

XVI

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Informação Para o Senhor Presidente da República

Data: 27 de agosto de 1998.

Índice: Direitos Humanos. Reconhecimento da Competência Contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos

Ementa

Sugere o reconhecimento, pelo Brasil, da competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

I

O reconhecimento da competência contenciosa (ou jurisdição obrigatória) da Corte Interamericana de Direitos Humanos é uma cláusula facultativa da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José). O Brasil aderiu ao Pacto de São José em setembro de 1992 e a Mensagem Presidencial que submeteu o texto do Pacto à aprovação do Congresso Nacional (Mensagem N.º 621, de 28 de novembro de 1985) referia-se nos seguintes termos às cláusulas facultativas: “No tocante às cláusulas facultativas contempladas no § 1º do Art. 45 – referente à competência da CIDH para examinar queixas apresentadas por outros Estados sobre o não-cumprimento das obrigações – e no § 1º do Art. 62 – relativo à jurisdição obrigatória da Corte – não é recomendável, na presente etapa, a adesão do Brasil”.

II

O Governo brasileiro optou por aprofundar seu diálogo com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), órgão que monitora a implementação da Convenção, antes de dar o passo de reconhecer a competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Avaliou-se que seria necessário, primeiramente, amadurecer o relacionamento com a Comissão e dotar-se dos

mecanismos internos necessários à implementação do Pacto de São José antes de reconhecer a competência de um Tribunal que, à época da adesão do Brasil à Convenção, ainda possuía atuação limitada. Não obstante, o Governo brasileiro nunca deixou de assinalar que a questão precisava ser vista de uma perspectiva dinâmica e que o reconhecimento da competência contenciosa da Corte poderia ser feito a qualquer momento, conforme prevê a própria Convenção Americana de Direitos Humanos.

III

Desde sua criação em 1978, a Corte vem ampliando sua atuação, com base na aceitação de sua jurisdição obrigatória por número crescente de países. Atualmente, dos 24 Estados Partes da Convenção apenas 7 não reconhecem a competência contenciosa da Corte (Brasil, Barbados, Granada, Haiti, Jamaica, México e República Dominicana). O México já anunciou que deverá fazê-lo ainda em 1998. Reconhecida sua competência contenciosa, a Corte passa a julgar os casos que lhe são submetidos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos ou pelo Estado interessado e poderá emitir sentença em que determina se o Estado é ou não responsável por violações da Convenção, além de estipular a obrigação de fazer cessar as violações e indenizar as vítimas ou seus herdeiros legais. As sentenças condenatórias da Corte, apesar de não substituírem as ações penais que tramitam internamente, pois não se trata de um tribunal penal com capacidade de invalidar sentenças dos tribunais domésticos, traduzem-se em obrigação do Estado de pagar indenizações pecuniárias às vítimas.

IV

No que diz respeito ao Brasil, o Programa Nacional de Direitos Humanos, lançado por Vossa Excelência no dia 13 de maio de 1996, estabelece como meta de médio prazo o fortalecimento da cooperação com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, com a Corte Interamericana de Direitos Humanos e com o Instituto Interamericano de Direitos Humanos. Além disso, pode-se dizer que o Brasil tem demonstrado crescente maturidade no relacionamento com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, tendo em vista, inclusive, a aceitação da solução amistosa para determinados casos que lá tramitam e que envolvem o pagamento de indenizações às vítimas de violações e a seus familiares. A maior visibilidade do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos tem gerado manifestações favoráveis da sociedade civil ao reconhecimento da Corte pelo Brasil, como demonstra campanha nesse sentido lançada recentemente por entidades de defesa dos direitos humanos e personalidades dos mundos acadêmico, jurídico, político e religioso.

V

O então Consultor Jurídico do Itamaraty, Professor João Grandino Rodas, em parecer datado de 8 de novembro de 1995, concluiu que as normas constitucionais brasileiras são compatíveis com o reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana, e que a adesão à sua competência coaduna-se com a soberania nacional. O atual Consultor Jurídico do Itamaraty, Professor Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, em parecer datado de 4 de agosto último, pronunciou-se favoravelmente ao reconhecimento e deu-me conhecimento de que em encontros mantidos, a meu pedido, com o Secretário Nacional dos Direitos Humanos, Doutor José Gregori, e com o Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Celso de Mello, ambos coincidiram na mesma opinião. De acordo com o Professor Cachapuz de Medeiros, o Ministro Celso de Mello é da opinião de que não há qualquer incompatibilidade entre o reconhecimento da competência contenciosa da Corte e o ordenamento jurídico nacional. Ao contrário, o art. 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece que “o Brasil propugnar pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos”, que já existe, na verdade, consubstanciado na própria Corte Interamericana.

VI

A esse respeito, cabe recordar as razões enumeradas pelo ex-Consultor Jurídico do Itamaraty e hoje Vice-Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, Professor Antônio Augusto Cançado Trindade, que recomendariam a aceitação pelo Brasil da competência contenciosa da Corte, quais sejam:

- a) o reconhecimento constituiria uma garantia adicional, a as todas pessoas sujeitas à jurisdição brasileira, da proteção de seus direitos tais como consagradas no Pacto de São José, quando as instâncias nacionais não se mostrarem capazes de garanti-los e de assegurar com isso a realização da justiça;
- b) o reconhecimento projetaria no plano internacional o compromisso sincero do Brasil com a causa da salvaguarda dos direitos humanos, e em muito fortaleceria a posição da própria Corte, ao passar a contar esta com o apoio de um país de dimensão continental e com uma vasta população, necessitada de maior proteção de seus direitos;
- c) a Constituição brasileira propugna pela formação de um tribunal internacional de direitos humanos, que já existe (a Corte Interamericana de Direitos Humanos) e cuja criação foi proposta exatamente pela Delegação do Brasil, na IX Conferência Interamericana, realizada em Bogotá, no ano de 1948;
- d) o Brasil participou dos trabalhos preparatórios do Pacto de São José e apoiou a inclusão do art. 62;
- e) a melhor doutrina jusinternacionalista brasileira sustenta o reconhecimento da competência obrigatória da Corte Interamericana;
- f) o reconhecimento geraria interesse maior, em particular por parte das novas gerações, pelo estudo e difusão da jurisprudência da Corte Interamericana e de outros órgãos de proteção internacional dos direitos humanos;
- g) o Brasil já possui experiência própria no diálogo com órgãos de supervisão internacional dos direitos humanos, que pode ser valiosa no contencioso perante a Corte Interamericana;

- h) a Corte Interamericana age segundo o Pacto de São José, baseia suas decisões em regras jurídicas, constituindo essa via judicial a forma mais evoluída de proteção internacional dos direitos humanos;
- i) não faria sentido aceitar o conteúdo do Pacto e não aceitar os mecanismos para garantir os direitos consagrados no mesmo;
- j) há interação entre o direito internacional e o direito interno no presente contexto de proteção, e as jurisdições internacional e nacional, motivadas pelo propósito convergente e comum de proteção do ser humano, são aqui co-partícipes na luta contra manifestações do arbítrio e da impunidade.

VII

Do ponto de vista da política externa, o Brasil está amadurecido para aceitar a jurisdição de uma Corte Internacional de direitos humanos. Tal gesto seria condizente com a linha de atuação do Brasil nos foros multilaterais e com nosso interesse em assumir responsabilidades crescentes no cenário internacional. O gesto, se realizado no ano em curso, teria ainda o sentido simbólico de ocorrer no ano em que se comemora o Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, reforçando a imagem do Brasil como país identificado com os valores de direitos humanos e pronto a aceitar plenamente as responsabilidades e obrigações que tal identificação implica.

VIII

No que tange ao modo de proceder ao reconhecimento da competência contenciosa da Corte Interamericana, identificam-se duas correntes discordantes (em anexo pareceres divergentes sobre a matéria do ex-Consultor Jurídico do Itamaraty, Professor João Grandino Rodas, e do atual titular da Consultoria Jurídica, Professor Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros). Alguns juristas acreditam que não seria necessário solicitar aprovação prévia do Congresso Nacional, uma vez que esta já teria sido dada quando o Congresso aprovou integralmente o texto do Pacto de São José e que contém dispositivo (art. 62) que prevê aquela possibilidade. Outra corrente, contudo, acredita que a aprovação parlamentar do reconhecimento da jurisdição obrigatória da Corte seria sim necessária, em função de três razões principais: a) a anuência do Congresso nacional para a adesão ao Pacto de São José foi dada na latitude proposta pelo

Executivo, que não solicitou aprovação para a declaração de reconhecimento da competência contenciosa da Corte e declarou expressamente considerar que não era recomendável, naquele momento, fazer tal declaração; b) tendo em vista que, em última análise, os julgamentos da Corte podem levar à obrigação de pagar indenizações monetárias, a aceitação da obrigatoriedade de sua competência poderá acarretar “encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”, nos termos do art. 49, inciso I da Constituição de 1988, o que *a fortiori* exige expressa aprovação parlamentar; c) as decisões da Corte, uma vez reconhecida sua competência, passam a ser de execução obrigatória pelo Estado brasileiro, o que exige o envolvimento do Congresso no sentido de aparelhar o ordenamento jurídico nacional com vistas a dar cumprimento efetivo àquelas decisões. A essas razões jurídicas somam-se considerações de ordem política que, em minha opinião, recomendam uma consulta de Vossa Excelência aos Presidentes das duas Casas do Congresso Nacional sobre o reconhecimento da jurisdição obrigatória da Corte, em lugar do envio de Mensagem ao Congresso.

IX

Para acompanhar a contento a eventual tramitação de casos no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos será necessário contar com o concurso de funcionários habilitados a atuarem como defensores da União perante aquele Tribunal internacional. Nesse sentido, poder-se-ia envolver a Advocacia Geral da União, que forneceria ao Itamaraty o aporte jurídico essencial à elaboração das respostas às solicitações da Corte.

X

Diante do exposto, elevo à apreciação de Vossa Excelência a sugestão de reconhecimento pelo Brasil da competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos, sem caráter retroativo, nos casos relativos à interpretação e aplicação do Pacto de São José da Costa Rica, conforme previsto no § 1º do Art. 62 daquele instrumento jurídico. Caso se opte pelo reconhecimento, muito agradecerá a bondade da orientação de Vossa Excelência sobre o envio ou não de Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional naquele sentido.

XI

A decisão de reconhecer a jurisdição obrigatória da Corte, ou de enviar Mensagem ao Congresso, poderia ser anunciada por Vossa Excelência na cerimônia comemorativa relativa aos direitos humanos, programada para o próximo dia 7 de setembro.

Respeitosamente,

LUIZ FELIPE LAMPREIA
Ministro de Estado das Relações Exteriores