MESTRADO PROFISSIONAL · FACULDADE BAIANA DE DIREITO
REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA E JUSTIÇA MULTIPORTAS
Salvador · v. 1 · Ano 2026

Federalismo simétrico, subsidiariedade e o incidente de deslocamento da competência[1].

PAULA SARNO BRAGA
Email: paulasarnobraga@lagoesarno.com.br. Insta: @paula_sarno.

Como citar: BRAGA, Paula Sarno. Federalismo simétrico, subsidiariedade e o incidente de deslocamento da competência. **Revista de Administração Judiciária e Justiça Multiportas**, Salvador, v. 1, 2026.
Recebido em: 07/10/2026 · **Aprovado em:** 11/11/2026

1 INTRODUÇÃO.

Não são corriqueiros trabalhos científicos que analisem o federalismo no contexto do Judiciário - mais especificamente dos seus órgãos, da sua composição, de suas competências, e do processo que é ali utilizado como instrumento de trabalho. Mas esse tem sido tema de pesquisas e publicações ao longo dos últimos anos, de mesma autoria do presente artigo.

Aqui, a proposta é a continuidade do desenvolvimento de um raciocínio de releitura do federalismo na perspectiva do Judiciário, mas, agora, com a identificação da necessidade de reconhecimento da necessidade de observância da subsidiariedade na repartição de competências jurisdicionais (com prestígio dos níveis federativos locais), a busca de competências adequadas, e a inexistência de qualquer hierarquia entre os entes federados, não havendo supremacia da competência de órgãos jurisdicionais federais sobre os estaduais (ou vice-versa), ou entre decisões judiciais de origem federal ou estadual.

[1]Este artigo é resultado das atividades do grupo de pesquisa "Transformações nas teorias sobre o processo e o direito processual", vinculado à Universidade Federal da Bahia, ambos cadastrados no Diretório Nacional de Grupos de Pesquisa do CNPq (respectivamente, nos links http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/91937, e dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/7958378616800053), membro fundador da "ProcNet – Rede Internacional de Pesquisa sobre Justiça Civil e Processo contemporâneo" (http://laprocon.ufes.br/rede-de-pesquisa).

Artigo publicado em acesso aberto sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

Tudo isso para analisar, enfim, o impacto do pacto federativo, em especial da simetria federativa e da subsidiariedade, no incidente de deslocamento de competência da Justiça Estadual para a Justiça Federal, em nome do cumprimento de obrigações constantes em tratados internacionais, cf. art. 109, V-A, §5.º, CF.

2 A SUBSIDIARIEDADE E A REPARTIÇÃO DA COMPETÊNCIA JURISDICIONAL

Tem-se como da essência do federalismo brasileiro o chamado *princípio da subsidiariedade*[2-3], segundo o qual a cada nível de poder devem ser concedidas as competências que melhor possam exercer[4], de modo que nada deve ser exercido por poder de nível central quando o possa sê-lo por poder de nível parcial (local).

Isso significa que só serão atribuídas competências ao ente federal, que não possam ser suficientemente desempenhadas por ente estadual; e só serão destinadas competências ao ente estadual, quando não possam ser desempenhadas no plano municipal. Ou seja, o Município prefere ao Estado que, por sua vez, prefere à União.

Intimamente ligado ao princípio da subsidiariedade e com ele dialogando, tem-se o princípio da descentralização democrática que prevê que comunidades regionais

[2]Inicialmente, a subsidiariedade era vista como princípio filosófico ou política social almejada, quando abordada por autores como Aristóteles e Dante Alighieri e, mais recentemente, na doutrina social da Igreja. O princípio da subsidiariedade, em termos jurídicos, se origina do Tratado do Direito Comunitário europeu (Tratado de *Maastricht*, em especial no art. 3B). A ideia é a proximidade das decisões e dos cidadãos a que se destinam. Em termos de competência, lá estabelece que a competência da Comunidade Europeia deve ser reservada para casos em que a atividade não possa ser suficientemente realizada pelos Estados-membros ou seja, quando se justifique, em razão do alcance e das repercussões dessa atuação, que seja melhor realizada no plano comunitário. É o que sintetiza Raul Machado Horta ao afirmar que: "A regra de competência concebe o princípio em função dos critérios da realização suficiente, quando se tratar dos Estados-membros, e da *melhor* realização, no caso da Comunidade". (HORTA, Raul Machado. Federalismo e o princípio da subsidiariedade. *Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas*, Rio de Janeiro, n. 21, 2002, p. 153-161). Sua primeira manifestação em termos de Direito constitucional dá-se na previsão do art. 23 da Lei Fundamental da República Alemã, quando é colocado dentre os princípios democráticos, sociais etc. necessários para a construção da Comunidade Europeia. No Direito constitucional brasileiro, o princípio não é explicitamente consagrado. Mas se observa um ambiente jurídico, político e cultural profícuo para seu acolhimento e desenvolvimento, tendo em vista ser uma ordem federativa de três planos (federal, estadual e municipal), com incorporação de técnica de repartição vertical de competências concorrentes. A subsidiariedade contém a ideia de subsídio, complementação e supletividade, que são afins, pois, com as atribuições dos Estados-membros de suplementar e suprir leis federais gerais no âmbito da competência concorrente. É um corolário do federalismo cooperativo e do regime de repartição de competência adotado. E, admitida a subsidiariedade como ínsita ao Direito constitucional brasileiro, as palavras de ordem são descentralização e valorização da atuação de unidades parciais regionais e locais. (HORTA, Raul Machado. Federalismo e o princípio da subsidiariedade. *Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas*, Rio de Janeiro, n. 21, 2002, p. 160-165).

[3]Visualizando-a como postulado, com inspiração nas lições de Humberto Ávila, sob argumento de que a subsidiariedade é mais estruturante e se traduz em modo de raciocinar e argumentar em torno de princípios, SILVA, Anderson Santos. O conteúdo constitucional do princípio federativo. *Revista Jurídica da Presidência Brasília*, v. 15 n. 106, 2013 p. 458.

[4]BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade. Conceito e evolução.* Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 91.

e locais devem ter competências próprias para reger e administrar questões da população do seu território[5].

E tudo isso contribui para que se identifique a subsidiariedade (e a descentralização democrática) como importante norte na busca por entes com competência adequada para os mais diferentes processos decisórios, em especial aqueles de que se ocupa o Judiciário[6].

Por exemplo, é valido questionar, nesse contexto, e à luz dessa principiologia, a opção jurisprudencial do STJ (conforme enunciado n. 489 da sua súmula) de, no caso de ações coletivas conexas pendentes na Justiça Federal e na Justiça Estadual, preferir que sejam reunidas na Justiça Federal – sem nem ao menos considerar a necessidade de ponderação casuística em torno de qual órgão teria competência adequada para tanto. Assim como repensar, com base nesses mesmos princípios, o incidente de deslocamento da competência da Justiça Estadual para a Justiça Federal do processo em que se discuta grave violação a direitos humanos (art. 109, V-A, e § 5º, CF) – tema abordado mais adiante, em item derradeiro.

Colocando a subsidiariedade em plano principiológico, afirma Baracho que "a subsidiariedade é princípio de repartição de competências que, aplicado ao Direito

[5]CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição.* 7 ed. Coimbra. Almedina, 2003, p. 363.

[6]Segundo o princípio da competência adequada, havendo mais de um órgão abstratamente competente – com competência concorrente, pois -, deve predominar o exercício da competência daquele que, no caso concreto, revela ser o mais adequado para julgar a causa – por estar, por exemplo, mais próximo do local do fato ou por facilitar a defesa do réu etc. Assim, segundo Antonio do Passo Cabral: "O juiz natural passa a ser o juiz que pode decidir melhor" (CABRAL, Antônio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil.* Tese apresentada no concurso de provas e títulos para provimento do cargo de Professor Titular de Direito Processual Civil da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017, p. 370 e 371; cf. CABRAL, Antônio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil.* São Paulo: RT, 2021, p. 310 ss.). O tema já foi abordado com mais atenção em outros trabalhos: BRAGA, Paula Sarno. Competência adequada. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 219, 2013; BRAGA, Paula Sarno. *Norma de Processo e Norma de Procedimento. O problema da repartição da competência legislativa no Direito constitucional brasileiro.* Salvador: Jus Podivm, 2015, p. 256-262. Abordam a possibilidade de controle da competência a partir da adequação, por exemplo, CABRAL, Antônio do Passo. *Forum non conveniens* e o controle da competência adequada no processo civil brasileiro. In: MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel; DOTTI, Rogéria. *O processo civil entre a técnica processual e a tutela dos direitos*. São Paulo: RT, 2017, p. 68; LINO, Daniela Bermudes. Competência territorial adequada nas ações coletivas socioambientais: considerações sobre o CC 144.922/MG. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: RT, 2018, v. 92, p. 04 ss.

Constitucional, encontra sua expressão imediata no federalismo"[7]. É, pois, integrante do próprio conteúdo do princípio federativo[8].

Daí se pode concluir que as decisões legislativas (assim como outras fontes normativas, como regimentos internos dos tribunais) e administrativas (como resoluções do CNJ e de tribunais) devam ser tomadas pelo nível político mais próximo dos seus destinatários (da decisão)[9], presumidamente tomado como o mais adequado.

E não podem ser desconsideradas, nesse raciocínio, as decisões judiciais[10]. Talvez por isso, subsista a preocupação de definir-se a competência jurisdicional estadual como sendo residual, determinando-a por exclusão, deixando a encargo das Justiças locais tudo quanto não expressamente destinado ao Judiciário da União.

Não existem, no Brasil, justiças municipais – o que se reflete na falta de representatividade municipal nos Tribunais de Justiça do Estado e nos Tribunais nacionais. O ponto não passa desapercebido e há quem critique, pois destoa, em tese,

[7]BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade. Conceito e evolução.* Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 93. Segundo André Tavares, a proporcionalidade também serve de sustento à chamada subsidiariedade (TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional***.** 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 951), pontuando Zimmermann, que, somente quando a instância parcial e inferior não demonstra aptidão e condições adequadas de atender e dar concretude a um interesse comum, a instância centralizadora (União) deve entrar em cena (ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 210-212).

[8]Trata-se de princípio expresso no art. 3.º, do Tratado de Maastricht, de 1992, e no art. 23, da Constituição Alemã de 1949 (redação de 1990) (TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional.* 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 951).

[9]BASTOS, Celso Ribeiro. *A federação e a constituinte.* São Paulo: Themis, 1986, p. 9; BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio de subsidiariedade. Conceito e revolução. *Revista de Direito Administrativo,* Rio de Janeiro, v. 200, 1995, p. 52-54; BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade. Conceito e evolução.* Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 92; BORGES NETTO, André Luiz. *Competências legislativas dos Estados-Membros.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 84, 90 e 91; CAMBI, Eduardo. Normas Gerais e Fixação da Competência Concorrente na Federação Brasileira. *Revista de Processo,* São Paulo, v. 92, 1998, p. 06 e 07. Juraci Mourão visualiza a aplicação do princípio no ordenamento brasileiro com reservas, diante das grandes diferenças e desigualdades regionais e locais, que implicariam dificuldades de implemento das atribuições conferidas a certos Estados e Municípios. Para o autor, a ideia de preponderância do interesse aplicada isoladamente é mais moderada e eficaz, permitindo que entes periféricos atuem próximos de sua realidade na medida do possível. (FILHO, Juraci Mourão Lopes. *Competências Federativas***.** Salvador: Jus Podivm, 2012, p. 261-263). Na verdade, a leitura conjunta de ambos princípios permite chegar ao meio-termo.

[10]Mas o que se sustenta não é a aplicação irrazoável ou desvirtuada do princípio da subsidiariedade, a ponto de desnaturar competências constitucionais dos órgãos jurisdicionais brasileiros. Por exemplo, a Resolução n. 03/2016, do STJ, publiciza o entendimento da Corte Especial de que cabe Reclamação contra decisão de Turma Recursal Estadual ou de Distrito Federal que contrarie entendimento consolidado do STJ (em IAC, IRDR, REsp repetitivos, súmulas) ou para garantir observância de precedente, perante o Tribunal de Justiça do Estado. Apesar do entendimento prestigiar a competência de tribunal local e mais próximo da população destinatária, acaba por incorrer em violação o princípio do juiz natural, na medida em que o STJ delega competência sua (constitucional e absoluta, para garantir autoridade de suas decisões) para Tribunal de Justiça do Estado, e ainda diz qual órgão interno (Câmaras Reunidas ou Seção Especializada) que vai exercê-la (DIDIER JR, Fredie; CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *Curso de Direito Processual Civil.* 19 ed. Salvador: Jus Podivm, 2022, v. 3, p. 714), assim como viola o princípio federativo, pois atribui para Tribunal Estadual competência para defender interpretação uniforme firmada pelo STJ em torno de lei federal, o que ainda dá ensejo e abre espaço para que cada Estado adote interpretação diversa.

da igualdade e subsidiariedade esperada do federalismo brasileiro. Essa descentralização do Judiciário tornaria a Justiça mais próxima ainda do jurisdicionado[11].

Entretanto, dificuldades práticas e operacionais acenam que esse não seria um caminho viável para a maior parte dos Municípios brasileiros, diante, sobretudo, dos altos custos que envolveriam a manutenção de um judiciário local. E o raciocínio adequado à luz da subsidiariedade é de que a competência jurisdicional é alocada e concentrada em estruturas judiciárias da União e dos Estados, exatamente porque não podem ser suficiente e satisfatoriamente exercidas no contexto municipal. Além disso, atentaria contra a simetria federativa a previsão de judiciários municipais, quando se sabe que a maioria dos Municípios brasileiros ficaria para trás e não teria como atender de forma minimamente aceitável esse chamado constitucional.

Porém, uma boa forma de compensar (ou ao menos minimizar) a inexistência de judiciário municipal seria permitir a participação consultiva de ente municipal[12], na condição de *amicus curiae*, nos processos que envolvam interpretação e aplicação de lei do Município, considerando a "especificidade do tema" (art. 138, CPC)[13]. Seria assegurado um diálogo federativo do Município com o Judiciário de outra esfera da federação, contribuindo, assim, a municipalidade, para o exercício da função jurisdicional e do ofício hermenêutico dos atos normativos oriundos da sua localidade. Seria o desempenho de uma função tipicamente consultiva, na linha do que prevê o art. 30 da LINDB (Decreto-Lei n. 4.657/1942, inserido pela Lei n. 13.655/2018)[14-15], que

[11]Assim, CRITSINELTIS, Marco Falcão; FONSECA, Ney Moreira da. *O Poder Judiciário Municipal e a Aplicação Social da Pena*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 160 ss.; TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional.* 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1.021.

[12]Reflexão surgida em diálogo virtual com Antonio do Passo Cabral.

[13]Segundo o art. 376, CPC, se a parte alegar Direito municipal, o juiz, desconhecendo a existência do enunciado normativo, poderá determinar a produção de prova do seu teor e vigência. Quando se trata de dispositivo que já vem sendo invocado nos tribunais, a interpretação dada a ele pelos tribunais pode ser objeto de prova. Mas isso não torna menos útil ouvir a municipalidade a esse respeito, ainda mais por contribuir para garantir sua participação no processo de construção do sentido a ser dado às suas leis, considerando valores e contextualizações locais.

[14]"Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas".

[15]Antonio do Passo Cabral enxerga o art. 30 da LINDB como um divisor de águas para a função consultiva no ordenamento brasileiro, por permitir que os próprios juízes exerçam uma jurisdição consultiva de forma mais abrangente, assim como o Judiciário responda a consultas em torno da administração da justiça. Na proposta desse texto, a consulta possível teria natureza diferente, pois seriam ouvidos entes legislativos ou administrativos, acerca do ato legislativo municipal em questão, o que é perfeitamente possível, tendo em vista a abrangência do texto legal que fala de consultas a "autoridades públicas", sem nenhum tipo de restrição à esfera estatal que integre (CABRAL, Antonio do Passo. *Jurisdição sem decisão: non liquet e consulta jurisdicional no direito processual civil.* Tese apresentada como requisito para promoção ao posto de Professor Titular da Faculdade de Direito. Universidade do

prevê o dever das autoridades públicas (dentre elas, as municipais) de prestar consultas, para aumentar a segurança jurídica na interpretação e aplicação de atos normativos. Seria, ainda, mais uma manifestação de transfederalismo, tendo em vista tratar-se de colóquio interfederativo e interinstitucional entre Poderes diferentes e de contextos federativos distintos.

Nesse particular, ter-se-ia, ainda, espaço legislativo para a produção de lei municipal suplementar em matéria de processo e procedimento (temas coincidentes entre si) [16], para disciplinar essa hipótese de intervenção do Município como *amicus curiae* consultivo, definindo, por exemplo, o ente ou órgão que interviria (como a Câmara de Vereadores, o Prefeito, a procuradoria local), e seu papel em juízo - com base na competência que lhe é conferida pelos arts. 22, I, e 24, XI, 30, I e II, CF, para "legislar sobre assuntos de interesse local", e "suplementar a legislação federal e estadual no que couber" (i.e., em matéria de interesse local)[17].

Uma forma adicional de aproximar e avizinhar ao menos as portas extrajudiciais de acesso à justiça da municipalidade seria admitir a criação e disciplina de câmara de mediação e conciliação (art. 174, CPC, e art. 32 da Lei n. 13.140/2015), para solução consensual de conflitos que envolva o Município (ou órgãos/entidades da administração municipal), com base na competência que lhe é conferida pelo art. 30, I e II, CF, para "legislar sobre assuntos de interesse local", e "suplementar a legislação federal e estadual no que couber" (i.e., em matéria de interesse local), e numa extensão da prerrogativa reconhecida no art. 174, CPC. Seria possível, ainda, aproveitar essa mesma estrutura para instituir câmara de arbitragem que permita solução heterocompositiva e jurisdicional para esses conflitos administrativos[18].

Estado do Rio de Janeiro, Centro de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, 2022, p. 124 e 127; sobre a jurisdição consultiva, VOGT, Fernanda Costa. *Cognição do juiz no processo civil: flexibilidade e dinamismo dos fenômenos cognitivos*. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 231-235).

[16]Sobre a inexistência de diferença entre processo procedimento, BRAGA, Paula Sarno. *Norma de Processo e Norma de Procedimento. O problema da repartição da competência legislativa no Direito constitucional brasileiro.* Salvador: JusPodivm, 2015, p. 352, 353, 34 ss., 383, 384

[17]Apesar de não existir uma justiça municipal, exemplos como esse demonstram que não é irrelevante a competência dos Municípios para produzir lei municipal suplementar em matéria de processo e procedimento – ainda que se trate de processo/procedimento conduzido por Judiciário estadual ou federal. O Legislativo municipal pode produzir leis que regulamentem, por exemplo, o poder de seus procuradores de selar negócios processuais, estabelecendo hipóteses de negociação processual (inclusive os limites a serem observados para a prática de atos como a desistência de ação ou de recurso), assim como a possibilidade de intimação de seus procuradores por telefone.

[18]Talvez, de acordo com sugestão de Leandro Fernandez, em diálogo informal, uma outra possibilidade seja a criação de previsão assemelhada àquela constante no art. 36, *caput* e § 1º, Lei 13.140/2015: "Art. 36. No caso de conflitos

Isso é possível por ser a arbitragem matéria de processo e procedimento (que se confundem entre si) e, pois, na linha da interpretação anteriormente já dada aos artigos 22, I, e 24, XI, CF, objeto de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal[19] - ainda mais quando voltada para resolver conflito que envolva a administração pública -, bem como por tratar-se de assunto de interesse local.

Assim, a Lei Federal n. 9.307/1996 contem normas gerais de arbitragem que podem ser suplementadas (ou supridas) pelos Estados e Municípios. Não é à toa que já existe Lei e Decreto municipal sobre arbitragem em São Paulo e Lei Estadual sobre o mesmo assunto em Minas Gerais, por ex. Afinal, ao lado das normas gerais federais constantes na Lei n. 9.307/1996, podem ser criadas normas suplementares (e supletivas), de origem estadual ou municipal, para disciplina de assuntos ligados ao processo arbitral a ser empregado no território daquele Estado ou Município[20] e a câmara arbitral a conduzi-lo.

É o caso da Lei n. 19.477/2011 do Estado de Minas Gerais, que trata da instauração do juízo arbitral para a solução de litígio em que o Estado seja parte, regulamentando sua atuação[21-22]. Lá estão previstas regras que estabelecem, por exemplo, que só poderá ser árbitro sujeito com "conhecimento técnico compatível com a natureza do contrato" e que seja "membro de câmara arbitral inscrita no Cadastro

que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, a Advocacia-Geral da União deverá realizar composição extrajudicial do conflito, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado-Geral da União. § 1º Na hipótese do *caput*, se não houver acordo quanto à controvérsia jurídica, caberá ao Advogado-Geral da União dirimi-la, com fundamento na legislação afeta".

[19]BRAGA, Paula Sarno. *Norma de Processo e Norma de Procedimento. O problema da repartição da competência legislativa no Direito constitucional brasileiro.* Salvador: JusPodivm, 2015, p. 352, 353, 34 ss., 383, 384

[20]Ou das comunicações entre árbitros e juízes, como propõe o Código de Procedimentos em Matéria Processual do Estado de Pernambuco (Lei n. 16.397/2018) acima citado, nos seus artigos 93 e 94. Prevê, dentre outros, que juízes devem cooperar com árbitros, inclusive no cumprimento de ordens, diligências, despachos e decisões, solicitado por carta arbitral - que preencha requisitos da precatória e contenha convenção de arbitragem, bem assim prova de nomeação do árbitro e da sua aceitação. Além disso, chama a atenção a possibilidade de tramitação da carta pela via eletrônica e o regramento das hipóteses de recusa da carta arbitral.

[21]Disponível em <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=19477&comp=&ano=2011>. Acesso em 04 out 2014.

[22]Há outras possibilidades no âmbito da arbitragem. O art. 4.º, II, da Lei Complementar n. 80/1994 que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e que prescreve *normas gerais* para sua organização nos *Estados*, insere, dentre as suas funções institucionais, a promoção prioritária da solução extrajudicial dos litígios, inclusive por meio de arbitragem. Ora, mais do que razoável uma lei estadual regulamentar essa atuação dos defensores no contexto da arbitragem, tratando da possibilidade de defensores públicos agirem como procuradores das partes nesses processos arbitrais, bem como de órgão da Defensoria Pública assumir a condição de câmara ou tribunal arbitral, com serviços gratuitos e voltados para tutela de direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, dos necessitados.

Geral de Fornecedores de Serviços do Estado". Disciplinam-se, ainda, os requisitos necessários para a atuação de câmara arbitral nesses litígios[23].

É, mais ainda, o caso da Lei n. 17.324/2020, do Município de São Paulo[24], que "institui a Política de Desjudicialização no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta", e, no seu art. 7.º, prevê que "A Administração Pública Municipal Direta e Indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis, nos termos da Lei Federal nº 9.307, de 23 de setembro de 1996", regulamentando a matéria no Decreto n. 59963/2020[25], que trata de questões ligadas à convenção de arbitragem (negócio jurídico processual), ao procedimento a ser seguido e às câmaras em que poderá ocorrer, por exemplo. Entretanto, ao invés de instituir câmara arbitral municipal, também prevê um cadastramento de câmaras arbitrais, mediante criação de uma lista referencial das entidades que atendam requisitos mínimos do art. 19 deste mesmo decreto, para permitir a administração de procedimentos arbitrais envolvendo a Administração Pública Municipal Direta e Indireta.

A CF opta, ainda, por investir, por sua vez, em outras formas de descentralização (ainda que não federativa) do Judiciário, como a Justiça Itinerante (cf. arts. 107, §2.º, 115, §1.º, e 125, §7.º, CF), a possibilidade de juiz de direito exercer competência trabalhista ou federal (arts. 109, §3.º, e 112, CF) quando ausente juiz do trabalho ou juiz federal na localidade, e, também, com a descentralização das funções do TRF, TRT e TJ, mediante atuação de Câmaras Regionais (art. 107, §3.º, 115, §2.º, 125, §6.º, CF).

A proximidade do agente produtor das decisões estatais (legislativas, administrativas e jurisdicionais) contribui para o melhor exercício de direitos por aqueles que por elas (decisões) serão atingidos, seus destinatários, bem como permite a mais autêntica fiscalização, pela população local, do exercício desse poder

[23]"Art. 10. A câmara arbitral escolhida para compor litígio será preferencialmente a que tenha sede no Estado e deverá atender ao seguinte: I - estar regularmente constituída por, pelo menos, três anos; II - estar em regular funcionamento como instituição arbitral; III - ter como fundadora, associada ou mantenedora entidade que exerça atividade de interesse coletivo; IV - ter reconhecida idoneidade, competência e experiência na administração de procedimentos arbitrais".

[24]Disponível em: <Lei Ordinária 17324 2020 de São Paulo SP (leismunicipais.com.br)>. Acesso em 11 ago 2021.

[25]Disponível em: <Decreto 59963 2020 de São Paulo SP (leismunicipais.com.br)>. Acesso em 11 ago 2021.

jurisdicional, normativo e gestor. Isso também na perspectiva do mais efetivo acesso à justiça e da fiscalização popular da prestação dos serviços jurisdicionais.

Os problemas e os conflitos identificados no seio da sociedade são predominantemente locais, e as respostas, soluções e caminhos possíveis são, a princípio, mais bem concebidos e construídos no plano local[26].

Em que pese a opinião de certos autores, segundo os quais esse foi um norte considerado pelo Constituinte originário de 1988 na repartição de competência[27] (i.e., a subsidiariedade), outros denunciam sua postura centralizadora a partir da qual muito pouco fora destinado aos Estados, cuja competência ficou deveras reduzida em extensão e relevância[28]. Teria havido um desvirtuamento do princípio da subsidiariedade a tal ponto que Celso Ribeiro Bastos tem admitido, contrariado, que "a regra de ouro da nossa federação tornou-se a de que a União cumpre um papel hegemônico na atividade legislativa em todos os níveis"[29].

Entretanto, a CF traz regras que, lidas em conjunto, despontam no sentido do prestígio dessa subsidiariedade. Basta pensar na colocação do Município com *status* de ente federado, enfatizando a descentralização com estabelecimento de esferas mais localizadas e reduzidas de autonomia política e administrativa; ou, ainda, a previsão do art. 25, §1º, CF, segundo a qual "são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição", atribuindo-se a esses entes parciais poderes por exclusão (remanescentes e residuais)[30]. A própria competência residual do Judiciário estadual (já mencionada), que é organizado por lei local, desponta nesse sentido, ainda que na perspectiva jurisdicional.

A partir daí se coloca a necessidade de implemento de interpretações do texto da CF e da própria lei (bem como de outras fontes normativas) que se conduzam por esse espírito de busca do interesse que predomine em torno da decisão legislativa ou

[26]SILVA, Anderson Santos. O conteúdo constitucional do princípio federativo. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 15 n. 106, 2013 p. 458.

[27]BORGES NETTO, André Luiz. *Competências legislativas dos Estados-Membros.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 85 e 91. Apesar do autor, em seguida, reconhecer que a descentralização almejada não se implementou, concentrando-se maior soma de poderes com a União.

[28]FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988.* São Paulo: Saraiva, 1997, 1 v., p. 197.

[29]BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 259.

[30]SILVA, Anderson Santos. O conteúdo constitucional do princípio federativo. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 15 n. 106, 2013 p. 468.

administrativa (ou jurisdicional) a ser adotada (geral, regional ou local)[31], mantendo-a o mais próxima possível da população destinatária. Isso nada mais é do que uma leitura voltada para a identificação da autoridade com competência adequada para decidir.

3 FEDERALISMO SIMÉTRICO. AUSÊNCIA DE PREFERÊNCIA NO EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIAS

O grau de descentralização do federalismo interfere na repartição de poderes.

Quando a descentralização é mais intensa, são conferidas competências mais amplas aos Estados-membros (ex.: EUA). Quando a centralização se acentua é concentrada maior parcela de competência no poder central.

Mas na federação não há supremacia do poder central sobre Estados, nem dos Estados sobre o poder central. Há igualdade entre os entes que compõem a federação.

A despeito disso, no federalismo norte-americano, por exemplo, colocou-se em voga o chamado "princípio de supremacia nacional sobre Estados" para o contexto do conflito constitucional de competências legislativas.

A jurisprudência norte-americana sustentou que, se a lei estadual contraria a lei federal, quando ambas revelam sinais razoáveis e consideráveis de constitucionalidade, prevalece a lei federal. Isso porque sua Constituição prevê que a lei federal, a Constituição e os tratados são legislação suprema no país. A ideia é que a lei federal não pode ser contrariada por lei estadual por mais que essa última seja produzida no exercício de competência constitucionalmente assegurada[32].

No Brasil, a questão é resolvida no contexto da aferição da constitucionalidade formal da lei - i.e., se o Estado, ao produzi-la, invadiu esfera de competência da União.

---

[31]A boa razão, proporção e medida nessa partilha da competência são asseguradas pelo chamado *princípio da predominância do interesse* (ou *peculiar interesse*), que determina que se incumba à União a competência de cuidar de temas e questões sobre os quais prevaleça interesse geral ou nacional, reservando-se aos Estados a tarefa de tratar daquilo em que prevaleça o interesse regional e, por fim, aos Municípios, debruçar-se sobre assuntos de interesse mais localizado. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 476; MELLO, Rafael Munhoz de. Aspectos Essenciais do Federalismo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, n. 41, 2002, p. 144. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello assevera que a distribuição de competência se dá com base na regra do "peculiar interesse", constatando que os interesses ou são peculiares (particulares) a uma certa "zona" – interessando diretamente àquela localidade e só indiretamente a todo país - ou são gerais, interessando diretamente a todo país. Assim, o que se leva em consideração na identificação do interesse peculiar ou particular é a predominância do interesse local sobre o nacional e, não, a exclusividade do interesse local. (MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Natureza Jurídica do Estado Federal.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1937, p. 72 e 73).

[32]BASTOS, Celso Ribeiro. *A federação e a constituinte.* São Paulo: Themis, 1986, p. 29-31.

Por isso, o princípio citado, segundo Celso Bastos, não faria sentido aqui[33]. A despeito disso, há doutrina que com ele se impressione a ponto de afirmar uma suposta supremacia da lei federal sobre a estadual (princípio da hierarquia das leis)[34]. Segundo Celso Bastos, isso é importação acrítica, simplista e exacerbadora do sentido desse princípio norte-americano (de aplicação restrita e excepcional nos EUA)[35].

Prova de que essa visão não tem cabimento no ordenamento constitucional brasileiro é a previsão do art. 102, III, "d", CF (inserida pela EC n. 45/2004), de que o STF tem competência para julgar, em recurso extraordinário, causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida reputar "válida lei local contestada em face de lei federal", sendo que, nesse contexto, parece válido considerar haver competência implícita do STF, também, para o julgamento de recurso extraordinário quando ocorrer o inverso, i.e., quando a decisão recorrida considerar válida lei federal em detrimento de lei local. Afinal, o modelo federativo brasileiro não estabelece subordinações ou privilégios entre os entes federativos e seus atos normativos[36]. Cabe ao STF dizer se, pela CF, quem tinha competência para legislar sobre a matéria era o Estado (ou Município, acrescente-se), por lei local, ou a União, por lei federal; ou se deve prevalecer a lei local ou federal, o que denota que não se dá tratamento privilegiado a nenhuma das entidades federativas ou suas leis.

Junto a isso, a ADin n. 5492 (do Governador do Rio de Janeiro) veio denunciar outras atitudes legislativas de quebra da igualdade federativa na esfera jurisdicional. Isso porque o artigo 1.035, §3º, inciso III, CPC, prevê a repercussão geral presumida do recurso extraordinário quando decretado inconstitucional apenas tratado ou lei federal, o que facilita o acesso ao STF pelas vias extraordinárias somente nos casos de inconstitucionalidade de atos normativos federais, sem previsão dessa mesma

[33]O que ratificam, MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional.* 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 886 e 887.

[34]Essa ausência de hierarquia também já foi ignorada por emendas constitucionais e leis editadas no Brasil (SILVA, Anderson Santos. O conteúdo constitucional do princípio federativo. *Revista Jurídica da Presidência***,** Brasília, v. 15 n. 106, 2013 p. 460). É o caso da moratória heterônoma admitida pelo art. 152, I, b, CTN. Segundo esse dispositivo, a União está autorizada a conceder moratória sobre tributos estaduais, distritais e municipais – quando simultaneamente concedida a tributos federais e obrigações de direito privado -, o que coloca em risco a autonomia dos entes federativos parciais estaduais e municipais, em franco prejuízo ao pacto federativo e o consectário da igualdade entre entes federados.

[35]BASTOS, Celso Ribeiro. *A federação e a constituinte.* São Paulo: Themis, 1986, p. 29-31.

[36]TAVARES, André Ramos. A repercussão geral no recurso extraordinário. *Reforma do Judiciário – analisada e comentada*. São Paulo: Método, 2005, p. 211.

abertura da sua competência recursal quando em jogo ato normativo estadual, distrital ou municipal.

Trata-se de caso de preferência federativa indevida (art. 19, III, CF) e quebra do dever de lealdade federativa (pela desconsideração dos interesses dos demais entes federativos, ou ausência de foco no bem comum) - como dito na petição inicial da referida ação[37]. Denuncia-se ter a União criado regime que beneficia somente seus próprios interesses, sem tutela dos interesses das demais esferas federativas, em pé de igualdade.

Na federação brasileira, não há supremacia do poder central sobre Estados, e vice-versa, mas, sim, paridade entre os entes que compõem a federação, não se coadunando com um federalismo cooperativo atitudes que promovem desarmonia e falta de simetria entre entes federados. A regra questionada precisa ser interpretada conforme a CF para que se entenda que também há repercussão geral presumida nos casos de inconstitucionalidade de atos normativos dos demais entes políticos.

Inclusive, o art. 19 da CF brasileira, ao consagrar algumas vedações de cunho federativo, coloca, dentre elas, no seu inciso III, a vedação a que União, Estados, DF e Municípios criem "preferências entre si", exigindo uma paridade e simetria federativa entre diferentes níveis da federação e dentre entes do mesmo nível federativo (i.e., entre um Estado federado e outro ou entre um Município e outro)[38-39].

---

[37]Trata-se da visão de SOKAL, Guilherme Jales. O Novo CPC e o federalismo: perspectivas para a advocacia pública estadual. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*. Rio de Janeiro: 2016, v. 70, p. 147 e 148. O autor também argumenta que teria havido abuso de poder legislativo (mais especificamente da competência legislativa do art. 22, I, CF).

[38]Segundo José Afonso da Silva, o dispositivo somente assegura paridade entre entes de mesmo nível, asseverando que: "A paridade federativa encontra apoio na *vedação de criar preferências* entre um Estado federado e outro ou outros, ou entre os Municípios de um Estado e os de outro ou de um mesmo Estado, ou entre Estado e Distrito Federal" (SILVA, José Afonso de. *Curso de Direito Constitucional Positivo.* 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 474).

[39]Mas, na prática, predomina, ainda, a assimetria, historicamente justificada pela criação originária de Estados e Municípios sem aptidão econômica para dar conta das atribuições político-administrativas que lhes foram conferidas, com a acentuação de diferenças regionais e locais e dependência do ente central federal. Isso se revela, outrossim, em desigualdades observadas na participação estadual na composição da vontade normativa nacional, inclusive, no Judiciário. Basta observar que dos 168 ministros que estiveram ou estão no STF, mais da metade deles são originários de Estados do Sudeste do país, e somente um veio do Norte do país (do Pará, no caso o Min Menezes Direito), mas ainda assim com formação no Rio de Janeiro (Disponível em:< http://www.stf.jus.br/portal/ministro/ministro.asp?periodo=stf&tipo=estadoOrigem>. Acesso em 28 abr 2021; <http://www.stf.jus.br/portal/ministro/ministro.asp?periodo=stf&tipo=estadoOrigem, acesso em 05/12/20. Da recente notícia https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/12/senadores-pressionam-bolsonaro-por-nome-do-norte-no-supremo-em-2021.shtml?origin=uol>. Acesso em: 28 abr 2020. Informação levantada por SOKAL, Guilherme**.** *Quatro lições da Suprema Corte do Canadá para o processo civil e constitucional brasileiro.* Disponível em: <https://www.academia.edu/44815288/Quatro_li%C3%A7%C3%B5es_da_Suprema_Corte_do_Canad%C3%A1_para_o_processo_civil_e_constitucional_brasileiro>. Acesso em: 27 abr 2021, p. 14).

O Poder Judiciário Dual, com Judiciário federal e estadual, cada qual com juízes e tribunais próprios, e competências próprias, é uma expressão dessa simetria[40].

Mas há casos em que o legislador se depara com encruzilhadas federativas, cabendo a ele ponderar e definir se cabe prestigiar a atuação das Justiças da União ou das Justiças Estaduais, e qual delas, em tese, melhor desempenhará o múnus em questão.

Por exemplo, se a causa tramita na Justiça Estadual, a intervenção de um dos entes federais referidos no art. 109, I, CF, determina a competência da Justiça Federal. Mas só o juízo federal tem o poder de verificar a regularidade dessa intervenção e determinar se a competência é, de fato, sua. Desse modo, a simples intervenção do ente federal no feito já obriga o juízo estadual a remeter os autos para o juízo federal (art. 45, CPC), a quem incumbirá analisar a cabimento da intervenção: se julgar pelo seu cabimento, dará processamento ao feito; caso contrário, retornará os autos para o juízo estadual (sem suscitar conflito, cf. art. 45, § 3.º, CPC), que não poderá rever a decisão, podendo, contudo, suscitar o conflito de competência. É o que entende o STJ, a teor dos enunciados da súmula de sua jurisprudência de n. 150, 224 e 254 (em parte, positivados no art. 45, CPC).

Por outro lado, mas ainda a título de exemplificação, observe-se que a parte final do art. 109, I, CF, prevê como exceção a essa regra de que a presença ou intervenção de um dos entes federais referidos no art. 109, I, CF, determina a competência da Justiça Federal, as causas de falência (o que abrange recuperação judicial e insolvência civil, cf. art. 45, II, CPC[41]) e as causas relativas a acidente de trabalho (ajuizadas contra INSS, autarquia federal). São causas de competência exclusiva das Justiças Estaduais, ainda que haja ente federal em juízo ou interesse federal em jogo.

Fazem parte do equilíbrio federativo que se espera do ordenamento positivado, escolhas que façam a balança pender ora para um lado (central) ora para outro (parcial/periférico).

[40]NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional***.** 16 ed. Salvador: Jus Podivm, 2021, p. 614.

[41]Excepcionando a insolvência civil, tem-se precedente obrigatório do STF, Pleno, RE n. 678.162/ AL, rel. Min. Marco Aurélio, j. em 26.03.2021, publicado no Dje de 29.03.2021.

Entretanto, na interpretação e aplicação concreta das regras legais de competência, não são compatíveis com o pacto federativo e com a igualdade entre entes federados posturas judiciais que prestigiem aprioristicamente a União ou Estado, como se houvesse esse tipo de preferência constitucional entre eles como uma inerência do federalismo brasileiro. No exercício concreto de competências jurisdicionais, não há que se falar em subordinação do local ao federal ou vice-versa. A busca deve ser sempre pelo órgão com competência adequada para o caso.

Da mesma forma, decisões da Justiça nacional não se sobrepõem necessariamente àquelas que advenham de Justiças Estaduais. Cada ente e cada órgão jurisdicional atua no seu quadrante, e se um invade a esfera de competência do outro, julgando o que não lhe cabe, aplica-se o art. 64, §4.º, CPC[42] (e a *translatio iudicii*), de forma que os efeitos da decisão serão preservados, salvo se for invalidada e outra for proferida pelo órgão verdadeiramente competente.

Ainda que, eventualmente, subsistam, no sistema, decisões transitadas em julgado oriundas de justiças diversas, sendo uma delas federal e outra estadual, e não haja mais prazo para ação rescisória, o critério para definição da prevalecente é temporal. Prevalece a segunda coisa julgada, segundo entendimento firmado no STJ[43], e em doutrina[44], não havendo qualquer supremacia ou superioridade daquela oriunda do juízo ou tribunal federal.

---

[42]"Salvo decisão judicial em sentido contrário, conservar-se-ão os efeitos de decisão proferida pelo juízo incompetente até que outra seja proferida, se for o caso, pelo juízo competente".

[43]Assim, STJ, 4.ª T., AgInt no REsp n. 1270008/MS, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. em 21.08.2018, publicado no DJe 27.08.2018; STJ, 2.ª T., AgRg no AREsp n. 200.454/MG, Rel. Min. Og Fernandes, j. em 17.10.2013, publicado no DJe de 24.10.2013; STJ, 2.ª T., REsp n. 1524123/SC, Rel. Min. Herman Benjamin, j. em 26.05.2015, publicado no DJe de 30.06.2015; STJ, 2.ª T., AgInt no REsp n. 1684068/ES, Rel. Min. Og Fernandes, j. em 24.10.2017, publicado no DJe de 07.11.2017; STJ, 6.ª T., REsp n. 400.104/CE, Rel. Min. Paulo Medina, j. em 13.05.2003, publicado no DJ de 09.06.2003; STJ, 2.ª T., REsp n. 598.148/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, j. em 25.08.2009, publicado no DJe de 31.08.2009; STJ, 6.ª T., AgRg no REsp n. 643.998/PE, Rel. Min. Celso Limongi, Desembargador Convocado do TJ/SP), j. em 15.12.2009, publicado no DJe de 01.02.2010. Na verdade, a Corte Especial do STJ já firmou, em julgamento de embargos de divergência em agravo em recurso especial n. 600.811, em 2019, a tese de que, em caso de conflito de coisas julgadas, a última decisão transitada em julgado deve prevalecer, visto que "prevalece aquela que por último transitou em julgado, enquanto não desconstituída mediante Ação Rescisória" (rel. Min. Og Fernandes, julgado em 04/12/2019, DJe 07/02/2020).

[44]Em que pese subsista a visão contrária, e ela predomine dentre os processualistas paulistas, como Thereza Alvim (ALVIM, Thereza. Notas sobre alguns aspectos controvertidos da ação rescisória. *Revista de Processo.* São Paulo: RT, 1985, n. 39, p. 12), Teresa Arruda Alvim e José Miguel Garcia Medina (ALVIM Teresa Arruda; MEDINA, José Miguel Garcia. *O dogma da coisa julgada: hipóteses de relativização.* São Paulo: RT, 2006, p. 38), Sálvio de Figueiredo Teixeira (TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. Ação Rescisória – apontamentos. *Revista de Processo.* São Paulo: RT, 1989, n. 53, p. 58), Scarpinella Bueno (BUENO, Cassio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual civil.* Vol. 2. 9. Ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 478), e autores como Luiz Guilherme Marinoni (MARINONI, Luiz Guilherme. A questão das coisas julgadas contraditórias. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 271, 2017, p. 297-307), o entendimento esposado na Corte Especial do STJ é o mesmo de muitos processualistas respeitados, de norte a sul

Diante disso, passível de críticas a já mencionada concepção de que a reunião de causas conexas, pendentes em justiças diferentes (uma na federal e outra na estadual), ocorrerá necessariamente na Justiça Federal, com base no enunciado n. 489, da súmula da jurisprudência dominante do STJ (um caso excepcional, registre-se, em que conexão modificaria competência absoluta) - e, de certa forma, na linha do enunciado n. 122, da súmula da jurisprudência dominante do STJ[45].

Trata-se de entendimento questionável. Isso porque não se assegura a busca, em concreto, do órgão com competência adequada para julgar a causa, i.e., daquele que tem melhores condições de conduzi-la e decidi-la no caso concreto, que poderá ser da Justiça Estadual ou Federal – busca esta especialmente importante no âmbito das ações coletivas (que podem envolver dano nacional, regional ou local)[46]. Além disso, não se

do país. Trata-se da linha de pensamento de Fredie Didier Junior (DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *Curso de Direito Processual Civil.* Salvador: JusPodivm, 2011, p. 400 e 401), José Carlos Barbosa Moreira (MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Comentários ao Código de Processo Civil.* V. 5. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 225-228), Nelson Nery Jr., Rosa Maria Andrade Nery (NERY Jr, Nelson; NERY, Rosa Maria Andrade. *Comentários ao Código de Processo Civil.* São Paulo: RT, 2015, p. 1.917), Pontes de Miranda (MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários ao Código de Processo Civil.* 3 ed. Rio de Janeiro: 1998, Forense, p. 358), Flávio Yarshell (YARSHELL, Flávio Luiz. *Ação Rescisória. Juízos Rescindente e Rescisório.* São Paulo: Malheiros, 2005, p. 317-320), Beclaute (SILVA, Beclaute Oliveira. Conflito entre coisas julgadas e o PL n. 166/2010. *In:* DIDIER JR, Fredie; BASTOS, Antonio Adonias (coord). *Projeto de Novo Código de Processo Civil. Estudos em Homenagem a José Joaquim Calmon de Passos*. Salvador: Jus Podivm, 2012, p. 160 e 161), Luís Alberto Thompson Flores Lenz (LENZ, Luís Alberto Thompson Flores. Conflito de Coisas Julgadas. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 142, 2006, p. 253), por ex., que optam, em linhas gerais, por preservar o princípio da segurança jurídica, justificando que a coisa julgada faz lei entre as partes (art. 503, CPC) e a lei posterior prevalece sobre a lei anterior. Além disso, considera-se que a segunda coisa julgada que ofendeu a primeira coisa julgada, só poderia ser desconstituída por ação rescisória e, como não ajuizada rescisória no prazo, é essa segunda coisa julgada que acabará prevalecendo. Não havendo qualquer supremacia ou superioridade daquela oriunda do juízo ou tribunal federal.

[45]"Compete à Justiça Federal o processo e julgamento unificado dos crimes conexos de competência federal e estadual, não se aplicando a regra do art. 78, II, a, do Código de Processo Penal"

[46]Nas ações coletivas decorrentes de dano regional ou nacional, na forma do art. 93, II, do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8078/90), é competente o foro da Capital do Estado ou do Distrito Federal (foros concorrentes), só que o juízo da Capital escolhida (ou o próprio Distrito Federal) pode ser muito distante do foco do dano, sugerindo-se que seja reconhecida, em concreto, a competência adequada dos juízos das comarcas efetivamente envolvidas e atingidas pelo dano (ou ilícito) – porquanto facilite a produção da prova, a defesa do réu, a publicidade da demanda para a coletividade atingida, a adequada notificação e cientificação de seus membros etc. Aborda a possibilidade de controle da competência a partir da adequação, DIDIER Jr., Fredie; ZANETI, Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. 7 ed. Salvador: Jus Podivm, 2012, 4 v., p. 143 ss. e 117 ss.; CABRAL, Antônio do Passo. *Forum non conveniens* e o controle da competência adequada no processo civil brasileiro. In: MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel; DOTTI, Rogéria. *O processo civil entre a técnica processual e a tutela dos direitos*. São Paulo: RT, 2017, p. 68; LINO, Daniela Bermudes. Competência territorial adequada nas ações coletivas socioambientais: considerações sobre o CC 144.922/MG. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: RT, 2018, v. 92, p. 04 ss. Nos autos do CC n. 144.922, a 1.ª Seção do STJ entendeu ser competente a 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais e, não, a Vara da Justiça Estadual, para ações coletivas ajuizados com fundamento nos danos causados pelo desastre de Mariana, em Minas Gerais. Trata-se de julgado paradigmático (em que pese sua conclusão seja questionável), que se pauta em critérios de melhor exercício da jurisdição, efetividade, visão macroscópica do litígio para definição da competência jurisdicional em concreto, adotando implicitamente diretrizes do princípio da competência adequada (a despeito de não mencioná-lo expressamente) (rel. Min. Diva Malerbi, Desembargadora Convocada do TRF 3.ª Região, j. em 22.06.2016). Além disso, ambos os projetos de lei de ação civil pública, o PL n. 4441/2020 (art. 7.º) e o PL n. 1641/2021 (art. 8.º) acolhem o controle judicial da competência adequada nas ações coletivas. Entretanto, na contramão dessa tendência, o Pleno do STF, no julgamento do RE n. 1.101.937, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes (j. em 07.04.2021, publicado no DJe

considera a possibilidade de suspensão de uma das causas para que se aguarde o julgamento da outra, tampouco a possibilidade de que a competência seja por elas (as Justiças envolvidas) de alguma forma compartilhada mediante cooperação e concerto (art. 69, §2.º, CPC, e art. 5.º, V, Resolução n. 350/2020, CNJ), nem que seja para julgamento conjunto de questão incidental comum.

Absurdo, assim, constatar, da leitura de alguns precedentes que deram origem à referida súmula, que se invoca como sua *ratio* uma suposta supremacia da União sobre Estados-membros dita inerente ao federalismo brasileiro, entendendo-se, ainda, tratar-se de decorrência do princípio federativo a inadmissibilidade de sujeição da União à Justiça de um Estado-membro, muito embora o contrário possa ocorrer[47]. Trata-se de tese que afronta os termos da Constituição brasileira, bem assim o princípio federativo, e a simetria e igualdade que se asseguram aos seus entes federados.

A União, os Estados-membros, o DF e os Municípios são ordens jurídicas parciais autônomas, juridicamente iguais, com esfera própria de competência atribuída pela CF, que não pode ser invadida ou usurpada – em que pese identifique-se certa e indevida concentração de poderes na União em certos contextos[48]. Qualquer tratamento discriminatório (sem justificativa razoável) entre elas é inconstitucional e atentatório à igualdade inerente ao pacto federativo[49].

---

de 08.04.2021), com repercussão geral reconhecida no Tema 1.075, além de reconhecer inconstitucionalidade do art. 16, da Lei de Ação Civil Pública (Lei n. 7347/1985), também estabeleceu como tese que: "II – em se tratando de ação civil pública de efeitos nacionais ou regionais, a competência deve observar o art. 93, II, da Lei 8.078/1990 (CDC)" (ou seja, é competente o foro da Capital do Estado ou no do Distrito Federal, aplicando-se as regras do CPC nos casos de competência concorrente); além disso, "III – Ajuizadas múltiplas ações civis públicas no âmbito nacional ou regional e fixada a competência nos termos do item II, firma-se a prevenção do juízo que primeiro conheceu de uma delas, para o julgamento de todas as demandas conexas". Trata-se de tese que ignora e desconsidera as exigências de competência adequada, ficando adstrita à aplicação do texto da lei (Cf. sobre o tema, VIEIRA, Débora. *O julgamento do Tema 1.075 pelo STF e a competência adequada: uma nova cacofonia para os processos coletivos brasileiros?* Disponível em: < https://www.academia.edu/50679323/O_JULGAMENTO_DO_TEMA_1_075_PELO_STF_E_A_COMPET%C3%8ANCIA_ADEQUADA_UMA_NOVA_CACOFONIA_PARA_OS_PROCESSOS_COLETIVOS_BRASILEIROS)>. Acesso em 11 ago 2021).

[47]STJ, 1ª S., CC n. 90722/BA, rel. p/ acórdão Min. Teori Albino Zavascki, j. em 25.06.2008, publicado no DJ de 12.08.2008; STJ, 1ª S., CC n. 90.106/ES, rel. Min. Teori Albino Zavascki, j. em 27.02.2008, publicado no DJ de 10.03.2008; STJ, 1ª S., CC n. 56.460/RS, rel. Min. José Delgado, j. em 28.02.2007, publicado no DJ de 19.03.2007. Vale conferir a análise de: FERREIRA, Gabriela Macedo. *Ato concertado entre juízes cooperantes: esboço de uma teoria para o direito brasileiro.* Dissertação (Mestrado). Universidade Federal da Bahia, 2021, p. 91.

[48]SILVA, Anderson Santos. O conteúdo constitucional do princípio federativo. *Revista Jurídica da Presidência***,** Brasília, v. 15 n. 106, 2013 p. 460.

[49]Colocando a inexistência de hierarquia entre entes federativos como um dos alicerces do federalismo, NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional***.** 16 ed. Salvador: Jus Podivm, 2021, p. 618.

4 SUBSIDIARIEDADE, SIMETRIA FEDERATIVA E INCIDENTE DE DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA

O art. 109, V-A e §5.º, CF, inserido com a EC n.º 45/2004[50], prevê que, diante de uma causa que envolva grave violação a direitos humanos em curso perante juízo estadual, poderá o Procurador Geral da República provocar, perante o STJ (em qualquer fase do inquérito ou do processo), a instauração de um incidente de deslocamento da competência (IDC) da Justiça Estadual para a Justiça Federal, em nome do cumprimento de obrigações constantes em tratados internacionais.

Trata-se de regra que abrange causas cíveis ou criminais – não havendo, no dispositivo, restrição explícita na sua aplicabilidade em razão da matéria, que só o faça incidir no campo penal[51].

O objetivo do IDC é definir, em concreto, se o juízo local ainda é o juiz natural para a causa, ou se sua independência e imparcialidade teriam sido comprometidas por tratar-se de causa de grande repercussão política e social que o submeta a pressões externas que afetem a isenção dele esperada. Vê-se, assim, que o STJ definirá, caso a caso, se o juízo estadual ainda tem competência adequada para conduzir o caso, e, pois, melhores condições de julgá-lo ou não[52].

Daí o STJ, em acórdão cujo relator foi o Ministro Arnaldo Esteves Lima, ter entendido ser requisito para o incidente de deslocamento a incapacidade e ineficiência do juízo estadual no exercício de suas funções – em razão de desídia, omissão, empecilhos pessoais ou materiais, falta de vontade política. Isso justifica que o juízo

[50]Veio com inspiração em incidentes de federalização do processo civil dos EUA (CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil.* São Paulo: RT, 2021, p. 162; sobre o tema, CAZETTA, Ubiratan. *Direitos Humanos e Federalismo. O Incidente de Deslocamento de Competência*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 116 e 117.).

[51]DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil***.** Salvador: JusPodivm, 2011, v. 1, p. 186; CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil.* São Paulo: RT, 2021, p. 162 e 163.

[52]Constata, ainda, Cabral, que o dispositivo constitucional não define precisamente o juízo federal de destino. Se seria o da capital do mesmo Estado, ou de outro Estado-Membro, por ex. (CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil.* São Paulo: RT, 2021, p. 163). O caminho de defini-lo a partir das regras de competência territorial do CPC é apontado (DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil. 8 ed.* São Paulo: Malheiros, 2016, v. 1, p. 743 e 744).

estadual possa defender-se, em contraditório, bem assim a possibilidade de intervenção atípica de *amicus curiae*, diante do grande interesse público envolvido[53].

Entretanto, o art. 1º da EC n. 45/2004, que inseriu o inciso V-A e o § 5º no art. 109 da CF, teve a sua constitucionalidade questionada nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 3.486 e n. 3.493, da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e da Associação Nacional dos Magistrados Estaduais (ANAMAGES), respectivamente, que trouxeram como alguns de seus fundamentos a violação ao princípio do juiz natural e ao pacto federativo.

Diz-se, nas petições iniciais das referidas ações, que a nova regra desprestigia o juízo estadual, pressupondo-o inapto, omisso ou conivente na condução dessas causas (só sendo competente para apreciação de lesões leves), além de implicar a indevida concentração de competências com a União, positivando uma "discriminação odiosa" entre entes da federação, que revelaria uma desconfiança da capacidade e eficiência do Ministério Público e da Justiça dos Estados-Membros[54].

Seria, ainda, diz-se, uma "intervenção nos Estados de forma branca", quando a intervenção federal nos Estados é medida excepcional e possível unicamente quando prevista no rol taxativo do art. 34, CF (como exceção ao princípio da não-intervenção)[55].

Essa linha de raciocínio apresentada nas ADIns referidas, em uma primeira e açodada leitura, poderia ser considerada afinada, ainda, com o princípio da subsidiariedade, vez que garantiria que causas desse viés permanecessem sob o julgo de juízes locais e mais próximos dos envolvidos no problema, assim como com o princípio da simetria federativa, quando se alega ser irrazoavelmente discriminatória

[53]STJ, nos IDC n. 1/PA, 3.ª Seção, j. 08, 06. 2005, publicado no DPJ de 10.10.2005; IDC n. 2/DF, 3.ª Seção, j. 27.10.2010, publicado no DJe de 22.11.2010; e DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil***.** Salvador: JusPodivm, 2011, v. 1, p. 188 e 189.

[54]Com esses argumentos, 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 (coord). Porto Alegre: Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul; Livraria do Advogado e Ajuris, v. 1, t. 1, 2005, p. 65, 66, 97 e 98.

[55]Rogério Sanches e Thales Cerqueira sustentam que o IDC aniquila o pacto federativo, por burla às regras de intervenção federal, que só é admitida mediante preenchimento de requisitos próprios e específicos previstos na CF, não podendo esse mecanismo ser ampliado, sob pena de retrocesso no federalismo brasileiro (CUNHA, Rogério Sanches; CERQUEIRA, Thales Tácito Ponte Luz de Pádua. Incidente de Deslocamento de Competência – IDC, art. 109, §5.º, CF. Uma Análise Crítica. *In:* CHAVES; Cristiano. ROSENVALD, Nelson; ALVES, Leonardo Barreto Moreira (coord.). *Temas Atuais do Ministério Público.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 714 e 715).

a subtração da competência da Justiça Estadual em razão da constatação de sua inaptidão para atuar no caso em concreto, prestigiando a atuação da Justiça Federal.

Entretanto, uma análise acurada da constitucionalidade do regramento do IDC permite concluir que essa transferência casuística e justificada de atribuições do juiz estadual para o juiz federal não implica nenhum atentado contra o pacto federativo (e seus consectários) [56] ou o juiz natural.

Como já dito, o que se propõe com a instauração do referido incidente é que o STJ possa avaliar, no caso concreto, se o juízo estadual ainda é o juiz natural para conduzir a causa (ou não), e se terá condições de assegurar um processo devido e democrático, bem como uma decisão imparcial, para essa grave violação a direitos humanos.

Em outras palavras, trata-se de definir se a autoridade judiciária estadual teria competência adequada para manter-se à frente desse processo, mediante ponderação de direitos fundamentais que encontram em choque no caso. De um lado, manter a causa na Justiça Estadual pode facilitar o exercício do contraditório, o acesso à justiça e a produção de provas pelos envolvidos, bem como garantir que o centro de decisões esteja próximo de seus destinatários (em nome da mencionada subsidiariedade[57]), mas, de outro, a sua federalização com a remessa dos autos para a Justiça Federal, diante da "incapacidade" do órgão jurisdicional estadual (oriunda de sua inércia, negligência, falta de vontade política, de condições pessoais, materiais etc., segundo manifestação da PGR nos autos da ADI n. 3.486), assegura um julgamento independente, imparcial e livre de influências, constrangimentos ou intimidações políticas e sociais.

[56]Defende-se que o federalismo brasileiro é passível de mutação; que seria inconstitucional emenda que abolisse o pacto federativo, mas não aquela que "torne coerente o seu desenho" (RAMOS, André de Carvalho. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 331). Não há um único modelo possível de federalismo ou uma única maneira de implementar o modelo adotado. Pode-se considerar que a federalização seria uma manifestação de um federalismo cooperativo, pois quando as instâncias estaduais se revelam insuficientes para dar cumprimento às obrigações internacionais (o que é de competência originária sua), são chamadas as instâncias federais a atuar – em um exercício cooperativo de competências jurisdicionais (SCHEREIBER, Simone; COSTA, Flávio Dino de Castro e. Federalização da competência para julgamento de crimes contra os direitos humanos. *Direito Federal. Revista da AJUFE.* São Paulo: Impetus, 2002, n. 71, p. 255).

[57]Destaca a importância da descentralização e da subsidiariedade, 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 (coord). Porto Alegre: Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul; Livraria do Advogado e Ajuris, v. 1, t. 1, 2005, p. 98.

Essa ponderação só pode ser feita caso a caso, considerando não só o princípio federativo e da subsidiariedade, como também todos os outros colocados em xeque no caso (como o devido processo legal, o contraditório e o juiz natural). E o STJ, como órgão nacional e de cúpula na estrutura da Justiça Comum, sem dúvidas, é o mais indicado para a realização desse juízo e dessa averiguação da adequação da competência da JE ou da JF. Basta lembrar que o STJ é o tribunal com competência constitucional para julgar conflitos de competência entre órgãos estaduais e federais (art. 105, I, "d", CF), definindo qual o competente em concreto[58].

Ainda que se considerasse a consagração constitucional do IDC uma via de "intervenção nos Estados de forma branca", cabe relembrar, na linha do que foi dito na manifestação da PGR na ADIn n. 3.486, que a própria Constituição, no art. 34, VII, "b", sempre previu a possibilidade excepcional de intervenção da União nos Estados-membros para assegurar a observância dos *direitos da pessoa humana*, mediante providência que se concretiza através de representação do Procurador Geral da República (art. 36, III, CF). Isso ratifica seu afinamento com o desenho federativo brasileiro, afinal se trata de federalização de competência para julgamento de causas que envolvem grave violação a direitos humanos, e isso se dá também por iniciativa do PGR[59- 60].

[58]PIOVESAN, Flávia. Federalização dos Crimes Contra os Direitos Humanos. *In: Doutrinas Essenciais. Direitos Humanos.* PIOVESAN, Flávia; GARCIA, Maria. São Paulo: RT, 2011, v. 5. p. 796.

[59]Cazetta sustenta que ambos seriam institutos complementares, que sanam vícios distintos com emprego de medidas com graus de eficácia distinta (CAZETTA, Ubiratan. *Direitos Humanos e Federalismo. O Incidente de Deslocamento de Competência*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 105 e 106). Enxergando, aí, uma lógica comum, 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.* Monografia apresentada ao Programa de Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia. Salvador: 2019, p. 25.

[60]Também assim, PIOVESAN, Flávia. Federalização dos Crimes Contra os Direitos Humanos. *In: Doutrinas Essenciais. Direitos Humanos.* PIOVESAN, Flávia; GARCIA, Maria. São Paulo: RT, 2011, v. 5. p. 796; FILHO, Vladimir Brega. Federalização de violações a direitos humanos. *Revista de Informação Legislativa.* Brasília: Senado Federal, 2007, n. 175, p. 76 e 77. Em sentido contrário, Sarlet, Furian e Fensterseifer ponderam que a intervenção federal foi introduzida pelo Poder Constituinte, enquanto a federalização das causas de grave violação a direitos humanos foi consagrada pelo poder reformador, razão pela qual não poderiam ser dessa forma comparadas; além disso, a intervenção não poderia ser considerada mais grave na medida em que não atinge diretamente direitos humanos e ainda se distingue da federalização por visar à preservação da unidade federal (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 (coord). Porto Alegre: Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul; Livraria do Advogado e Ajuris, v. 1, t. 1, 2005, p. 70 e 71). Na verdade, o que parece relevante pontuar é que não disse nem se quer dizer que a intervenção federal e a federalização de julgamento de casos são medidas coincidentes e com o mesmo peso ou origem. Mas, sim, que existe uma *ratio* semelhante de ingerência federal no contexto estadual em nome dos direitos humanos, por iniciativa do PGR, e que medidas desse viés não são totalmente estranhas ou inovadoras no sistema, podendo ser admitidas quando justificadas e quando se colocam de acordo com toda a moldura constitucional (como se justifica nas linhas a seguir).

Demais disso, segundo manifestação do Congresso Nacional nas referidas ADIns, a possibilidade de federalização das causas atinentes à grave violação de direitos humanos é cobrança antiga da comunidade internacional, que contribui para a inserção do país no concerto das nações e para a unificação procedimental nos sistemas jurídicos ocidentais (rumo à concretização de uma vontade transnacional).

Existem precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no sentido de que o Estado, ainda que adote forma federativa, tem o dever de garantir o cumprimento de obrigações internacionais, não importando como se organiza a federação e como são repartidas as competências entre os entes federativos. A organização federativa e atribuição para julgar a matéria a entes parciais não pode ser obstáculo ao cumprimento de obrigações assumidas em tratados internacionais. Assim, segundo sentença da referida Corte, no caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina, de 27 de agosto de 1998, no seu §46: "la Corte estima conveniente recordar que, según una jurisprudencia centenaria y que no ha variado hasta ahora, un Estado no puede alegar su estructura federal para dejar de cumplir una obligación internacional (Cfr.: sentencia arbitral de 26. VII.1875 en el caso del Montijo, LA PRADELLE-POLITIS, Recueil des arbitrages internationaux, Paris, 1954, t. III, p. 675; decisión de la Comisión de reclamaciones franco-mexicana del 7.VI.1929 en el caso de la sucesión de Hyacinthe Pellat, U.N., Reports of International Arbitral Awards, vol. V, p. 536)"[61].

Na visão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a estrutura federal costuma ser invocada pelos Estados-Parte como motivo suficiente para justificar óbice à investigação e responsabilização de autores de violações graves de direitos humanos[62], e isso tem contribuído e facilitado sua impunidade.

Daí, em setembro de 1997, a CIDH ter publicado um "Informe sobre a situação dos direitos humanos no Brasil"[63], decorrente de visita feita a alguns estados brasileiros em 1995, e apresentado recomendações no item n. 95, dentre elas, a de:

[61]Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm>. Acesso em 28 jul 2022.

[62]Não se aceita que o Estado descumpra obrigação internacional em nome do respeito à competência interna de seus entes federados. A ausência de competência de ente federal seria uma questão de Direito interno e não de Direito Internacional, e Estado federal, a despeito disso, responde pelo fato ilícito no plano internacional. Respeitar Direito interno não exclui sua responsabilidade internacional (RAMOS, André de Carvalho. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 327 e 328). O Estado federado não pode usar como escudo sua estrutura interna para tentar excluir sua responsabilidade (CAZETTA, Ubiratan. *Direitos Humanos e Federalismo. O Incidente de Deslocamento de Competência*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 33).

[63]Disponível em: < http://www.cidh.org/countryrep/Brasesp97/intorduccion.htm>. Acesso em 28 jul 2022.

"Transferir a la competencia de la justicia federal el juzgamiento de los crímenes que envuelvan violaciones a los derechos humanos, debiendo el gobierno federal asumir responsabilidad directa por la instauración y debido estímulo procesal cuando tratan de dichos crímenes".

Anos depois, mesmo quando já instituído constitucionalmente o incidente de federalização de casos relativos a grave violação de direitos humanos, a CIDH, em novo Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil, de 12 de fevereiro de 2021, constata e "chama especial atenção para a baixa efetividade da previsão legal de federalização de crimes contra defensores e defensoras de direitos humanos", ao constatar que: "No Brasil, apesar da possibilidade legal de federalização dos casos de apuração e responsabilização por crimes desta natureza, a CIDH se surpreendeu com os inúmeros relatos de negativa às tentativas de federalização dos casos conforme requerido pelas vítimas ou seus familiares. De crimes contra defensores rurais, indígenas e quilombolas a defensores de expressão nacional, a CIDH insta o Estado brasileiro a mobilizar todas as ações necessárias à proteção de defensoras e defensores de direitos humanos"[64]. E conclui seu relatório, com a Recomendação n. 69, no sentido de: "Promover a aplicação do dispositivo legal que prevê a federalização dos crimes cometidos contra pessoas defensoras de direitos humanos"[65].

Recomenda-se, assim, que se dê mais aplicação prática ao instrumento, exatamente por acreditar-se que é medida eficaz e que trará bons resultados para a proteção nacional dos direitos humanos. A previsão do IDC contribui, ainda, para intensificar e disseminar a responsabilidade internacional dos diversos entes federados (centrais e periféricos) pela proteção dos direitos humanos (em especial dos estados-membros). As instituições locais continuam detendo a responsabilidade primária em matéria de direitos humanos; somente em casos de falhas, inaptidões ou omissões reconhecidas em sede de IDC, fica estabelecida a responsabilidade subsidiária da União[66].

---

[64] *Situação dos direitos humanos no Brasil*. Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2021. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em 28 jul 2022, p. 161, 162 e 193.

[65] *Situação dos direitos humanos no Brasil*. Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2021. Disponível em: < https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em 28 jul 2022, p. 205.

[66] PIOVESAN, Flávia. Federalização dos Crimes Contra os Direitos Humanos. *In: Doutrinas Essenciais. Direitos Humanos.* PIOVESAN, Flávia; GARCIA, Maria. São Paulo: RT, 2011, v. 5. p. 796.

Recai sobre os Estados a responsabilidade de assegurar o cumprimento de tratados internacionais de direitos humanos de que o Brasil é signatário, sob pena de correr-se o risco de instauração do IDC e de se submeterem à federalização do caso. Isso estimula o melhor funcionamento das instituições locais. Espera-se que os Estados fiquem mais atentos aos reflexos de sua atuação perante a comunidade internacional. E, por outro lado, rompe-se o paradoxo de ter-se a União comprometida internacionalmente em matéria de direitos humanos[67], mas, não, internamente; de recair sobre ela a responsabilidade internacional na hipótese de violação a obrigação internacional referente a direitos humanos (que se comprometeu a cumprir), mas não a nacional, por não ser a internamente competente para apurar, processar e sancionar graves violações ocorridas nesse contexto[68].

Além disso, mediante IDC, só será atribuída competência ao ente federal, quando não possa ser suficientemente desempenhadas por ente estadual, diante de deficiências e inações constatadas em sua atuação (o que é previsão totalmente afinada com o princípio da subsidiariedade). Constata-se, nesses casos, interesse predominantemente nacional em que o deslocamento ocorra, na medida em que está em jogo o cumprimento de obrigação decorrente de tratado internacional de direitos humanos, subscrito pelo Estado brasileiro, que não se obteve êxito em assegurar na esfera judiciária estadual, em razão da incapacidade do julgador local constatada no caso.

O IDC revela-se, portanto, como uma medida judicial de doseamento de poderes do Judiciário Federal e Estadual de tutela e proteção de direitos humanos. Permite a definição, pelo Superior Tribunal de Justiça (Corte de Vértice da Justiça Comum Federal e Estadual), sobre qual deles teria competência adequada para o julgamento dessa

[67]Defendendo que a responsabilidade não é da União, mas do Estado como um todo (em que pese a União arque com a condenação (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 (coord). Porto Alegre: Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul; Livraria do Advogado e Ajuris, v. 1, t. 1, 2005, p. 68).

[68]PIOVESAN, Flávia. Federalização dos Crimes Contra os Direitos Humanos. *In: Doutrinas Essenciais. Direitos Humanos.* PIOVESAN, Flávia; GARCIA, Maria. São Paulo: RT, 2011, v. 5. p. 794-796. Nas palavras de Cazetta, confere-se à União instrumento para afastar sua responsabilidade internacional por desrespeitos aos atos internacionais ratificados (CAZETTA, Ubiratan. *Direitos Humanos e Federalismo. O Incidente de Deslocamento de Competência*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 95). E, segundo Cabral, a razão de ser do instituto seria exatamente impedir que a União responda financeiramente pela inação ou falha dos Estados Membros (CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil.* São Paulo: RT, 2021, p. 162).

causa de grande repercussão interna e internacional, e, pois, qual deles se coloca como a autoridade jurisdicional natural e apropriada para o caso.

5 CONCLUSÃO

Enfim, esse federalismo simétrico, pautado na subsidiariedade, deve ser estudado e pensado na óptica do Judiciário, e da repartição de suas competências.

Diante da subsidiariedade e simetria que se impõe ao federalismo brasileiro, há que se acolher a inexistência de hierarquia entre as justiças federais e as justiças estaduais (ou entre seus tribunais), bem assim a inadmissibilidade de posturas judiciais de prestígio apriorístico da competência ou das decisões oriundas de órgãos federais, sob único argumento de serem centrais, em detrimento dos órgãos estaduais (em razão de sua natureza periférica) e vice-versa. Que predomine sempre a busca por competências adequadas, inclusive no julgamento do IDC pelo STJ, que deve ponderar princípios de alta relevância como o pacto federativo, a subsidiariedade, o devido processo legal, o contraditório e o juiz natural, para identificar qual o órgão mais apropriado para julgar o caso (estadual ou federal).

É o que se espera de um federalismo judiciário cooperativo (e transfederativo), simétrico, e de equilíbrio.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Thereza. Notas sobre alguns aspectos controvertidos da ação rescisória. *Revista de Processo.* São Paulo: RT, 1985, n. 39.

ALVIM Teresa Arruda; MEDINA, José Miguel Garcia. *O dogma da coisa julgada: hipóteses de relativização.* São Paulo: RT, 2006.

BORGES NETTO, André Luiz. *Competências legislativas dos Estados-Membros.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio de subsidiariedade. Conceito e revolução. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 200, 1995.

_____. *O princípio da subsidiariedade. Conceito e evolução***.** Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BASTOS, Celso Ribeiro. *A federação e a constituinte.* São Paulo: Themis, 1986.

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. Monografia apresentada ao Programa de Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia. Salvador: 2019.

BRAGA, Paula Sarno. *Norma de processo e norma de procedimento. O problema da repartição de competência legislativa no Direito Constitucional Brasileiro***.** Salvador: Jus Podivm, 2015.

_____. Competência adequada. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 219, 2013.

BUENO, Cassio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual civil.* Vol. 2. 9. Ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

CABRAL, Antônio do Passo. *Forum non conveniens* e o controle da competência adequada no processo civil brasileiro. In: MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel; DOTTI, Rogéria. *O processo civil entre a técnica processual e a tutela dos direitos*. São Paulo: RT, 2017.

_____. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil.* Tese apresentada no concurso de provas e títulos para provimento do cargo de Professor Titular de Direito Processual Civil da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

_____. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil.* São Paulo: RT, 2021.

_____. *Jurisdição sem decisão: non liquet e consulta jurisdicional no direito processual civil.* Tese apresentada como requisito para promoção ao posto de Professor Titular da Faculdade de Direito. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Centro de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, 2022.

CAMBI, Eduardo. Normas Gerais e Fixação da Competência Concorrente na Federação Brasileira. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 92, 1998.

CANOTILHO, JJ. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição.* 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

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

CRITSINELTIS, Marco Falcão; FONSECA, Ney Moreira da. *O Poder Judiciário Municipal e a Aplicação Social da Pena*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

CUNHA, Rogério Sanches; CERQUEIRA, Thales Tácito Ponte Luz de Pádua. Incidente de Deslocamento de Competência – IDC, art. 109, §5.º, CF. Uma Análise Critíca. *In:* CHAVES; Cristiano. ROSENVALD, Nelson; ALVES, Leonardo Barreto Moreira (coord.). *Temas Atuais do Ministério Público.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil***.** Salvador: JusPodivm, 2011, v. 1.

_____; LIPIANI, Júlia. Incidente de resolução de demandas repetitivas. Eficácia interpretativa do princípio federativo sobre o direito processual. Federalismo processual. Contraditório no processamento do incidente de resolução de demandas repetitivas. *Revista de Processo***,** São Paulo, v. 300, 2020.

_____; CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *Curso de Direito Processual Civil.* Salvador: JusPodivm, 2011, v. 3.

_____; _____. *Curso de Direito Processual Civil.* 19 ed. Salvador: Jus Podivm, 2022, v. 3.

_____; ZANETI, Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. 7 ed. Salvador: Jus Podivm, 2012, v. 4.

_____. *Cooperação Judiciária Nacional. Esboço para uma teoria para o Direito brasileiro (arts. 67-69, CPC).* 2 ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil.* 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, v. I.

FILHO, Juraci Mourão Lopes. *Competências Federativas***.** Salvador: Jus Podivm, 2012.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 31 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. O Estado Federal Brasileiro na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativa*, Rio de Janeiro, n. 179 e 180, 1990.

_____. Federalismo e o princípio da subsidiariedade. *Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas*, Rio de Janeiro, n. 21, 2002.

LENZ, Luís Alberto Thompson Flores. Conflito de Coisas Julgadas. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 142, 2006.

LINO, Daniela Bermudes. Competência territorial adequada nas ações coletivas socioambientais: considerações sobre o CC 144.922/MG. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: RT, 2018, v. 92.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Natureza Jurídica do Estado Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1937.

MELLO, Rafael Munhoz de. Aspectos Essenciais do Federalismo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, n. 41, 2002

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional.* 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários ao Código de Processo Civil.* 3 ed. Rio de Janeiro: 1998, Forense.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Comentários ao Código de Processo Civil.* V. 5. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

NERY Jr, Nelson; NERY, Rosa Maria Andrade. *Comentários ao Código de Processo Civil.* São Paulo: RT, 2015.

NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional***.** 16 ed. Salvador: Jus Podivm, 2021.

PIOVESAN, Flávia. Federalização dos Crimes Contra os Direitos Humanos. *In: Doutrinas Essenciais. Direitos Humanos.* PIOVESAN, Flávia; GARCIA, Maria. São Paulo: RT, 2011, v. 5.

RAMOS, André de Carvalho. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

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 (coord). Porto Alegre: Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul; Livraria do Advogado e Ajuris, v. 1, t. 1, 2005.

SCHEREIBER, Simone; COSTA, Flávio Dino de Castro e. Federalização da competência para julgamento de crimes contra os direitos humanos. *Direito Federal. Revista da AJUFE.* São Paulo: Impetus, 2002, n. 71.

SILVA, Anderson Santos. O conteúdo constitucional do princípio federativo. *Revista Jurídica da Presidência,* Brasília, v. 15 n. 106, 2013.

SILVA, Beclaute Oliveira. Conflito entre coisas julgadas e o PL n. 166/2010. *In:* DIDIER JR, Fredie; BASTOS, Antonio Adonias (coord). *Projeto de Novo Código de Processo Civil. Estudos em Homenagem a José Joaquim Calmon de Passos*. Salvador: Jus Podivm, 2012.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SOKAL, Guilherme. *Quatro lições da Suprema Corte do Canadá para o processo civil e constitucional brasileiro.* Disponível em: <https://www.academia.edu/44815288/Quatro_li%C3%A7%C3%B5es_da_Suprema_Corte_do_Canad%C3%A1_para_o_processo_civil_e_constitucional_brasileiro>. Acesso em: 27 abr 2021.

_____. O Novo CPC e o federalismo: perspectivas para a advocacia pública estadual. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*. Rio de Janeiro: 2016, v. 70, p. 134-160.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional.* 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. A repercussão geral no recurso extraordinário. *Reforma do Judiciário – analisada e comentada*. São Paulo: Método, 2005.

VIEIRA, Débora. *O julgamento do Tema 1.075 pelo STF e a competência adequada: uma nova cacofonia para os processos coletivos brasileiros?* Disponível em: < https://www.academia.edu/50679323/O_JULGAMENTO_DO_TEMA_1_075_PELO_STF_E_A_COMPET%C3%8ANCIA_ADEQUADA_UMA_NOVA_CACOFONIA_PARA_OS_PROCESSOS_COLETIVOS_BRASILEIROS)>. Acesso em 11 ago 2021.

_____. A cooperação judiciária nacional entre IRDRs sobre a mesma questão de direito instaurados em diferentes tribunais. Disponível em: < https://processualistas.jusbrasil.com.br/artigos/1312471635/a-cooperacao-judiciaria-nacional-entre-irdrs-sobre-a-mesma-questao-de-direito-instaurados-em-diferentes-tribunais>. Acesso em: 05 ago 2022.

VOGT, Fernanda Costa. *Cognição do juiz no processo civil: flexibilidade e dinamismo dos fenômenos cognitivos*. Salvador: JusPodivm, 2020.

YARSHELL, Flávio Luiz. *Ação Rescisória. Juízos Rescindente e Rescisório.* São Paulo: Malheiros, 2005.

ZANETI JR., Hermes, *O Ministério Público e o Novo Processo Civil.* Salvador: Jus Podivm, 2018.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 210-212.