



PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 220, de 2016, do Senador Randolfe Rodrigues, que dispõe sobre o cumprimento das decisões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

RELATOR: Senador ANTONIO ANASTASIA

I – RELATÓRIO

Vem à consideração desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 220, de 2016, cuja ementa está acima epigrafada.

O projeto em análise é composto de quatorze (14) artigos. Como informa seu resumo, ele dispõe sobre o cumprimento das decisões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e das decisões ou sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A proposta legislativa em apreciação outorga efeitos jurídicos imediatos, no âmbito do ordenamento interno brasileiro, às decisões vinculantes e às sentenças do sistema interamericano de proteção. Estipula, também, que a União será dotada de orçamento específico para cumprir as decisões ou sentenças de que trata o projeto de lei (art. 1º). Empresta as decisões ou sentenças a condição de título executivo judicial (art. 2º).

O projeto estabelece, ainda, na esfera da execução direta administrativa, a competência da Advocacia-Geral da União para instaurar e impulsionar, de ofício, o procedimento administrativo (art. 3º). Fixa prazo para a instrução do procedimento administrativo (art. 4º).



SF/17029.32181-53



Institui, por igual, o direito de regresso da União contra seus agentes ou contra qualquer pessoa jurídica de direito público ou privado, Estado, Município ou Distrito Federal, cujos agentes, nessa qualidade e independentemente de dolo ou culpa, causarem a violação de direitos humanos, ou não impedirem sua produção quando tinha o dever jurídico de fazê-lo (art. 6º).

O texto determina, também, a criação de conselho deliberativo para a apreciação dos procedimentos estabelecidos no projeto. Designa, além disso, sua composição e determina sua competência (art. 11).

Na justificação, o autor do projeto recorda que não há em nosso ordenamento jurídico instrumentos para implementar, de modo imediato, decisões internacionais adotadas contra o Brasil no campo da responsabilização internacional por afronta às normas de direitos humanos a que nosso país esteja vinculado. Observa que diante desse vácuo normativo *o Brasil sempre teve que improvisar para atender suas obrigações internacionais*.

Registra, por igual, que o PLS adota soluções oferecidas por outras iniciativas parlamentares. Em relação às indenizações, a proposição incorpora dispositivos do Projeto de Lei da Câmara nº 170, de 2010, de autoria do então deputado José Eduardo Cardozo. Já no tocante à inclusão de eventual sentença da Corte Interamericana entre os títulos executivos judiciais contemplados no Código de Processo Civil, o texto se inspirou no Projeto de Lei do Senado nº 420, de 2009, de autoria do Senador Garibaldi Alves Filho.

No prazo regimental, o PLS nº 220, de 2016, não recebeu emendas. A matéria foi encaminhada à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e, após ser analisada nesta Comissão, será submetida ao crivo das Comissões de Assuntos Econômicos e de Constituição, Justiça e Cidadania, cabendo à última decisão terminativa.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 103, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, cabe à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional opinar sobre proposições referentes aos atos e relações internacionais.





O projeto em apreço centra suas atenções no sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. No ponto, é oportuno recordar que sobressaem nesse sistema quatro tratados: a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), a Carta da Organização dos Estados Americanos (1948), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969) e o Protocolo de São Salvador (1988). Dentre eles, o principal instrumento normativo é a Convenção, conhecida, por igual, como Pacto de São José da Costa Rica.

Acreditamos que o projeto acerta em disciplinar no plano normativo interno as obrigações assumidas pela República no campo do direito internacional dos direitos humanos.

Nesse sentido, é válido recordar que esse ramo do direito das gentes expandiu-se de modo notável nas últimas décadas. A Carta da Organização das Nações Unidas (1945), a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), bem como inúmeras normas internacionais vocacionadas à proteção internacional de direitos da pessoa humana são testemunho desse superlativo avanço. A anuência dos Estados à normatização internacional nessa matéria afasta a legitimidade de eventual alegação “de domínio exclusivo do Estado” ou “de afronta à soberania estatal”. Essa invocação está superada.

Na linha desse desenvolvimento, o conjunto de direitos e faculdades assegurador da dignidade do indivíduo passou a se beneficiar, em tempos contemporâneos, de garantias internacionais institucionalizadas. É perceptível, nesse sentido, a crescente vinculação dos Estados a mecanismos internacionais judiciais ou quase judiciais, que examinam petições de vítimas de violação de direitos humanos, interpretam o direito envolvido e determinam reparações apropriadas, de cumprimento obrigatório pelos Estados, que a eles se vincularam.

Conforme essa forma de proceder, o Brasil sujeitou-se a diferentes instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos. No momento presente, o país está vinculado aos seguintes sistemas internacionais de proteção de direitos humanos, que contemplam a possibilidade de internalização de eventuais decisões e sentenças:

1. Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica). Nosso país reconheceu, em 1998, por meio de





declaração depositada junto à Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), a jurisdição obrigatória e vinculante da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

2. Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. O Brasil aderiu ao seu Protocolo Facultativo. Essa circunstância faz com que nosso país reconheça a competência do seu Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher para receber e considerar comunicações apresentadas de acordo com o disposto no art. 2º do Protocolo.

3. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Reconhecida, por meio do depósito de declaração facultativa (art. XIV), a competência do Comitê Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, prevista nesse tratado (art. VIII e ss.), para receber e analisar denúncias de vítimas de violação de direitos protegidos pelo instrumento.

4. Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. O Estado brasileiro reconheceu, em 2006, por meio do depósito de declaração facultativa (art. 22), a competência do Comitê contra a Tortura (art. 17) 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.

5. Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. O Brasil passou, assim, a reconhecer a competência do Subcomitê de Prevenção, previsto no Protocolo (arts. 5º a 16).

6. Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. A ratificação brasileira ao Estatuto implicou, como consequência obrigatória, o reconhecimento da jurisdição do Tribunal.

7. Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. Ao se vincular ao Primeiro Protocolo Facultativo do Pacto, o Brasil reconheceu que o Comitê de Direitos Humanos (arts. 28 a 45 do Pacto) tem competência para receber e examinar comunicações provenientes de indivíduos sujeitos à sua





jurisdição que aleguem ser vítimas de uma violação de qualquer dos direitos enunciados no Pacto.

8. Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. O governo brasileiro ratificou tanto a Convenção quanto seu Protocolo Facultativo. Dessa forma, reconheceu a competência do Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (arts. 1º a 7º, do Pacto) para receber e considerar comunicações submetidas por pessoas ou grupos de pessoas, ou em nome deles, sujeitos à sua jurisdição, alegando serem vítimas de violação das disposições da Convenção pelo referido Estado Parte.

Percebe-se, desse modo, que nosso país está ligado, por vínculo jurídico, a mais de um sistema de proteção de direitos humanos com possibilidade de emanar decisões vinculantes e sentenças de cumprimento obrigatório pelo Estado brasileiro. Nesse sentido, o projeto em apreço é salutar. Cuida-se daquilo que a doutrina anglo-saxã denomina de legislação nacional de implementação de decisões internacionais (“*enabling legislations*”).

Esse o quadro, a proposta objetiva dar consequência aos vínculos assumidos por nosso país, de maneira destacada perante o sistema interamericano de direitos humanos. Parece-nos, no entanto, que o texto pode ser aperfeiçoado para contemplar os demais sistemas de proteção aos quais o Brasil esteja vinculado e que, por tal ou qual maneira, produzem decisões vinculantes ou prolatem sentenças obrigatórias.

Dessa forma, estimamos que seria mais adequado lançar mão de instrumento legislativo genérico. Cuidaríamos das hipóteses convencionais identificadas, bem como outras a que o Brasil venha a aderir ou ratificar no futuro. Não haveria, com isso, a concentração em único sistema de proteção. Com as modificações sugeridas em forma de substitutivo, a lei cuidaria da implementação doméstica de decisões e sentenças internacionais prolatadas pelos sistemas aos quais o Brasil esteja vinculado.

Outro aspecto proposto no substitutivo é a elaboração de texto mais enxuto. Nessa ordem de ideias, desnecessário, à primeira vista, a criação do conselho deliberativo para apreciação dos procedimentos estabelecidos no diploma.





O excesso de pormenores em legislação nova pode oferecer campo para tropelias não consideradas pelo legislador. Para tanto, devemos ter presente que, até o momento, não enfrentamos grandes desafios no cumprimento da maioria das sentenças proferidas contra o Estado brasileiro. Isso parece exato ao menos no que tange à reparação pecuniária. O pagamento de eventual indenização compensatória a vítimas de violação de direitos humanos tem sido feito com razoável desembaraço, dada a sua equiparação a obrigação alimentar.

Os maiores desafios estão nos comandos extra pecuniários acaso existentes nas decisões ou sentenças internacionais. Assim, a possibilidade de esses atos estipularem obrigações de fazer ou de não fazer para além do mero pagamento de indenização. Nesse sentido, por exemplo, a abertura de posto médico ou escolar; a soltura de preso; a investigação e, sendo a hipótese, a imposição de sanção a violadores de direitos humanos; a necessidade de legislar.

Outra dimensão a considerar é a circunstância de que, para o direito internacional, eventual responsabilização do Estado por violação de direitos humanos alcança qualquer fato imputável a ele. É, pois, indiferente saber se a violação de direitos humanos foi ocasionada por ato judicial, legislativo ou executivo. Para o direito das gentes, o ente responsabilizado por afronta a determinada obrigação internacional não é esse ou aquele Poder, mas sim o Estado em seu conjunto. E mais, o eventual “ato” de um dos poderes da República é mero “fato” para um tribunal internacional.

Essa observação é importante já que muitas vezes a prestação não pecuniária transcende a esfera do Poder Executivo. Nesse sentido, obrigação de legislar ou de modificar determinada decisão judicial. O primeiro caso apresenta, de início, o desafio de o Executivo interferir na elaboração legislativa, tarefa exclusiva do Legislativo. Entre nós, contudo, subsiste a possibilidade de adoção de medida provisória (art. 62, da Constituição Federal). A relevância e urgência estariam configuradas tanto em relação ao tema (proteção de direitos humanos) quanto na necessidade de observação das prescrições do direito internacional. Entretanto, como o nome indica, a medida é “provisória”, depende, de toda maneira, de anuência do legislador.





Já a derradeira hipótese apresenta desafios importantes como, por exemplo, a alegação de respeito à coisa julgada para afastar a responsabilização do Estado por violação de direitos humanos.

Para além disso, constata-se que nem sempre os profissionais do direito interno têm a sensibilidade, a experiência e o conhecimento para lidar com a implementação de decisão ou de sentença internacional. Dentre os motivos podemos indicar justamente a ausência em nosso ordenamento jurídico de diploma legislativo como o que agora se propõe. Assim, por exemplo, a indicação clara de que eventual ação judicial de implementação de decisões ou de sentenças internacionais terá prioridade sobre todos os outros atos judiciais, com ressalva dos processos de mandado de segurança e *habeas corpus*.

Outro aspecto relevante relaciona-se com detalhes do processo civil doméstico. Nesse sentido, podemos mencionar o fato de que decisões vinculantes ou sentenças internacionais de direitos humanos não podem deixar de ser cumpridas, mesmo diante de alegação de prescrição, decadência, coisa julgada, anistia, leis ou qualquer outro óbice. São, portanto, desafios que o substitutivo busca, de tal ou qual forma, enfrentar.

Tais as circunstâncias, estamos em que o PLS nº 220, de 2016, é necessário na medida em que busca preencher vazio legislativo. Há, no entanto, possibilidade de aperfeiçoamento. Como mencionado, a matéria poderia ser considerada em seu aspecto geral. Dessa maneira, ela não ficaria adstrita ao sistema interamericano.

O substitutivo apresentado retira da proposta original a criação de um Conselho Deliberativo. Evita-se, com isso, o estabelecimento de instância burocrática, que certamente trará consigo as vicissitudes e idiosincrasias humanas, para não falar em custos. A proposta de instituição de um colegiado pode, por óbvio, ser contemplada mais adiante, tendo em conta a experiência adquirida na aplicação da lei. Some-se a isso o fato de que o Ministério Público é, no papel de fiscal da lei, o guardião do cumprimento, em nosso território, dos tratados a que a República esteja vinculada.

Dessa forma, parece-nos que a louvável proposta do Senador Randolfe Rodrigues pode ser ampliada. Para tanto, como dito, elaboramos minuta de emenda substitutiva de forma a aperfeiçoar a bem-vinda iniciativa.





III – VOTO

Em conclusão, opinamos que o PLS nº 220, de 2016, é louvável no mérito e merece prosperar, acrescentando não haver sido nela encontrado óbice algum de natureza constitucional e de juridicidade ou que atente contra o Regimento Interno do Senado Federal. Entretanto, tendo em atenção as observações feitas, votamos pela aprovação do projeto, na forma da emenda substitutiva a seguir apresentada:

EMENDA Nº - CRE (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 220, DE 2016

Dispõe sobre o cumprimento de decisões vinculantes de organismos internacionais de proteção aos direitos humanos a que a República Federativa do Brasil esteja vinculada por tratado e de decisões e sentenças de tribunais internacionais a que a República Federativa do Brasil reconheça a jurisdição.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º As decisões vinculantes de organismos internacionais de proteção aos direitos humanos e as decisões e sentenças proferidas por tribunais internacionais de direitos humanos, que versem sobre responsabilidade internacional fundada em tratado a que a República Federativa do Brasil esteja vinculada, produzem efeitos imediatos no ordenamento jurídico brasileiro.

§ 1º As decisões e sentenças de que trata o *caput* produzirão eficácia contra todos, devendo ser cumprida pela administração pública



SF/17029.32181-53



direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como pelo Ministério Público.

§ 2º Aplica-se o disposto no *caput* e no § 1º às decisões e sentenças de tribunais internacionais de direitos humanos, cuja jurisdição tiver sido reconhecida pela República Federativa do Brasil.

§ 3º O cumprimento das decisões e sentenças de que trata o *caput* independe de homologação interna.

§ 4º As decisões e sentenças de que trata o *caput* não podem deixar de ser cumpridas, mesmo diante de prescrição, decadência, coisa julgada, anistia ou qualquer outro óbice.

§ 5º As ações judiciais de implementação das sentenças de que trata o *caput* terão prioridade sobre todos os outros atos judiciais, ressalvados os processos de mandado de segurança e *habeas corpus*.

§ 6º As decisões e sentenças de que trata o *caput* que determinarem a abertura de nova investigação ou reabertura de investigações criminais já arquivadas devem ser cumpridas imediatamente pelo Ministério Público, sem necessidade de qualquer exigência adicional.

§ 7º A União será dotada de orçamento específico para cumprir as decisões e sentenças de que trata o *caput*.

Art. 2º Quando as decisões ou sentenças de que trata esta Lei forem de caráter indenizatório constituir-se-ão em títulos executivos judiciais e estarão sujeitas aos seguintes procedimentos para o seu cumprimento:

I - execução direta contra a Fazenda Pública Federal;

II - execução direta administrativa.

§ 1º Os procedimentos previstos nos incisos I e II são independentes entre si.





§ 2º O valor a ser fixado na indenização respeitará os parâmetros acordados ou determinados pelos organismos internacionais de proteção aos direitos humanos a que a República Federativa do Brasil esteja vinculada.

§ 3º O crédito terá, para efeitos legais, natureza alimentícia.

Art. 3º Na execução por quantia certa contra a Fazenda Pública Federal, decorrente de decisão ou sentença proferida por tribunal internacional de direitos humanos, cuja jurisdição tiver sido reconhecida pela República Federativa do Brasil, o pagamento será efetuado no prazo de noventa dias, contados da entrega da requisição, por ordem judicial, à autoridade citada para a causa, na agência mais próxima do Banco do Brasil ou da Caixa Econômica Federal, independente de precatório.

§ 1º Desatendida a requisição judicial, o juiz determinará o sequestro de numerário suficiente ao cumprimento da decisão ou sentença.

§ 2º As execuções de que trata este artigo deverão estar contempladas pelo disposto no § 7º art. 1º desta Lei.

Art. 4º Na execução direta administrativa, recebida a decisão vinculante ou a sentença proferida por tribunal internacional de direitos humanos, cuja jurisdição tiver sido reconhecida pela República Federativa do Brasil, a Advocacia-Geral da União instaurará e impulsionará, de ofício, o procedimento administrativo, sem prejuízo de iniciativa dos interessados.

§ 1º A instauração do procedimento administrativo deverá ser concluída em no máximo sessenta dias após o recebimento da comunicação de decisão ou de sentença de que trata esta Lei pelo órgão competente da Advocacia-Geral da União, prorrogáveis, justificadamente, por idêntico período, e se limitará a:

I - verificar a autenticidade e a eficácia jurídica da decisão ou da sentença;

II - identificar os beneficiários da indenização, na forma do art. 534, I, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), e obter as informações bancárias essenciais para o crédito do respectivo valor;





III - realizar os cálculos de liquidação do valor em moeda nacional, pela taxa de câmbio do dia em que a sentença transitou em julgado, com incidência de juros e correção monetária sobre o principal, nos termos da legislação em vigor para sentenças nacionais;

IV - verificar e assegurar a existência e a suficiência da dotação orçamentária e dos recursos financeiros para o cumprimento da sentença.

§ 2º Concluída a instrução, serão notificados os interessados para oferecer impugnação no prazo de dez dias.

§ 3º Encerrado o prazo para impugnação, os autos do procedimento administrativo serão encaminhados, com parecer da Advocacia-Geral da União, para decisão sobre eventual impugnação e pagamento pela autoridade federal competente para a gestão dos recursos orçamentários pertinentes.

§ 4º Havendo impugnação julgada improcedente ou procedente em parte, o montante incontroverso da indenização será creditado em favor dos beneficiários no prazo de dez dias.

§ 5º Aplica-se à execução direta administrativa prevista nesta Lei, no que couber, o disposto na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Art. 5º Se a instrução do procedimento administrativo não for concluída no prazo de cento e vinte dias, conforme o disposto no art. 4º, § 1º, ou o pagamento não ocorrer no prazo estabelecido pela decisão ou sentença de que trata esta Lei, os beneficiários ou o Ministério Público Federal, na defesa do cumprimento das obrigações internacionais da República Federativa do Brasil, poderão promover, na forma da legislação processual civil, a liquidação e o cumprimento da sentença perante o juízo federal competente.

§ 1º O requerimento de cumprimento da sentença não implica renúncia ao procedimento administrativo, que seguirá seu curso, observados os prazos legais.





§ 2º Sobrevindo ato administrativo que satisfaça, total ou parcialmente, a pretensão dos interessados, o cumprimento de sentença, após a comprovação do pagamento, prosseguirá pelo remanescente.

§ 3º Na hipótese do parágrafo anterior, havendo pagamento no curso do procedimento administrativo depois da expedição do precatório ou da requisição de pequeno valor, o tribunal competente deverá providenciar os devidos ajustes.

Art. 6º A União terá direito de regresso:

I - contra seus agentes, pessoas jurídicas de natureza pública ou privada que, por dolo ou culpa, causarem a violação de direitos humanos, ou não impedirem sua produção quando tinham dever jurídico de fazê-lo;

II – contra qualquer pessoa jurídica de direito público ou privado, Estados, Distrito Federal ou Municípios, cujos agentes, nessa qualidade e independentemente de dolo ou culpa, causarem a violação de direitos humanos, ou não impedirem sua produção quando tinham o dever jurídico de fazê-lo.

§ 1º O direito de regresso não inclui os acréscimos moratórios imputáveis exclusivamente à União.

§ 2º A União exercerá o direito de regresso no prazo de sessenta dias após o pagamento da indenização aos beneficiários, devendo ser instaurado, para esse fim, processo administrativo de apuração de culpa ou dolo, se necessário.

§ 3º No caso previsto no inciso II, do *caput*, fica assegurado o direito de regresso à respectiva pessoa jurídica contra os responsáveis pela violação de direitos humanos nos casos de dolo ou culpa.

§ 4º Na hipótese de condenação decorrente de ação ou omissão de Estado, do Distrito Federal ou de Município, o direito de regresso poderá ser exercido pela União perante o Supremo Tribunal Federal contra o ente federativo responsável.





Art. 7º Aplica-se à execução direta administrativa prevista nesta Lei, no que couber, o disposto na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Art. 8º Quando as decisões ou sentenças de que trata esta Lei não forem de caráter indenizatório, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de acordo com suas competências, devem cessar imediatamente a situação que houver sido considerada violação aos direitos humanos pelos organismos e tribunais internacionais de que trata esta Lei, adotando medidas administrativas, propugnando medidas judiciais ou propondo as alterações que se fizerem necessárias no ordenamento jurídico.

Parágrafo único. As decisões ou sentenças de que trata esta Lei que determinarem modificações legislativas representam matéria de urgência para fins dos arts. 57, § 6º, II e 62 da Constituição Federal.

Art. 9º O julgamento dos responsáveis por violações aos direitos humanos, identificados por decisão ou sentença de que trata esta Lei, é passível de ser objeto de incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal, nos termos do art. 109, § 5º, da Constituição Federal.

Art. 10 O cumprimento interno em qualquer dos entes federados de decisões ou sentenças de que trata esta Lei deve ser supervisionado pelo Ministério Público Federal, que pode requisitar às autoridades responsáveis de quaisquer dos entes federados o envio de informações periódicas sobre o estágio de cumprimento.

Art. 11 O art. 515 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 515.**

.....

XI – a decisão e a sentença de tribunal internacional de direitos humanos a cuja jurisdição a República Federativa do Brasil tenha reconhecido, que estabeleça a exigibilidade de obrigação de pagar quantia, de fazer, de não fazer ou de entregar coisa.

§ 1º Nos casos dos incisos VI a IX e XI, o devedor será citado no juízo cível para o cumprimento da sentença ou para a liquidação no prazo de quinze dias.

.....” (NR)





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Art. 12 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

Presidente

Relator



SF/17029.32181-53