

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE LEI N° 4.667, de 2004

Dispõe sobre os efeitos jurídicos das decisões dos Organismos Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos e dá outras providências.

Autor: Dep. JOSÉ EDUARDO CARDOZO
Relator: Dep. NILSON MOURÃO

I – RELATÓRIO

O presente de lei, de autoria do ilustre deputado José Eduardo Cardozo foi apresentado originalmente pelo ex-deputado Marcos Rolim, mas não chegou a ser votado na legislatura 1999-2002, tendo sido arquivado ao final daquele interregno.

O seu objetivo é o de fazer que as decisões dos Organismos Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos, cuja competência tenha sido reconhecida pelo Estado Brasileiro, produzam feitos imediatos no âmbito do ordenamento interno do país.

Em sua justificação, o ilustre Autor esclarece que:

Os mecanismos de promoção e proteção dos direitos humanos crescem significativamente de forma a constituir um ramo específico do direito, qual seja o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Esse segmento jurídico foi fomentado, basicamente, após a Segunda Guerra Mundial e nasceu com o intuito de acabar com as constantes violações, desigualdades e preconceitos.

Constitui-se de normas jurídicas internacionais, procedimentos e mecanismos voltados a garantir os direitos humanos de todos os cidadãos e a obrigar cada nação a responsabilizar-se pela satisfação desses direitos. São Convenções, Tratados, Pactos, Protocolos, Comissões, Comitês resultantes de consensos da comunidade internacional e destinados a reforçar o caráter universal, indivisível e interdependente dos direitos humanos.

Esse complexo sistema de proteção aos direitos humanos, construído não somente no contexto das Nações Unidas, mas também no marco de sistemas regionais, como o da Organização dos Estados Americanos (OEA), destina-se a normatizar as regras de proteção aos direitos humanos no direito internacional público, fiscalizar o cumprimento de tais normas nos Estados Partes e, em algumas situações extremas, julgar casos de violações de direitos humanos que não tenham sido reparadas pelos ordenamentos jurídicos internos de países signatários.

Pois bem, de acordo com o Autor, apesar de ter ratificado a maior parte desses instrumentos jurídicos internacionais, tanto no âmbito da ONU, quanto no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), o Brasil até hoje não tem uma legislação ordinária que elimine lacunas jurídicas e facilite o cumprimento das decisões e recomendações dos organismos internacionais de proteção aos direitos humanos.

Conforme o Deputado José Eduardo Cardozo:

O que nos resta claro é que, apesar da ratificação, as decisões dessas instâncias não estão sendo respeitadas pelo Brasil. O Poder Executivo manifesta interesse no cumprimento das decisões dos organismos de proteção, seja no âmbito regional ou global, porém alega a inexistência de legislação ordinária nacional destinada a disciplinar a matéria. Não é possível admitir-se que, mesmo depois da ratificação, o Brasil ainda não implemente as decisões e recomendações dessas instâncias. Hoje existem dezenas de casos brasileiros que estão sendo apreciados pela CIDH e, em breve, certamente, existirão outros que serão decididos no âmbito da Corte Interamericana. Ressalta-se que somente são apreciados no âmbito dessas instâncias internacionais, os casos extremamente graves de violações dos direitos humanos que tenham ficado impunes embora já tramitado nas vias internas.

Um dos principais empecilhos para o pronto cumprimento das sentenças proferidas por cortes internacionais seria, de acordo com o que menciona o nobre Deputado José Eduardo Cardozo, a dificuldade para que a União, que representa o Estado brasileiro em ações internacionais, possa pagar as reparações devidas aos que sofreram com violações de direitos humanos e proceder a ações regressivas contra os responsáveis pelos ilícitos que ensejaram as ações nos organismos internacionais.

Este projeto visa, assim, eliminar tais lacunas e possibilitar o pronto reconhecimento das sentenças emanadas desses organismos internacionais. Ressalte-se que o projeto original do Deputado Marcos Rolim previa apenas o tratamento dos efeitos, no ordenamento jurídico pátrio, das decisões da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, mas o Deputado José Eduardo Cardozo julgou por bem estender o alcance do projeto a todos os organismos internacionais que protegem os direitos humanos.

Na Comissão de Direitos Humanos e Minorias, o relator da matéria, Deputado Orlando Fantazzini, após proceder a amplas discussões com especialistas no assunto, elaborou um alentado Substitutivo que, se bem mantém os objetivos e a essência do projeto original, introduz consideráveis aperfeiçoamentos na propositura, como os relativos à autorização para que a União desconte dos repasses ordinários dos recursos orçamentários aos entes federativos os gastos com eventuais indenizações, a criação de rubrica específica no Orçamento Geral da União para tal finalidade e a instituição de órgão, composto por representantes de ministérios e da sociedade civil para acompanhar, em detalhes, a implementação das decisões e recomendações de organismos internacionais de proteção aos direitos humanos.

Nesta Comissão, foi apresentada uma (1) emenda no prazo regimental.

É o Relatório.

II-VOTO DO RELATOR

Com a aprovação da Declaração Universal dos Direitos do Homem, dos vários Pactos dos Direitos Civis, Políticos e Econômicos, Sociais e Culturais e das diversas Convenções específicas que os complementam, bem como dos respectivos Protocolos que os reforçam e atualizam, criou-se um complexo e

abrangente sistema de proteção aos direitos humanos, no âmbito das Nações Unidas.

Em âmbito regional, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, instituições da OEA ratificadas pelo Brasil por meio dos decretos legislativos nº 678/1992 e nº 89/1998, respectivamente, também há muito atuam nessa área, constituindo-se em instrumentos poderosos de proteção aos direitos humanos no continente americano.

Deve-se ter em mente que esses instrumentos não apenas ditam normas relativas à proteção dos direitos humanos, mas também, mediante comitês, comissões e cortes, acompanham e fiscalizam o cumprimento de tais normas nos Estados Partes.

Assim sendo, do ponto de vista das atribuições regimentais desta Comissão, parece-nos essencial fazer uma reflexão sobre se tal fiscalização e, em última análise, o reconhecimento das sentenças emanadas de cortes internacionais, coadunam-se com o princípio da soberania nacional.

A este respeito, deve-se salientar que ao assinarem as convenções relativas à proteção aos direitos humanos, os países têm normalmente a opção de aceitar ou não a fiscalização de organismos internacionais. Com efeito, na maioria dessas convenções há cláusulas específicas que facultam aos Estados Partes declararem ou não que se submetem às fiscalizações internacionais.

Pois bem, o governo brasileiro, até meados da década de 90, se recusava a emitir essas declarações e a se submeter ao crivo de cortes e comitês internacionais. Tal recusa repousava fundamentalmente no argumento de que o reconhecimento desses mecanismos significaria detestável renúncia de soberania, conforme apregoava a doutrina militar da segurança nacional.

Contrariando as posições assumidas na época do regime militar, o Brasil democrático vem desenvolvendo grandes esforços para colocar-se na vanguarda internacional na árdua luta pelos direitos humanos. Isto implica a nossa adesão a diversos instrumentos do direito internacional público que visam consolidar juridicamente a necessária proteção ao ser humano.

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 de 2002, 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 em 2002, 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.

Em relação especificamente ao *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*, ao qual o Brasil aderiu em 1992, o Congresso aprovou o seu primeiro Protocolo Facultativo, que diz respeito ao reconhecimento, por parte dos Estados Signatários, da competência do Comitê de Direitos humanos para receber e encaminhar petições individuais.

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.

Tais reconhecimentos não foram feitos sem consideração à proteção da soberania nacional. De fato, as convenções das Nações Unidas referentes aos direitos humanos, bem como as convenções firmadas no âmbito da OEA, 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 das Nações Unidas, por exemplo, 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)

O mesmo acontece com as outras convenções das Nações Unidas que têm o mesmo objetivo, assim como com os instrumentos de proteção aos direitos humanos celebrados no contexto da OEA.

Assim sendo, esses atos internacionais coadunam-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.

Não há, pois, nenhuma incompatibilidade entre o princípio da soberania nacional e o fato do País submeter-se, por vontade explícita manifestada em atos internacionais, à fiscalização de comitês e às sentenças de cortes internacionais que protegem os direitos humanos.

Em relação especificamente ao projeto em pauta, que busca facilitar e assegurar, no âmbito jurídico interno, o cumprimento de decisões e sentenças proferidas em organismos internacionais dedicados à proteção aos direitos humanos, não há também, do ponto de vista das atribuições regimentais desta Comissão, nenhum óbice a apresentar.

Além de ser plenamente compatível com o princípio da soberania nacional, tal projeto permitirá que o Brasil cumpra seus compromissos perante organismos internacionais de proteção aos direitos humanos, o que tende a aumentar o protagonismo internacional do País nessa importante área.

Findas essas considerações gerais, julgamos oportuno manifestar nosso entendimento, já explicitado no Relatório, de que o Substitutivo aprovado na Comissão de Direitos Humanos e Minorias tem mais consistência de que o projeto original. Com efeito, o Substitutivo, além de manter os objetivos e a essência do projeto original, introduz consideráveis aperfeiçoamentos na propositura, como os relativos à autorização para que a União desconte dos repasses ordinários dos recursos orçamentários aos entes federativos os gastos com eventuais indenizações, a criação de rubrica específica no Orçamento Geral da União para tal finalidade e a instituição de órgão, composto por representantes de ministérios e da sociedade civil para acompanhar, em detalhes, a implementação das decisões e recomendações de organismos internacionais de proteção aos direitos humanos.

Tais aperfeiçoamentos, introduzidos após longas discussões com especialistas, facilitarão, sem dúvida, a consecução dos objetivos almejados pelo Autor e permitirão celeridade e segurança na produção de efeitos jurídicos internos das decisões de organismos internacionais de proteção aos direitos humanos.

No que tange à emenda apresentada, de autoria do eminente Deputado Laerte Bessa, julgamos que ela não deva prosperar, pois desvirtua inteiramente o projeto. De fato, a redação proposta para o artigo 1º, ao ressaltar a produção de efeitos jurídicos nos casos em que tais efeitos afetem direitos individuais ou coletivos, praticamente inviabiliza a reparação dos danos pleiteados. Ademais, a redação proposta para o artigo 2º do projeto, que condiciona as indenizações à submissão do pleito ao contraditório no Poder Judiciário, ignora que os organismos e cortes internacionais só se pronunciam, como assinalado, sobre casos que já se esgotaram no âmbito jurídico interno dos Estados Partes. Assim, quando há manifestação de organismo internacional, isso significa que já houve, em várias instâncias internas, contraditório e ampla defesa.

Em vista do exposto, votamos favoravelmente ao Projeto de Lei nº 4.667, de 2004, na forma do Substitutivo aprovado na Comissão de Direitos Humanos e Minorias, e rejeitamos a emenda apresentada.

Sala das Sessões, em 08 de outubro de 2007.

Deputado NILSON MOURÃO - PT
Relator

