



CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROJETO DE LEI N.º 4.667-C, DE 2004
(Do Sr. José Eduardo Cardozo)

Dispõe sobre os efeitos jurídicos das decisões dos Organismos Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos e dá outras providências; tendo pareceres: da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, pela aprovação, com substitutivo (relator: DEP. ORLANDO FANTAZZINI); da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, pela aprovação deste, na forma do Substitutivo da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, e pela rejeição da Emenda apresentada na Comissão (relator: DEP. NILSON MOURÃO) e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação deste, com substitutivo, e pela rejeição da Emenda da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e do Substitutivo da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (relator: DEP. LUIZ COUTO).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

DIREITOS HUMANOS E MINORIAS

RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Direitos Humanos e Minorias:

- parecer do relator
- substitutivo oferecido pelo relator
- parecer da Comissão

III - Na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional:

- emenda apresentada na Comissão
- parecer do relator
- parecer da Comissão

IV - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- parecer do relator
- substitutivo oferecido pelo relator
- parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. As decisões dos Organismos Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos cuja competência foi reconhecida pelo Estado Brasileiro, produzem efeitos jurídicos imediatos no âmbito do ordenamento interno brasileiro.

Art. 2º. Quando as decisões forem de caráter indenizatório, constituir-se-ão em títulos executivos judiciais e estarão sujeitas à execução direta contra a Fazenda Pública Federal.

§ 1º. O valor a ser fixado na indenização respeitará os parâmetros estabelecidos pelos organismos internacionais.

§ 2º. O crédito terá, para todos os efeitos legais, natureza alimentícia.

Art. 3º. Será cabível ação regressiva da União contra as pessoas físicas ou jurídicas, privadas ou públicas, responsáveis direta ou indiretamente pelos atos ilícitos que ensejaram a decisão de caráter indenizatório.

Art. 4º. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O referido projeto foi apresentado originariamente pelo deputado Marcos Rolim, contudo foi arquivado sem antes ser colocado em pauta para votação. Desta forma, optamos por resgatar a proposta efetuando alguns reparos que entendemos necessários. Utilizamos do texto de justificação original pontuado por algumas alterações necessárias.

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.

Após a aprovação da Declaração Universal de 1948, dos Pactos dos Direitos Civis e Políticos e Econômicos, Sociais e Culturais e das Convenções específicas, formou-se um sistema global ligado à ONU que obrigasse os Estados-parte a respeitarem os mecanismos internacionais.

De forma complementar ao sistema da ONU, muitos continentes criaram sistemas regionais de proteção aos direitos humanos, como a Europa, a África e as Américas. O objetivo foi o de aproximar as realidades territoriais e dicotômicas dos parâmetros gerais e valores construídos pela humanidade.

O Brasil além de ser Estado-parte da ONU também integra a OEA (Organização dos Estados Americanos). É parte do sistema regional interamericano de proteção dos direitos humanos tendo já ratificado a Convenção Americana dos Direitos Humanos de 1969, em 25 de setembro de 1992, bem como outros instrumentos específicos desse sistema.

O projeto original visava tratar da produção de efeitos, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, das decisões da Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos. Entretanto, entendemos ser mais adequado que o texto contemple todos os Organismos Internacionais, cuja competência é reconhecida pelo Estado brasileiro.

Não só o sistema de proteção regional aos direitos humanos possui instâncias sólidas e mecanismos destinados a acompanhar a garantia e respeito aos direitos humanos, o sistema global (ONU) também deve ser contemplado quando falamos em disciplinar a produção de efeitos das decisões no âmbito interno.

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.

O intuito deste projeto de lei é sanar as lacunas jurídicas entre a jurisdição dos organismos estabelecidos no âmbito da ONU e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e a jurisdição nacional. 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.

Através deste projeto de lei, queremos também permitir que a União assuma a responsabilidade pelo pagamento das indenizações quando assim for decidido pelos organismos podendo, no entanto, intentar ação regressiva contra o Estado da Federação, pessoa jurídica ou física que tenha sido responsável pelos danos causados à vítima. Desta forma, é um projeto que aperfeiçoa a vigência e eficácia jurídica dos sistemas global e regional de proteção aos direitos humanos na jurisdição brasileira.

Sala das Comissões, em 15 de dezembro de 2004.

JOSÉ EDUARDO CARDOZO
Deputado Federal PT/SP

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.667, de 2004, de autoria do nobre deputado José Eduardo Cardozo, estabelece efeitos jurídicos imediatos no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro às decisões dos organismos internacionais de proteção aos direitos humanos.

Na justificação da proposição, menciona o autor que originariamente o projeto foi apresentado pelo ex-deputado Marcos Rolim, tendo sido, no entanto, arquivado sem que fosse submetido à votação.

Ressalta que apesar da República Federativa do Brasil ter ratificado diversas convenções relativas aos direitos humanos, tanto no sistema global da ONU (Organização das Nações Unidas) como do regional da OEA (Organização dos Estados Americanos), ainda as decisões desses organismos não são cumpridas de imediato pelo Estado.

Alega ainda a necessidade de se criar uma legislação ordinária nacional sobre a matéria porque isso sanearia lacunas jurídicas e facilitaria o cumprimento das decisões e recomendações dos organismos internacionais de proteção dos direitos humanos.

Outrossim menciona que com o projeto de lei aprovado a União terá condições de assumir o pagamento das indenizações decididas pelos organismos internacionais e ingressar com ações regressivas contra o Estado da Federação, pessoa jurídica ou física que tenha sido responsável pelos atos ilícitos que originaram a decisão ou recomendação do organismo internacional.

Esgotado o prazo regimental, não foram recebidas emendas ao projeto.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Ao analisar a proposição em destaque, encontramos de forma explícita o interesse do ilustre deputado em garantir que as decisões dos organismos

internacionais da ONU e da OEA produzam efeitos de imediato no nosso ordenamento jurídico.

Sabemos que chegam nas instâncias internacionais apenas os casos extremamente graves de violações aos direitos fundamentais da pessoa humana ou aqueles impunes pelo ordenamento jurídico vigente ou ainda os que tenham recebido pela mídia nacional forte repercussão.

As decisões e recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, ambos órgãos da OEA, ratificados pelo Brasil por meio dos decretos legislativos nº 678/1992 e nº 89/1998, respectivamente, não recebem a eficácia jurídica necessária, mesmo funcionando como se fossem instâncias judiciárias.

Muitas das decisões e recomendações proferidas envolvem responsabilidades que são dos Estados da Federação como obrigações de fazer, investigação e julgamento ao encargo dos poderes constituídos. Porém, no plano internacional, é a União que representa todo o Estado brasileiro, portanto, incumbe a ela o dever de garantir a efetivação dessas decisões e, quando for o caso, compensar os gastos efetuados, por meio de ação regressiva, contra responsáveis pelos atos ilícitos que ensejaram a decisão do órgão internacional.

No entanto, para que se alcance maior efetividade no plano interno das decisões dos organismos internacionais de proteção aos direitos humanos, é importante que também outros conceitos e disposições sejam previstos. Por isso, com a autorização do eminente deputado e autor da proposição, promovemos debates e discussões na comunidade jurídica ligada aos direitos humanos para a formulação, em conjunto, de uma emenda substitutiva global. Apresentamos o resultado desse processo na forma de um substitutivo.

Isto posto, nosso voto, no mérito, é pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.667/2004, na forma do substitutivo em apenso.

Sala da Comissão, em 20 de junho de 2006.

Deputado **ORLANDO FANTAZZINI**
Relator

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.667/2004

Dispõe sobre os efeitos jurídicos das decisões dos Organismos Internacionais de

Proteção aos Direitos Humanos e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art.1º As decisões e recomendações dos organismos internacionais de proteção dos direitos humanos determinadas por tratados que tenham sido ratificados pelo Brasil produzem efeitos jurídicos imediatos e têm força jurídica obrigatória e vinculante no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro.

Parágrafo único. A União, tendo em vista o caráter executório das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos previsto no Decreto Legislativo nº 89, de 3 de dezembro de 1998, e a importância quase jurisdicional da Comissão Interamericana de Direitos Humanos prevista no Decreto Legislativo nº 678, de 06 de novembro de 1992, adotará todas as medidas necessárias ao integral cumprimento das decisões e recomendações internacionais, conferindo-lhes absoluta prioridade.

Art. 2º Quando as decisões e recomendações dos organismos internacionais de proteção dos direitos humanos envolverem o cumprimento de obrigação de pagar, caberá à União o pagamento das reparações econômicas às vítimas.

§ 1º O órgão competente da União deverá efetuar, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da notificação da decisão ou recomendação do organismo internacional de proteção dos direitos humanos, o pagamento das reparações econômicas às vítimas.

§ 2º Os recursos necessários ao pagamento das reparações econômicas de caráter indenizatório determinadas pelos organismos internacionais de proteção dos direitos humanos terão rubrica própria no Orçamento Geral da União e sua gestão será acompanhada pelo órgão previsto no artigo 4º desta lei.

Art. 3º Fica garantido o direito à ação regressiva pela União contra os entes federativos, pessoas físicas ou jurídicas, privadas ou públicas, responsáveis direta ou indiretamente pelos atos ilícitos que ensejaram a decisão ou recomendação do organismo internacional de proteção dos direitos humanos.

Parágrafo único. A União fica autorizada a descontar do repasse ordinário das receitas destinadas aos entes federativos os valores despendidos com o pagamento das reparações previstas nas decisões dos órgãos internacionais de proteção de direitos humanos.

Art. 4º Será criado órgão para acompanhar a implementação das decisões e recomendações previstas no artigo 1º, composto por representação interministerial e da sociedade civil, que terá, entre outras, as seguintes atribuições:

I - acompanhar a negociação entre os entes federados envolvidos e os peticionários nos casos submetidos ao exame dos organismos internacionais;

II - promover entendimentos com os governos estaduais e municipais, Poder Judiciário e Poder Legislativo, para o cumprimento das obrigações previstas nas decisões e recomendações dos organismos internacionais de proteção dos direitos humanos;

III - fiscalizar o trâmite das ações judiciais que tratem das violações de direitos humanos referentes aos fatos previstos nas decisões e recomendações dos organismos internacionais de proteção dos direitos humanos;

IV - fiscalizar a implementação de políticas públicas nas esferas federal, estadual e municipal necessárias para o cumprimento das decisões e recomendações dos organismos internacionais de proteção dos direitos humanos;

V - acompanhar a gestão das dotações orçamentárias da União destinadas à execução financeira das decisões e recomendações dos organismos internacionais de proteção dos direitos humanos;

VI - garantir que o valor a ser fixado nas indenizações respeite os parâmetros fixados pelos organismos internacionais de proteção dos direitos humanos;

VII - fazer gestões junto aos órgãos do Poder Judiciário, Ministério Público e Polícia para que agilizem as investigações e apurações dos casos em exame pelos organismos internacionais de proteção dos direitos humanos.

Art. 5º Quando a decisão ou recomendação do organismo internacional de proteção dos direitos humanos prever cumprimento de obrigação de fazer, o órgão previsto no artigo 4º desta lei notificará os entes competentes para que apresentem, no prazo de 20 (vinte) dias, plano de cumprimento com previsão das ações e identificação das autoridades responsáveis pela sua execução.

Art. 6º Quando a decisão ou recomendação envolver medida policial, judicial ou do Ministério Público no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, o órgão mencionado no artigo 4º desta lei notificará a autoridade competente para que apresente, no prazo de 20 (vinte) dias, relatório sobre a investigação ou apuração em curso sobre a matéria.

Art. 7º As medidas cautelares emitidas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e medidas provisórias emitidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos serão de imediata execução devendo o órgão previsto no artigo 4º desta lei notificar o ente responsável pelo cumprimento dentro de 24 (vinte e quatro) horas a contar do recebimento da comunicação da respectiva decisão ou recomendação.

Art. 8º Ficam autorizadas as entidades públicas a celebrarem acordos e convênios entre si para o cumprimento desta lei.

Art. 9º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Direitos Humanos e Minorias, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou unanimemente, na forma do substitutivo em apenso do Projeto de Lei nº 4.667/2004, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Orlando Fantazzini.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Luiz Eduardo Greenhalgh - Presidente, Luiz Alberto e Reinaldo Betão - Vice-Presidentes, Átila Lira, Iriny Lopes, João Alfredo, Leonardo Mattos, Luci Choinacki, Pastor Reinaldo, Paulo Baltazar, Elimar Máximo Damasceno, Geraldo Thadeu e Perpétua Almeida.

Sala da Comissão, em 8 de novembro de 2006.

Deputado LUIZ EDUARDO GREENHALGH
Presidente

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

EMENDA MODIFITIVA Nº
(Deputado LAERTE BESSA)

Dê-se a seguinte redação aos arts. 1º e 2º do projeto, mantidos seus parágrafos:

“Art.1º. As decisões dos Organismos Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos cuja competência foi reconhecida pelo Estado Brasileiro, produzem efeitos jurídicos imediatos no âmbito do ordenamento interno brasileiro, quando não afetarem direito individual ou coletivo.

Art. 2º. Quando as decisões forem de caráter indenizatório, constituir-se-ão em títulos executivos judiciais após submetidos ao contraditório e a ampla defesa pelo Poder Judiciário.

§1º

.....”

JUSTIFICAÇÃO

Com a máxima vênia, o absolutismo proposto no projeto em tela afronta ditames constitucionais previstos no art. 5º da Carta Magna.

A uma, por afastar o fundamental contraditório e ampla defesa que deve sempre anteceder qualquer decisão que crie ou restrinja direito.

A duas, por entregar absoluto poder a organização internacional, de estabelecer indenizações a serem pagas pelo Estado sem qualquer forma de controle, condição que cria um verdadeiro ente supra-estatal com poderes coercitivos inimagináveis em um estado de direito.

O necessário reparo e a fundamental proteção aos direitos humanos não pode, sob qualquer argumento, transcender ao sistema legal deste país, de forma a criar um verdadeiro monstro jurídico.

Outrossim, a matéria em tela já encontra guarida no § 6º, do art. 37 da Constituição Federal que dispõe:

‘Art. 37 (...)

§ 6º. As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.”

Obviamente, a responsabilidade objetiva é sempre antecedida pelo devido processo legal, mínima condição que se exige em um estado democrático de direito.

O poder sem limites não cabe em nosso ordenamento jurídico e toda e qualquer pretensão que afete direito alheio, seja público ou privado, deve ser submetido ao salutar sistema tripartite.

As emendas propostas constitucionalizam o presente projeto, adequando-o à um plano de validade para figurar em nosso ordenamento jurídico.

Sala da comissão, em 03/04/2007.

Deputado LAERTE BESSA
PMDB/DF

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

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou unanimemente o Projeto de Lei nº 4.667/2004, na forma do Substitutivo da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, e rejeitou a Emenda 1/2007 da CREDN, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Nilson Mourão.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Vieira da Cunha - Presidente, Marcondes Gadelha e Augusto Carvalho - Vice-Presidentes, Aldo Rebelo, André de Paula, Antonio Carlos Mendes Thame, Átila Lins, Augusto Farias, Carlito Merss, Claudio Cajado, Dr. Rosinha, Eduardo Lopes, Fernando Gabeira, Flávio Bezerra, Francisco Rodrigues, Íris de Araújo, João Almeida, João Carlos Bacelar, Laerte Bessa, Nilson Mourão, Takayama, William Woo, Arnaldo Madeira, Arnon Bezerra, Colbert Martins, Edio Lopes, Marina Maggessi, Maurício Rands, Regis de Oliveira e Walter Ihoshi.

Plenário Franco Montoro, em 28 de novembro de 2007.

Deputado VIEIRA DA CUNHA
Presidente

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

I - RELATÓRIO

A proposição em questão dispõe que as decisões dos organismos internacionais de proteção aos direitos humanos, cuja competência for reconhecida pelo estado brasileiro, produzirão efeitos jurídicos imediatos no âmbito de nosso ordenamento interno.

Quando as decisões forem de caráter indenizatório, constituir-se-ão em títulos executivos judiciais e estarão sujeitas à execução direta contra a Fazenda Pública Federal.

Será cabível ação regressiva da União contra as pessoas físicas ou jurídicas, privadas ou públicas, responsáveis direta ou indiretamente pelos atos ilícitos que ensejaram a decisão de caráter indenizatório.

O ilustre Autor ressalta, em sua justificação:

“O intuito deste projeto de lei é sanar as lacunas jurídicas entre a jurisdição dos organismos estabelecidos no âmbito da ONU e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e a

jurisdição nacional. 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.

Através deste projeto de lei, queremos também permitir que a União assuma a responsabilidade pelo pagamento das indenizações quando assim for decidido pelos organismos podendo, no entanto, intentar ação regressiva contra o Estado da Federação, pessoa jurídica ou física que tenha sido responsável pelos danos causados à vítima. Desta forma, é um projeto que aperfeiçoa a vigência e eficácia jurídica dos sistemas global e regional de proteção aos direitos humanos na jurisdição brasileira.”

A Comissão de Direitos Humanos e Minorias aprovou a proposição, na forma de um substitutivo, nos termos do parecer do relator, nobre Deputado Orlando Fantazzini.

A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional aprovou o projeto de lei, na forma do substitutivo da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, rejeitando emenda apresentada à proposição principal.

Trata-se de proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões – art. 24, II, do Regimento Interno.

Neste colegiado, não foram oferecidas emendas ao projeto.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A República Federativa do Brasil rege-se, nas suas relações internacionais, dentre outros, pelo princípio da prevalência dos direitos humanos – art. 4º, II, da Carta Política de 1988.

Este posicionamento é ainda reforçado pelo art. 5º, §§ 2º a 4º, da Constituição Federal, vazados nos seguintes termos:

“§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição

não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

§ 4º O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão.”

Quanto a este projeto de lei do ilustre Deputado José Eduardo Cardozo, o ponto fulcral da discussão é que, quando o Estado brasileiro concorda com os termos e ratifica um ato internacional, aderindo a um organismo internacional, sendo que nos estatutos deste há previsão de prestação jurisdicional, opera-se a cessão de uma "parcela" da soberania. Ou seja, o Estado brasileiro aceita, por força do tratado ou convenção, a competência de uma corte estrangeira, reconhecendo a sua jurisdição.

A aceitação desta interpretação pressupõe a admissão da tese da "soberania relativa" (em contraposição à da soberania absoluta), segundo a qual a soberania pode ser parcelada e, portanto, pode o Estado ceder, segundo seu interesse, alguma parte de tal atribuição a um organismo internacional do qual ele seja membro. Essa é a lógica que fundamenta a aceitação de que as decisões de um poder jurisdicional estrangeiro tenham eficácia no País.

No caso da proposição em tela, o importante a destacar é que ela condiciona a produção de efeitos jurídicos das decisões dos órgãos internacionais ao reconhecimento prévio do poder jurisdicional pelo Estado brasileiro, nos termos da Convenção ou Tratado Internacional constitutivo.

É justamente este condicionamento - imprescindível - que viabiliza a sua aprovação. Com efeito, dispõe o art. 1º do projeto:

*“Art. 1º. As decisões dos Organismos Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos **cuja competência foi reconhecida pelo Estado Brasileiro**, produzem efeitos jurídicos imediatos no âmbito do ordenamento interno brasileiro.”* (grifamos)

A título de ilustração, veja-se o conteúdo do Decreto nº 4.463, de 2002, do Poder Executivo, o qual tem como fundamento o Decreto Legislativo nº 89, de 1998:

“DECRETO Nº 4.463, DE 8 DE NOVEMBRO DE 2002.

Promulga a Declaração de Reconhecimento da Competência Obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, sob reserva de reciprocidade, em consonância com o art. 62 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José), de 22 de novembro de 1969.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e

Considerando que pelo Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, foi promulgada a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José), de 22 de novembro de 1969;

Considerando que o Congresso Nacional aprovou, pelo Decreto Legislativo nº 89, de 3 de dezembro de 1998, solicitação de reconhecimento da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção, de acordo com o previsto no art. 62 daquele instrumento;

Considerando que a Declaração de aceitação da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos foi depositada junto à Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos em 10 de dezembro de 1998,

DECRETA:

Art. 1º É reconhecida como obrigatória, de pleno direito e por prazo indeterminado, a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José), de 22 de novembro de 1969, de acordo com art. 62 da citada Convenção, sob reserva de reciprocidade e para fatos posteriores a 10 de dezembro de 1998.

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

Brasília, 8 de novembro de 2002; 181º da Independência e 114º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Celso Lafer”

No que tange ao substitutivo aprovado pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias, e ratificado pela de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, observa-se que o mesmo não contém a mencionada condição prévia, qual seja, o reconhecimento prévio do poder jurisdicional de uma corte estrangeira pelo Estado brasileiro.

Portanto, a proposição principal tem a qualidade de aprimorar a legislação brasileira de proteção aos direitos humanos, sem ofender, com isso, a Constituição Federal.

No entanto, em que pese o art. 1º da proposição principal ser inatacável, creio que os arts. 2º e 3º podem ser aperfeiçoados.

No art. 2º, mostra-se mais adequado que a lei projetada preveja que caberá ao ente federado responsável pela violação dos direitos humanos o cumprimento da obrigação de reparação das vítimas, ressalvando-se que a União garantirá a reparação de caráter pecuniário.

Como corolário desta alteração, é preciso adequar a redação do art. 3º.

Isto posto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do PL nº 4.667, de 2004, nos termos do substitutivo oferecido em anexo, e pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição do substitutivo da Comissão de Direitos Humanos e Minorias e da emenda oferecida na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional.

Sala da Comissão, em 15 de abril de 2010.

Deputado LUIZ COUTO

Relator

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.667, DE 2004

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

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º As decisões dos Organismos Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos, cuja competência for reconhecida pelo Estado Brasileiro, produzirão efeitos jurídicos imediatos no âmbito do respectivo ordenamento interno.

Art. 2º Caberá ao ente federado responsável pela violação dos direitos humanos o cumprimento da obrigação de reparação às vítimas.

Parágrafo único. Para evitar o descumprimento da obrigação de caráter pecuniário, caberá à União proceder à reparação devida, permanecendo a obrigação originária do ente violador.

Art. 3º A União ajuizará ação regressiva contra as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis direta ou indiretamente pelos atos que ensejaram a decisão de caráter pecuniário.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 15 de abril de 2010.

Deputado **LUIZ COUTO**
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo (apresentado pelo Relator), do Projeto de Lei nº 4.667-B/2004, e, no mérito, pela rejeição da Emenda da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e do Substitutivo da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Luiz Couto.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Eliseu Padilha - Presidente, Rodovalho - Vice-Presidente, Antonio Carlos Pannunzio, Bonifácio de Andrada, Edmar Moreira, Eduardo Cunha, Fábio Ramalho, José Eduardo Cardozo, José Genoíno, José Maia Filho, José Pimentel, Jutahy

Junior, Luiz Couto, Marçal Filho, Marcelo Guimarães Filho, Marcelo Itagiba, Márcio Marinho, Mauro Benevides, Regis de Oliveira, Sandra Rosado, Sérgio Barradas Carneiro, Vilson Covatti, Arnaldo Faria de Sá, Arolde de Oliveira, Bispo Gê Tenuta, Celso Russomanno, Chico Lopes, Gorete Pereira, Hugo Leal, João Magalhães, Leo Alcântara, Maria do Rosário, Nelson Pellegrino, Onyx Lorenzoni, Roberto Alves, Roberto Santiago e William Woo.

Sala da Comissão, em 30 de junho de 2010.

Deputado ELISEU PADILHA
Presidente

FIM DO DOCUMENTO
