

No âmbito da análise da admissibilidade da proposição, registramos que nenhuma das cláusulas imodificáveis da Constituição Federal, elencadas nos incisos do § 4º do art. 60 da Constituição Federal, foi violada pela presente proposição.

Registre-se, ademais, quanto ao mérito, que o texto constitucional de 1988 confere absoluta relevância à temática dos direitos humanos.

Trata-se de categoria de direitos para a qual foi erigido, pode-se assim dizer, um subsistema específico, tanto pelo constituinte originário, como pelo constituinte derivado, que aprovou a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, conhecida como a “Reforma do Judiciário”. Senão vejamos.

O inciso II do art. 4 da CF estabelece que a República Federativa do Brasil rege-se, nas suas relações internacionais, dentre outros, pelo princípio da prevalência dos direitos humanos.

O § 2º do art. 5º da CF prescreve que *os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.*

A Emenda Constitucional nº 45, de 2004, ao inserir o § 3º ao art. 5º da CF, qualificou os tratados internacionais de direitos humanos que podem, inclusive, adquirir *status* de emendas constitucionais, caso sejam aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, por três quintos dos votos dos respectivos membros.

O inciso V-A do art. 109 da CF insere no rol das competências dos juízes federais as causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º do art. 109 – dispositivo objeto desta proposta de Emenda à Constituição – que cuida do incidente de deslocamento de competência, ambos também acrescentados pela EC nº 45, de 2004.

Importante consignar que o § 5º acrescido ao art. 109 da Constituição Federal pela Emenda nº 45, de 2004, não estava previsto na redação original da PEC nº 96, de 1992, apresentada na Câmara dos Deputados pelo nobre Deputado Federal Hélio Bicudo e por outros signatários.

Esse dispositivo foi introduzido ao texto original, ainda na Comissão Especial instituída naquela Casa Legislativa, pelas mãos da Relatora, a Deputada Zulaiê Cobra, ao acolher sugestão formulada pela Associação dos Juízes para a Democracia.

Referida sugestão possuía a nítida intenção de criar mecanismos processuais, com assento constitucional, que oferecessem alternativas nos casos de grave violação dos direitos humanos no âmbito estadual causados por: (i) violação reiterada dos direitos humanos; (ii) demora injustificada na prestação jurisdicional; (iii) existência de obstáculos à investigação da Justiça estadual.

A matéria tramitou no Senado Federal na forma da PEC nº 29, de 2000, que veio a ser aprovada cerca de quatro anos depois dando ensejo à Emenda Constitucional nº 45, de 2004.

Desde a introdução do dispositivo na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, até sua promulgação sob a forma da EC nº 45, de 2004, o dispositivo não sofreu qualquer alteração, seja na Câmara dos Deputados, seja no Senado Federal.

Passados quase nove anos da publicação da Emenda Constitucional nº 45, de 31 de dezembro de 2004, apenas dois incidentes de deslocamento de competência foram suscitados perante o Superior Tribunal de Justiça: o primeiro referente ao assassinato da missionária norte-americana Dorothy Stang, em 2005, que foi rejeitado, e o segundo, referente ao assassinato do vereador Manoel Mattos, que combatia grupos de extermínio na região entre os Estados da Paraíba e de Pernambuco, em 2010, que foi acolhido.

Registre-se, ainda, que sobre esses dispositivos – inciso V-A e § 5º do art. 109 da CF – pende o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.486, proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), que alega, em síntese, malferimento do princípio constitucional do juiz natural, do devido processo legal e em que é questionada a grande discricionariedade na atuação do Procurador-Geral da República que pode, a qualquer momento do inquérito ou do processo, suscitar o incidente.

Por fim, cabe também citar o art. 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias prevê que o Brasil propugnará pela formação de um Tribunal Internacional de Direitos Humanos.

Nesse sentido, há de ser considerada meritória e materialmente consentânea com o texto constitucional proposição legislativa, como a que ora se aprecia, que tenha como objetivo ampliar o espectro de proteção dessa categoria destacada de direitos fundamentais, pela ampliação do rol dos legitimados a propor o incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal dos feitos em que restar caracterizada, no âmbito da Justiça

estadual, o risco de descumprimento das obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos.

É bastante louvável a iniciativa que amplia a legitimação ativa em questão de tamanha relevância, especialmente em nosso país que, a despeito de todos os avanços recentes no combate à miséria, à pobreza extrema, à discriminação, à violência policial, ao trabalho escravo, à exploração sexual de crianças e adolescentes e à tortura, ainda se depara com espectro bastante amplo de violação aos direitos humanos, conforme se extrai do sítio da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Elimina-se, com a medida proposta, o monopólio da decisão sobre a provocação do incidente processual pelo Procurador-Geral da República. Com a aprovação desta PEC, sua participação continuará sendo fundamental, mas não será mais o único legitimado. É imprescindível incorporar todas as forças políticas e jurídicas a essa verdadeira cruzada contra a reiterada violação dos direitos humanos em nosso país.

No que concerne ao mérito da proposição, resta apreciar, neste parecer, se, de fato, todos os legitimados a propor ação direta de inconstitucionalidade, como sugere a PEC sob análise, devem ser automaticamente legitimados a propor o incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal, de que trata o § 5º do art. 109 da CF.

Como a essência do instituto é o deslocamento da competência da Justiça de um dado Estado para a Justiça Federal, para o julgamento de determinada violação a direitos humanos, não parece razoável que a Mesa da Assembléia Legislativa desse mesmo Estado seja legitimada a suscitar o incidente. Estarão a Assembléia Legislativa e as forças políticas que nela atuam envolvidas, de alguma forma, pela atmosfera de pressões e contrapressões que incidem sobre a Justiça estadual e que dão lastro ao pedido de deslocamento de competência.

Raciocínio similar poderia ser atribuído à legitimidade do Governador do Estado. Além de tudo que já foi dito, poderia ser argüida a violação da independência dos Poderes, materializada na suposta tentativa de interferência do Governador nas competências da Justiça de seu Estado. Não

raras seriam as alegações de que a iniciativa de propor o deslocamento da matéria para a Justiça Federal dar-se-ia num contexto de retaliação por decisões contrárias ao interesse do Governador ou do grupo político que o apóia.

De outro giro, não nos parece haver interesse jurídico das Assembléias Legislativas de outros Estados ou de outros Governadores em situações como essas.

Parece, também, desarrazoadamente ampla a legitimação de confederações sindicais e de entidades de classe de âmbito nacional.

Graves distúrbios processuais poderiam ser gerados em face do elevado número de confederações e entidades de classe existentes no país, que seriam habilitadas a deflagrar o incidente de deslocamento de competência, com impacto na normalidade do funcionamento dos Poderes Judiciários estaduais.

Lembre-se, em complemento, que é pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que as entidades sindicais e de classe devem demonstrar pertinência temática para que sejam consideradas legitimadas a propor ação direta de inconstitucionalidade. Já existe, pois, um filtro para a atuação dessas entidades no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade das normas.

Em síntese, não nos parece adequado que sejam considerados legitimados a suscitar o incidente de deslocamento de competência: as Mesas de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal (inciso IV do art. 103 da CF); os Governadores de Estado ou do Distrito Federal (inciso V do art. 103 da CF); e as confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional (inciso IX do art. 103).

Seriam legitimados: o Presidente da República (art. 103, I da CF); a Mesa do Senado Federal (art. 103, II); a Mesa da Câmara dos Deputados (art. 103, III); o Procurador-Geral da República (art. 103, VI); o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (art. 103, VII); e partido político com representação no Congresso Nacional (art. 103, VIII).

Assim, estamos apresentando emenda que expressamente determina os legitimados a suscitar o incidente de deslocamento de competência, nessa linha de entendimento.

Acreditamos que, com essas alterações, mantém-se a principal diretriz que consta da PEC nº 80, de 2011, que é ampliação do rol dos legitimados a deflagrarem o incidente de deslocamento de competência de matéria de direitos humanos da Justiça estadual para a Justiça Federal, com o intuito de incorporar a comunidade política e jurídica na imensa tarefa de minimizar os eventos de violação dos direitos humanos no país.

III – VOTO

Pelo exposto, manifestamo-nos pela aprovação da PEC nº 80, de 2011, com as emendas apresentadas a seguir.

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se à ementa da Proposta de Emenda à Constituição nº 80, de 2011, a seguinte redação:

Altera o § 5º do art. 109 da Constituição Federal, para ampliar o rol dos legitimados a suscitar incidente de deslocamento de competência.

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se ao art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 80, de 2011, a seguinte redação:

“**Art. 1º** O § 5º do art. 109 da Constituição Federal passa a vigor com a seguinte redação:

“Art. 109.....

.....

§ 5º Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, os legitimados indicados nos incisos I, II, III, VI, VII e VIII do art. 103 poderão suscitar perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte.”(NR)

EMENDA Nº - CCJ

Renumere-se o **Art. 3º** da Proposta de Emenda à Constituição nº 80, de 2011, para **Art. 2º**.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator