

ANEXO III: PROYECTOS DE LEY INTEGRAL DE IMPLEMENTACIÓN DE DECISIONES INTERNACIONALES

Brasil
Projeto de Lei

Comissão de Direitos Humanos e minorias
Projeto de Lei N° 4.667/2004
Dispõe sobre os efeitos jurídicos das decisões dos Organismos Internacionais
de Proteção aos Direitos Humanos e dá outras providências.

Autor: Deputado JOSÉ EDUARDO CARDOZO
Relator: Deputado ORLANDO FANTAZZINI

I - Relatório

O Projeto de Lei n° 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

Brasil
Substitutivo ao Projeto de Lei

Comissão de Direitos Humanos e minorias
Substitutivo ao Projeto de Lei N° 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 n° 89, de 3 de dezembro de 1998, e a importância quase jurisdicional da Comissão Interamericana de Direitos Humanos prevista no Decreto Legislativo n° 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.

- (1) 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.
- (2) 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 pela Comissão prevista 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.

Argentina
Proyecto de Ley

Expediente 3528 - S - 2000. Alberto J. Rodríguez Saa.

Propone mecanismos para hacer operativa la puesta en marcha de las resoluciones de carácter dispositivo de los organismos de verificación de los tratados internacionales de rango constitucional.

Proyecto de Ley

El Senado y Cámara de Diputados,

Artículo 1º. Cuando corresponda dar cumplimiento a una disposición de un organismo de verificación de alguno de los tratados internacionales a los que se les reconoce rango constitucional emitida en un caso individual contra el Estado argentino, será obligatoria para el Estado desde el momento en que se encuentre firme. Una disposición será entendida como firme a los efectos de esta ley cuando sea irrecurrible para el Estado o cuando haya sido consentida expresamente.

Artículo 2º. Si la disposición mencionada en el artículo anterior, dispusiera el pago por parte del Estado de una indemnización, el Estado argentino por medido del Poder Ejecutivo lo hará efectivo a favor de quién resulte ser beneficiario, dentro de los noventa (90) días de ser recibida la comunicación de la disposición que quedó firme contados desde el momento de su recepción.

Si por razones de fuerza mayor debidamente justificadas el Estado no pudiera atender esta obligación en el plazo mencionado, deberá ineludiblemente incluirla en el presupuesto nacional inmediato posterior a la fecha de notificación, adicionándole los intereses correspondientes, calculándolos sobre una tasa equivalente a la utilizada por bancos de primera línea para descubiertos en cuenta corriente.

Artículo 3º. En el supuesto en el que la condena indemnizatoria sea originada exclusivamente a un acto atribuible a un gobierno provincial o al de la Ciudad de Buenos Aires, el Estado argentino, sin descuidar la obligación contraída, establecerá por separado con el obligado la forma, modo y plazo del reintegro del pago de la condena que fuera impuesta.

Artículo 4º. Si la disposición emitida y firme mencionada en el artículo primero, estableciera obligaciones indemnizatorias, pero no determinara

el monto del pago o fuera notoriamente imprecisa con relación a alguna de sus circunstancias, el Estado argentino y el beneficiario del pago designarán de común acuerdo un árbitro amigable componedor para que lo establezca o precise dentro de los quince días corridos desde su designación. A partir de la determinación del monto por el árbitro designado o la precisión con relación a la indemnización, el pago deberá efectuarse en el plazo establecido en el artículo 2°.

Si no existiera acuerdo sobre la designación del árbitro dentro de los siete días de ser notificada la disposición a las partes, cualquiera de las mismas podrá solicitar al organismo emisor de la disposición que lo designe o que precise el monto indemnizatorio.

Artículo 5°. Si la disposición emitida y firme mencionada en el artículo primero, estableciera otras obligaciones diferentes de la indemnizatoria o concomitante con ésta, el Estado argentino deberá disponer:

- a) El cese de la situación que diera origen a la disposición referida, disponiendo la adopción inmediata de las pertinentes medidas administrativas, judiciales o legislativas para que ello suceda dentro del plazo de 90 (noventa) días de recibida la comunicación de la disposición que quedó firme, contados desde el momento de la recepción de la notificación;
- b) En el supuesto en el que la disposición del organismo de verificación referido en el artículo primero sea originada exclusivamente en un acto atribuible a un gobierno provincial o al de la Ciudad de Buenos Aires, el Estado nacional establecerá por separado con las mismas dentro del mencionado plazo la forma de dar cumplimiento a la obligación generada, quedando facultado en caso de incumplimiento al ejercicio de todos los actos que estén a su alcance para que se cumpla la obligación internacional asumida.
- c) Si la situación que origina la disposición es una sentencia condenatoria dictada por un tribunal de cualquier fuero, pero que se encuentre firme, la misma habilita que la parte beneficiada por la disposición plantee la revisión de la condena ante el organismo judicial que resuelve los recursos de revisión en el procedimiento correspondiente.

Artículo 6°. Las disposiciones de la presente ley serán aplicadas en forma retroactiva a todas aquellas situaciones por ella previstas que a la

fecha de publicación en el Boletín Oficial no se les haya dado cumplimiento.

Artículo 7º. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Alberto J. Rodríguez Saa

Fundamentos:

Señor Presidente:

Como ya lo señalé en otro proyecto de ley la reforma operada en la Constitución en 1994 ha agregado la disposición del inciso 22 del artículo 75 por la que se concede “jerarquía constitucional” a varios tratados fundamentales del ámbito de los derechos humanos como son la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Pactos Internacionales de 1966, de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, La Convención sobre la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanos y Degradantes, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la de Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño.

Dentro de estos tratados, hoy de rango constitucional, varios establecen mecanismos de verificación del cumplimiento de los derechos como sucede con la Convención Americana sobre Derechos Humanos ratificada por ley 23.054. La mayoría de las demás Convenciones establecen Comités que tienen por objetivo examinar los programas realizados por los países miembros como sucede con el previsto por el art. 17 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer o el artículo 17 de la Convención contra la Tortura. Adicionalmente existen otros Comités como el establecido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y por su Protocolo Facultativo, ratificado por ley 23.313 del 17 de abril de 1986, que tiene hasta la capacidad de recibir denuncias individuales, realizar solicitudes a los Estados Miembros, hacer uso de sus buenos oficios para llegar a soluciones amistosas y elaborar informes así como hacer observaciones que producirán consecuencias en el Estado denunciado.

A pesar de los buenos auspicios que podría significar el otorgamiento de tal rango institucional, nuestra legislación, sin embargo, no ha establecido un método para dar cumplimiento a las disposiciones de los organismos de verificación de estas convenciones, sea para modificar disposiciones legales nacionales que los organismos de control, por medio del dictado de pronunciamientos de su competencia, las haya verificado en un caso concreto planteado, como en violación de disposiciones del tratado de rango constitucional al que pertenecen, sea para disponer el pago de indemnizaciones acordadas.

En el proyecto de ley que introduzco me ocupo de todos los aspectos posibles en los que se puede presentar la necesidad de cubrir esa falencia. En consecuencia propongo concretos mecanismos que hagan operativa la puesta en marcha de las resoluciones de carácter dispositivo de los mencionados organismos supranacionales. La propia Corte Interamericana ha establecido en el caso *Loayza Tamayo*¹ que el Estado al que dirigen las recomendaciones que constituyen un ejemplo de disposición por parte de un organismo de control, debe atenderlas realizando sus mejores esfuerzos para aplicarlas. El Estado debe proceder a atender esas disposiciones por sus distintos órganos de manera que aseguren la conformidad de la conducta del Estado con sus compromisos internacionales².

Esa obligación de adoptar todas aquellas medidas que fueran necesarias para prevenir, castigar, y reparar las violaciones ha sido también reconocida en el paradigmático caso *Velásquez Rodríguez*³.

No puede dejar de llamar la atención la actitud omisiva para el cumplimiento por nuestro país de las disposiciones de algunos de esos Tratados, los cuales obligan a los Estados Parte a tomar recaudos que necesariamente importan modificar disposiciones de derecho interno que nuestro país parece negarse.

1 Del 17 de septiembre de 1997, párrafos 80 y 81.

2 Kristicevic Viviana "Líneas de trabajo para mejorar la eficacia del sistema" en *El futuro Sistema Interamericano de los derechos Humanos*, HDL, San José, 1998, 413-448 aquí 430.

3 Del 29 de julio de 1998 párrafos 176-177.

La ausencia de tipificación no ha impedido a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia tipificar en un único caso una conducta como “genocidio” a los efectos de una extradición como sucedió en el caso Priebke. Sin embargo el Código Penal argentino carece de esa calificación, que aparece en cambio en varios códigos latinoamericanos.⁴ Pero la misma reticencia que enseñamos para tipificar como delitos a los crímenes contra el derecho internacional, también la tenemos para llevar a la práctica las disposiciones de los organismos de verificación de los Pactos de Derechos Humanos de jerarquía constitucional.

Así Colombia ha dictado una ley para hacer efectivo el pago de indemnizaciones compensatorias a las víctimas y de la que hemos extraído algunas experiencias en la elaboración de nuestro proyecto.

En nuestro país también existió un proyecto preparado por el ex Procurador General de la Nación Oscar Fappiano aunque dirigido solamente a la Convención Americana y del que hemos aprovechado algunas observaciones⁵.

Aunque sería deseable que las disposiciones emanadas de los organismos de verificación tuvieran un efecto inmediato sobre la legislatura local para modificar aquellas disposiciones que se han encontrado incompatibles con los derechos y obligaciones asumidas por el Estado, ello no ha sucedido en nuestro país a diferencia de lo acontecido en otras latitudes. Ejemplo de lo expuesto es lo que sucedió en Europa con

4 Bolivia incluye en el artículo 138 de su Código Penal (Código Penal de Bolivia en la versión del Decreto Ley 10426, modificado por Ley 1768) al delito de genocidio, como lo hace también el artículo 349 del Código Penal de Nicaragua, el artículo 149 bis del de México y Perú lo incluía en el derogado texto de su artículo 129 del Código Penal (sustituido por otro texto sin ningún contacto con el delito por ley 26.926). El título IX del nuevo Código Penal de Paraguay en un capítulo único que titula “Genocidio y crímenes de guerra” incorpora en el artículo 319 la figura del genocidio como crimen castigado con pena privativa de la libertad no menor a cinco años. El Código Penal de Guatemala (decreto 1773) tipifica en el artículo 375 a la figura del genocidio y en el artículo siguiente la instigación a cometerlo y El Salvador tipifica el genocidio en el artículo 486.

5 Conf. Fappiano, Oscar L., “La ejecución de las decisiones de los Tribunales Internacionales por parte de los órganos locales” en *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Abregú M y Courtis, C. (comps.), Buenos Aires, 1997, 147-157.

el Caso Brogan donde se condenó al Reino Unido por la violación de la Convención Europea -que es equivalente al Pacto de San José- y las autoridades holandesas que no habían sido condenadas pero habían tenido injerencia en la cuestión, advirtieron también la necesidad de modificar su legislación⁶.

En el proyecto que remito se utiliza la palabra “disposición” para referirme a lo emanado del organismo de verificación del Tratado en cuestión. La voz así usada, es coherente con el sentido dado por la Corte Interamericana a esa palabra en la Opinión Consultiva OC-13/93 del 6 de junio de 1993 cuando integra dentro de la misma además de una decisión de la Corte, a las opiniones, conclusiones y recomendaciones que la Comisión Interamericana puede emitir en uso de sus facultades de conformidad con el artículo 41 de la Convención. Este criterio que sugiero aplicar es coherente también con lo establecido por la Corte Suprema en el Caso Acosta⁷ de diciembre de 1998, cuando estimó que: “...*como fuente de derecho, los informes y las opiniones de la Comisión Interamericana constituyen criterios jurídicos de ordenación valorativa para los Estados miembros que deben tomar en cuenta razonadamente para adoptar decisiones en el derecho interno con miras a armonizarlas en todo lo posible con aquellos criterios establecidos por la Comisión*”.

De esta forma, si un organismo de verificación de alguno de los tratados, a los que nuestra Constitución les ha otorgado rango constitucional, estimara que en una causa abierta contra nuestro país, se constatará la violación del tratado y así lo declarara, disponiendo el otorgamiento de indemnizaciones pecuniarias, en el proyecto que remito se establece el mecanismo para efectivizarlas.

En el artículo 1º se hace reconocimiento de la obligatoriedad para el Estado de la disposición emitida desde el momento que se encuentra firme.

6 Sobre el tema Zwaak, Leo, “The Implementation of Decisions of the Supervisory Organs under the European Convention on Human Rights” en *The Execution of Strasbourg and Geneva Human Rights Decisions in the National Legal Order*, M. Nijhoff Publ., La Haya, 1999, 75-88, aquí página 77 y sucesivas.

7 ED 185-345.

Si la disposición emitida condenara al Estado al pago de indemnizaciones las disposiciones del artículo 2º establecen los mecanismos y los plazos para darles cumplimiento. El artículo 3º establece que si la disposición por la que el Estado fuera condenado proviene de un acto que sea atribuible con exclusividad a un gobierno provincial o al de la Ciudad de Buenos Aires, el Estado asume su obligación como propia sin perjuicio de la forma, modo y plazo que por separado establezca con la provincia o con el gobierno de la Ciudad para la cancelación de dicho crédito. Si no se estableciera el monto o la forma de la indemnización, el proyecto establece en el artículo 4º diversas modalidades para solucionar esa omisión. El artículo 5º se refiere a la situación en la que la disposición establece otras obligaciones diferentes de la indemnización o concomitante con ésta, obligándose el Estado a solucionarla en un plazo de 90 días. Si la disposición se originara en una conducta penal o civil firme, se habilita la vía del recurso de revisión por el órgano judicial pertinente. Las disposiciones de la ley rigen retroactivamente también para aquellas situaciones pendientes (artículo 7º).

Alberto J. Rodríguez Saa

(...)