

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Subchefia para Assuntos Jurídicos

NOTA SAJ Nº 1715/05 - RF

INTERESSADO: Secretaria Especial de Direitos Humanos

ASSUNTO: Indenização de Ovelário Tames por acordo de cumprimento de Recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos por violação de direitos humanos. Consulta sobre a necessidade de ato específico do Poder Legislativo.
Palavras-chave: Direitos humanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Indenização. Desnecessidade de lei específica.

NUP: Processo SEDH nº 00005.001292/2005-71

Senhor Subchefe,

Relatório

1. A Secretaria Especial de Direitos Humanos encaminha expediente que versa sobre o cumprimento de recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA, relativamente à morte do jovem indígena Macuxi – Ovelário Tames.
2. O caso já apreciado por essa Subchefia, em parecer subscrito pelo Dr. Ronaldo Jorge Araújo Viera Junior (Nota Técnica SAJ nº 341/2003 –JAV), devidamente aprovado por Vossa Senhoria.
3. A referida Nota concluiu pela *“responsabilidade da União em promover a reparação civil decorrente da ação criminosa e atentatória aos direitos humanos do cidadão brasileiro Ovelário tames, indígena da Tribo Macuxi”*. A fundamentação decorre da ausência da promoção das competentes ações de indenização pela União, bem como que à época do fato (outubro/1988) Roraima ainda era Território Federal (art. 14, § 1º do ADCT da CF) e pela não incidência da prescrição quinquenal (art. 1º do dec. Nº 20.910, de 1932).

4. O parecerista aponta ainda os encaminhamentos para cumprimento da responsabilidade da União, em especial que seja promovida a negociação com os familiares do índio vitimado sobre o valor da indenização a ser paga. Indica ainda que, posteriormente, seja comunicado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre o cumprimento das suas recomendações pelo Governo Brasileiro, com a devida publicização desse adimplemento junto às entidades nacionais e internacionais de defesa dos direitos humanos. Na seqüência, segure que a Advocacia-Geral da União, mediante provocação da Secretaria Especial de Direitos Humanos, promova ação regressiva contra os responsáveis pela morte do índio.

5. Outra recomendação é que a Secretaria consulente elabora projeto de lei prevendo a indenização material, em observância à legislação fiscal, em particular à Lei de Responsabilidade Fiscal.

6. Agora, concluído o processo de negociação, a Secretaria elabora “*Acordo de Cumprimento de Recomendação*”, onde indica, dentre outras obrigações assumidas pelo Governo Brasileiro, a indenização pecuniária de R\$ 90.000,00 (noventa mil reais) ao pai do índio Ovelário Tames (Sr. Mário Tames), sendo que essa importância será destinada a implementação de um projeto de criação de gado na Comunidade Indígena Canaã (Região Raposa, TI Raposa Serra do Sol), onde habitam seus familiares, mediante ação do Conselho Indígena de Roraima (CIR), um dos peticionários da indenização.

7. Assim, após breve relatório, o Subsecretario da SAPDH/SEDH/PR consulta sobre a “*necessidade de um ato específico do Poder Executivo*” para fins de cumprimento do referido “*Acordo de Cumprimento de Recomendações*”. Credito que a consulta pontual decorre do apontamento sugerido na nota anterior dessa SAJ, conforme indicado no item 5.

8. Superada a incidência da responsabilização do Governo Brasileiro no “*Caso Ovelário Tames*”, importa analisar a forma e os atos exigíveis para efetivação de suas obrigações, na forma recomendadas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Fundamentação Jurídica

9. Inicialmente, cumpre asseverar que a competência da referida Comissão decorre da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto São José da Costa Rica), em particular no seu art. 33, in verbis:

“Art. 33 – São competentes para conhecer dos assuntos relacionados com o cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados-Partes nesta Convenção:

- a) a **Comissão Interamericana de Direitos Humanos**, doravante denominada a **Comissão**; e
- b) a **Corte Interamericana de Direitos Humanos**, doravante denominada a **Corte**.”(grifei).

10. No tocante às violações que fundaram o pleito junto à Comissão internacional, incidem os arts. 8 e 25 da referida Convenção (direito ao devido processo legal e às garantias judiciais), conforme apreciado na manifestação já citada. Já a admissibilidade da petição fundou-se em demora injustificada na decisão sobre os recurso da jurisdição interna (art. 46., 2, letra “c”).

11. Quanto à validade das recomendações em apreço, importa anotar que o Brasil depositou a carta de adesão em 25 de setembro de 1992, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 27/92, e promulgada pelo decreto nº 678/92. Da mesma forma foi reconhecida à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, nos termos do decreto legislativo nº 89/98 e Decreto nº 4.463/02.

12. Neste particular, na qualidade de signatário da Convenção em tela o Brasil internalizou ao nosso ordenamento jurídico o seu regramento, assumindo a obrigação do cumprimento do seu conteúdo e decisões de suas instâncias de deliberação, exceto quanto aos arts. 43 e 48, alínea “d”, ressalvados no decreto que a promulgou. Vejamos:

“Art. 1º **A Convenção Americana sobre Direitos Humanos** (Pacto de São José da Costa Rica), celebrada em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, apensa por cópia ao presente decreto, **deverá ser cumprida inteiramente como nela se contém.**

Art. 2º Ao depositar a carta de adesão a esse ato internacional, em 25 de novembro de 1992, o Governo brasileiro fez a seguinte **declaração interpretativa**: ‘O Governo do Brasil entende que os **arts. 43 e 48, alínea d**, não incluem o direito automático de visitas e inspeções in loco da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, as quais dependerão da anuência expressa do Estado.’” (g.n.)¹

13. Logo, mesmo não se enquadrando como título executivo judicial, as recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos assumem força normativa interna pela condição de Estado-Parte signatário do ato internacional, merecendo atendimento voluntário, a fim de evitar remessa a Corte Interamericana de Direitos Humanos, o que geraria elevado desgaste moral e político ao Estado Brasileiro.

14. Deste modo, louvável a negociação promovida pela Secretaria Especial de Direito Humanos, objetivando o cumprimento das recomendações da CIDH, mormente pela solução de destino coletivo da indenização pecuniária, dentro de uma política de promoção e valorização humana da comunidade indígena que o índio Ovelário Tames integrava. Além da reparação moral da morte do jovem integrante da Tribo Macuxi, permitirá a sua homenagem simbólica e a viabilização do “*Projeto de gado para Comunidade Indígena Canaã*”, agregando nova atividade produtiva e fonte de renda, conforme demonstram os documentos de fls. 26 a 33 dos autos.

15. Promovidas essas considerações sobre a aplicação interna das recomendações da CIDH, passamos a análise do ato a ser editado para dar cumprimento à recomendação indenizatória.

16. A primeira tendência seria a edição de lei específica para autorizar a concessão da indenização, na esteira do precedente similar, apreciado pela Nota SAJ nº 219/03 –DCF². Entretanto, entendo que a orientação desse caso, bem como o encaminhamento lançado no parecer inicial deste expediente³, decorreram da ausência de previsão orçamentária específica para pagamento de indenizações desse gênero.

¹ Decreto nº 678, de 1992.

² Caso das agressões sofridas pelo Sr. José Pereira, apreciado pela colega Denise Caldas Figueira, cuja indenização foi autorizada pela Lei nº 10.706, de 2003.

³ Nota Técnica SAJ nº 341/2003 –JAV – item “b” dos seus encaminhamentos.

17. **Entendo que a autorização legislativa para o adimplemento da obrigação pecuniária pelo Poder Executivo decorre da própria lei orçamentária anual, no caso a lei nº 11.100, de 2005**, que fixou a receita e despesa dos Poderes da União. No que interessa ao caso “*sub examine*”, verifica-se na Unidade Orçamentária da Secretaria Especial de Direitos Humanos, vinculada ao Gabinete da Presidência da República, a previsão de dotação específica para “*pagamento de indenização a vítimas de violação das obrigações contraídas pela União por meio da adesão a tratados internacionais dos direitos humanos – nacional*”⁴, conforme diligencie n junto ao SIAFI – cópia anexa, já que o documento de fl. 37 não indicava a origem e a vinculação a qual órgão do Poder Executivo.

18. Diante da previsão orçamentária referida, inclusive com reserva de numerário para finalidade específica de indenização das vítimas por violação de direitos humanos decorrente da condição do nosso País ser signatário de tratados Internacionais, a exigência de outra autorização legislativa feriria o princípio constitucional da Independência e Harmonia entre os Poderes⁵.

19. Sublinhe-se que o pagamento de indenização classifica-se como ato de administração do Poder Executivo, não podendo ser condicionado à autorização de outro Poder, salvo se ausente a previsão legal. No caso, além da incorporação do regramento internacional ao sistema legal nacional pelo decreto que o promulga, existe a previsão legal da despesa orçamentária a ser utilizada para esse fim, conforme acima anotado.

20. Ainda, a referência ao atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal lançada no parecer anterior, resta atendida pela referida previsão orçamentária específica, tornando a despesa pública executável, observadas o prévio empenho, conforme preceitua o inciso I do § 1º do seu art. 16:

“Art. 16. (...)”.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;”(sublinhei)

21. É o caso, visto que o desembolso a ser efetivado insere-se em dotação específica e dentro do seu limite de disponibilidade. Vejamos o ensinamento de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

“Não é possível empenhar uma despesa sem que exista dotação orçamentária, porque não existe saldo de dotação a descoberto. **Quando uma despesa está autorizada no orçamento significa que o parlamento aprovou um determinado objetivo a ser realizado pela Administração Pública e um montante definido em moeda nacional que autoriza seja gasto nesse objetivo.**” (Grifei)

22. Entendimento diverso, além de inexigível pela já existente previsão legal geraria uma dificuldade na efetivação do atendimento das recomposições de violações de direitos humanos, caminhando no sentido contrário do que preconiza a Constituição Federal⁶ e a

⁴ Dotação orçamentária nº 14845015407340001, no valor de R\$ 100.000,00 para o exercício fiscal de 2005.

⁵ Art. 2º da Constituição Federal.

⁶ Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I – (...); II –prevalência dos direitos humanos; ”

Convenção Americana dos Direitos Humanos. Mais poderá ser entendido como forma de postergar o atendimento da recomendação recebida, em desrespeito ao mérito que se destina a indenização pecuniária.

23. Contudo, se dispensada a edição de lei autorizativa, cumpre orientar a expedição de ato do Chefe do Poder Executivo, delegando o cumprimento das medidas ao Secretário Especial de Direitos Humanos, por se tratar de indenização decorrente da assunção de Estado signatário de ato internacional.

24. Nesse sentido, no meu entendimento, necessária a edição de **decreto** que autorize a SEDH a promover os atos necessários ao cumprimento das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos para o caso “Ovelário Tames”, observados critérios técnicos de apuração do valor a ser indenizado e dentro dos limites e valores disponíveis na dotação orçamentária específica. Para tanto, segue empenha minuta do decreto sugerido.

25. Ainda, como a SEDH insere-se dentro da estrutura organizativa da Presidência da República⁷ e também possui a atribuição de gerir o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH⁸, voltado, dentre outros objetivos, à implementação de atos internacionais que o Brasil seja signatário, suficiente à autorização do Chefe do Poder Executivo para identificar concretamente a operacionalização do cumprimento das recomendações do organismo internacional.

26. Outrossim, a fixação do montante a ser indenizado, embora as referências nos autos mencionem longo processo de negociação com a família do beneficiário e as entidades peticionárias, não existe demonstração técnica do valor fixado, fazendo-se necessário a elaboração de laudo técnico que indique critérios e a motivação para tal indenização.

27. No ensejo desse caso, sugiro a regulamentação para casos futuros, a fim de apontar critérios objetivos para apuração e definição dos valores de futuras indenizações, evitando o casuísmo. Como parâmetro, indico a legislação que disciplina o reconhecimento da morte de pessoas desaparecidas por atuação política⁹.

28. Por fim, anoto que deve ser mais bem identificados os signatários do Acordo de Cumprimento das Recomendações proposto a fls. 23/5, em especial a inclusão do beneficiário da indenização, Sr. Mário Tames, pai de Ovelário Tames, registrando que a destinação do valor indenizado ao projeto de criação de gado na Comunidade Indígena Canaã é por ato de liberalidade do mesmo.

⁷ Art. 1º, § 3º, inciso V e art. 24 da Lei nº 10.683, de 2003.

⁸ Decreto nº 4.229, de 2002:

“Art. 2º: O PNDH tem como objetivos: (...) **IV – a implementação de atos, declarações e tratados internacionais dos quais o Brasil é parte;**”

⁹ Vide lei nº 9.140, de 1995.

Conclusão

29. *Ex positis*, opino pela possibilidade de cumprimento das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos através de acordo com o beneficiário e petionários do caso Ovelário Tames, observadas as condições e atos administrativos ora sugeridos.

Encaminhamento

30. Submeto a matéria à sua elevada consideração com sugestão de devolução do expediente à Secretaria Especial de Direitos Humanos para:

- a) elaborar laudo técnico que demonstre a forma e o montante do valor apurado para fins de indenização;
- b) promover os ajustes sugeridos no termo de “Acordo de Cumprimento de Recomendações da CIDH”
- c) encaminhar oficialmente exposição de motivos e decreto, na forma da minuta anexa, a ser submetido à aprovação pelo Exmo. Sr. Presidente da República.

Brasília, 28 de junho de 2005.

ROGERIO FAVRETO
Assessor Especial