

**COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA
NACIONAL**

MENSAGEM Nº 579, DE 2002
(Do Poder Executivo)

Encaminha Mensagem relativa à solicitação de aprovação para fazer a declaração prevista no artigo 22 da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, reconhecendo a competência do Comitê contra a Tortura para receber e analisar denúncias de violações dos dispositivos da Convenção.

Autor: Poder Executivo

Relator: Dep. Milton Temer

I- RELATÓRIO

A presente Mensagem submete à apreciação do Congresso Nacional, com fulcro no art. 49, inciso I, da Constituição Federal, a solicitação para o Brasil fazer a declaração facultativa prevista no art. 22 da "Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes", adotada em Nova Iorque, em 10 de dezembro de 1984.

Mediante tal declaração, o Brasil reconheceria a competência do Comitê contra a Tortura, vinculado ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, **para receber e analisar denúncias de violações de dispositivos da citada Convenção.**

Conforme a exposição de motivos encaminhada pelo ministro das Relações Exteriores ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

O reconhecimento da competência do Comitê, nos termos do artigo 22, aperfeiçoa a atuação do Estado em área dos direitos humanos de grande importância e vai ao encontro de manifestações de organizações não-governamentais de credibilidade nacional e internacional, bem como a uma das recomendações feitas pelo Relator Especial sobre a Tortura, Nigel Rodley, no documento que apresentou sobre a visita que fez ao Brasil.

O Itamaraty argumenta, ademais, que a declaração facultativa em discussão reforçaria o papel que o Brasil vem desempenhando na construção da arquitetura internacional de proteção dos direitos humanos.

É o relatório.

II- PARECER

A Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adotada em Nova Iorque, no âmbito das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1984, foi firmada pelo Brasil em 23 de setembro de 1985, mas só foi introduzida na ordem jurídica interna em 15 de fevereiro de 1991.

Trata-se de um dos principais instrumentos jurídicos internacionais de proteção dos direitos humanos. Foi principalmente com base nesta Convenção que o juiz espanhol Baltasar Garzón fundamentou a sua ordem internacional de prisão e seu pedido de extradição ao governo do Reino Unido da Grã-Bretanha, no caso de ex-ditador chileno Augusto Pinochet.

Pois bem, a Convenção contra a Tortura, bem como outras convenções das Nações Unidas relativas aos direitos humanos, como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação

Racial, de 1965, e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, têm órgãos que acompanham e fiscalizam o cumprimento de suas cláusulas por parte dos Estados Signatários.

No caso da Convenção em apreço, o Comitê contra a Tortura, que está subordinado ao Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas, recebe informações e elabora relatórios relativos à situação dos direitos humanos nos Estados-Partes. Ademais, compete também ao Comitê, nos termos do art. 21 da Convenção, receber e analisar **denúncias**, feitas por Estados-Partes, de violações de seus dispositivos em qualquer país signatário.

Tal artigo é de aceitação compulsória para todas as nações que assinem a Convenção contra Tortura. Contudo, o artigo 22 da Convenção prevê que:

*Todo Estado Parte da Presente Convenção poderá, em virtude do presente Artigo, declarar, a qualquer momento, que reconhece a competência do Comitê para receber e examinar as comunicações enviadas por **pessoas sob sua jurisdição**, ou em nome delas, que aleguem ser vítimas de violação, por um Estado Parte, das disposições da Convenção.*

O Comitê não receberá comunicação alguma relativa a um Estado Parte que não houver feito declaração dessa natureza.

Portanto, no que tange especificamente a denúncias feitas por **pessoas ou grupo de pessoas**, a Convenção determina que o Comitê só as aceitará se o Estado-Parte alvo das denúncias tiver previamente emitido a **declaração** prevista no artigo 22. Tal declaração, obviamente, é meramente **facultativa**, e não resultado da simples adesão à Convenção contra a Tortura.

Do nosso ponto de vista, embora a declaração em comento seja apenas opcional, ela é de fundamental importância para o efetivo cumprimento das cláusulas da Convenção. Com efeito, o Estado não é e jamais será um bom fiscal de si próprio. Por conseguinte, é necessário que a sociedade civil, quer através de indivíduos isolados, quer mediante grupos organizados, tenha à disposição mecanismos formais para efetuar denúncias, em instâncias internacionais, contra o Estado que desrespeitar os direitos humanos.

Lamentavelmente, o governo brasileiro, até poucos anos atrás, se recusava a emitir essa e outras declarações semelhantes e a se submeter ao crivo de cortes e comitês internacionais. Tal recusa repousava fundamentalmente no

estapafúrdio argumento de que o reconhecimento desses mecanismos significaria detestável renúncia de soberania. Ora, as convenções das Nações Unidas referentes aos direitos humanos, embora prevejam a possibilidade de investigar Estados em virtude de denúncias de indivíduos, têm cláusulas específicas destinadas a proteger a soberania nacional dos países signatários. No caso particular da Convenção contra a Tortura, o parágrafo 5 do seu artigo 22 determina claramente que:

5. O Comitê não examinará comunicação alguma de uma pessoa, nos termos do presente Artigo, sem que haja assegurado de que:

- a) a mesma questão não foi, nem está sendo, examinada perante uma outra instância internacional de investigação ou solução;*
- b) a pessoa em questão esgotou todos os recursos internos disponíveis...(grifo nosso)*

Assim sendo, a Convenção contra a Tortura coaduna-se com o caro princípio do esgotamento dos recursos internos. Mediante esse princípio, fundamental no direito internacional público, todo Estado têm o direito de resolver qualquer querela jurídica surgida em âmbito interno nos seus tribunais nacionais, antes de vê-la submetida a cortes ou comitês internacionais. O mesmo princípio está presente nas outras convenções sobre direitos humanos da ONU e da OEA.

O antigo zelo do governo brasileiro referente à renúncia de soberania nacional implícita em cláusulas desses instrumentos jurídicos internacionais era, pois, excessivo e sem fundamentação, muito provavelmente fruto de doutrina ultrapassada de segurança nacional.

Saliente-se que tal zelo do governo brasileiro, no que se refere à soberania nacional, não se aplicava e nem se aplica a inúmeros acordos econômicos assinados na última década. Os acordos bilaterais de promoção e proteção recíproca de investimentos, por exemplo, permitem que o investidor estrangeiro possa recorrer **unilateralmente** à arbitragem internacional, **sem passar antes pelos tribunais nacionais**, o que se constitui em um flagrante desrespeito ao judiciário brasileiro e aos princípios mais elementares do direito internacional.

Dessa maneira, o governo brasileiro em exercício até o final de 2002 tem dois pesos e duas medidas, no que se refere à proteção da soberania nacional: quando se trata de investidores estrangeiros, eles podem, conforme acordos assinados pelo Executivo, passar por cima dos tribunais locais sem qualquer constrangimento, mas quando se trata da defesa dos direitos humanos de seus próprios cidadãos, o governo brasileiro, até poucos anos atrás, se recusava a submeter qualquer caso a uma corte ou comitê internacional, mesmo tendo a garantia de que o princípio do esgotamento dos recursos internos seria respeitado.

Felizmente, a situação mudou muito, nos últimos anos. O primeiro e decisivo passo foi dado pelo Partido dos Trabalhadores que, por intermédio das ex-Deputadas Sandra Starling e Martha Suplicy, retirou reserva aposta pelo Poder Executivo, por ocasião da assinatura, em 1995, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, mais conhecida como "Convenção de Belém do Pará". Tal reserva impedia que organizações da sociedade civil pudessem fazer denúncias contra o Estado brasileiro em virtude do eventual descumprimento dos dispositivos da referida convenção.

Em 1998, o governo brasileiro, após atraso de mais de uma década, finalmente emitiu a declaração facultativa, prevista na Convenção Interamericana de Direitos Humanos, pela qual passou a reconhecer as sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Em abril do corrente, o Congresso Nacional aprovou o pedido do governo brasileiro para reconhecer a competência do Comitê Internacional para a Eliminação da Discriminação Racial, criado pela Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, para receber e examinar comunicações de indivíduos ou grupo de indivíduos que aleguem ser vítimas de violações dos direitos previstos no referido instrumento.

Também no ano corrente, o Poder Legislativo aprovou o Protocolo Facultativo adotado, em 1999, pela Comissão sobre a Condição da Mulher da ONU. Mediante a assinatura de tal protocolo, o Brasil passou a reconhecer a competência do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, estabelecido pela Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, de receber denúncias individuais referentes a violações dos direitos da mulher.

Por último, é necessário destacar que o nosso país ratificou, em 20 de junho de 2002, o Estatuto do Tribunal Penal Internacional, instrumento máximo de proteção do indivíduo contra atos de violência praticados por governos.

Portanto, a solicitação do governo brasileiro para emitir a declaração prevista no art. 22 da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, ora objeto de apreciação legislativa, insere-se nesta tendência relativamente recente de reconhecimento de comitês e cortes internacionais enquanto instâncias legítimas para receber e examinar denúncias de indivíduos contra ações ou omissões de Estados.

Destaque-se que as iniciativas acima mencionadas vão ao encontro do esforço mundial para elevar o indivíduo à categoria de sujeito de Direito Internacional (em contraste com tese antiga de que só Estados e organismos internacionais tinham tal condição) e para fortalecer o sistema global de proteção dos direitos humanos.

Não vislumbramos, em consequência, quaisquer óbices para aprovar a matéria em apreço. Na verdade, ela só merece encômios, pois aumenta o protagonismo do Brasil no campo da defesa internacional dos direitos humanos, ao mesmo tempo em que assegura a necessária proteção da soberania nacional.

Em vista do exposto, o nosso voto é pela **aprovação** da solicitação de o Brasil emitir a declaração facultativa para fazer a declaração prevista no artigo 22 da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, reconhecendo a competência do Comitê contra a Tortura para receber e analisar denúncias de violações dos dispositivos da Convenção, na forma do projeto de decreto legislativo, em anexo.

Sala da Comissão, em

de 2002

Deputado Milton Temer

Relator

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2002
(Mensagem nº 579, de 2002)**

Aprova a solicitação de o Brasil fazer a declaração prevista no artigo 22 da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, reconhecendo a competência do Comitê contra a Tortura para receber e analisar denúncias de violações dos dispositivos da Convenção.

O Congresso Nacional Decreta:

Art. 1º Fica aprovada a solicitação de o Brasil fazer a declaração prevista no artigo 22 da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, reconhecendo a competência do Comitê contra a Tortura para receber e analisar denúncias de violações dos dispositivos da Convenção.

Parágrafo Único. Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão da referida Convenção, bem como, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, quaisquer ajustes complementares que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em

de 2002

Deputado Milton Temer

Relator