

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Subchefia para Assuntos Jurídicos

NOTA TÉCNICA

SAJ Nº 341/2003 - JAV

ASSUNTO: Sistema Interamericano de Direitos Humanos: Caso Ovelario Tames. Recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Solicitação de parecer pela Secretaria Especial de Direitos Humanos.

I. Antecedentes

A Medida Provisória nº 103, de 2003 *“que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios”* procedeu à profunda transformação no arranjo institucional do Governo Federal, de modo a adequar as estruturas administrativas às prioridades do Governo eleito.

2. No âmbito da proteção aos direitos humanos, as transformações foram sensíveis. No Governo anterior, o órgão da administração direta responsável pelo tema era a Secretaria de Estado de Direitos Humanos, subordinada ao Ministério da Justiça.

3. No novo Governo, a antiga Secretaria de Estado transformou-se em Secretaria Especial dos Direitos Humanos integrando, por força do inciso V do § 3º do art. 1º da MP nº 103, de 2003, a Presidência da República.

4. Consoante o art. 24 dessa mesma Medida Provisória, compete à Secretaria Especial de Direitos Humanos assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes voltadas à promoção dos direitos humanos. Essa posição na estrutura governamental demonstra a relevância conferida à matéria por parte do novo Governo.

5. O assessoramento jurídico à Secretaria Especial de Direitos Humanos, como órgão integrante da estrutura da Presidência da República, compete, por força do inciso VIII do art. 10 do Decreto nº 4.535, de 2002, à Subchefia para Assuntos Jurídicos.

6. É nesta condição que a Subchefia para Assuntos Jurídicos está sendo instada a proferir parecer no caso Ovelário Tames, em tramitação na Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

7. À Comissão compete a supervisão do cumprimento pelos Estados-parte do disposto na Declaração Americana, na Convenção Americana e nos demais instrumentos regionais de proteção aos direitos humanos, bem como a análise de casos individuais de violação de direitos humanos submetidos pelos interessados, cabendo a tentativa de solução amigável da contenda ou, caso esse desfecho não seja possível, o encaminhamento de recomendações aos Estados.

8. Ao subscrever a Convenção Americana, o Brasil reconheceu a competência da Comissão Interamericana para a consideração de queixas individuais, sua investigação, processamento e responsabilização pelas eventuais violações a direitos humanos ocorridas em seu território.

II. Dos fatos

9. Ovelário Tames, indígena da tribo Macuxi, de Roraima, foi detido por policial civil na madrugada de 23 de outubro de 1988 sob o pretexto de se encontrar em atitude suspeita – subia ou descia de um caminhão, seguindo o policial.

10. Tendo resistido à prisão ilegal, foi violentamente agredido e levado à Delegacia do Município de Normandia. Durante a madrugada, pediu várias vezes por socorro não tendo sido atendido pelo policial que o agredira nem pelos outros cinco policiais que estavam de plantão na delegacia.

11. Amanheceu morto na cela da Delegacia em consequência dos ferimentos. Foi instaurado, no dia 25 de outubro de 1988, inquérito policial, na mesma delegacia onde ocorreu a morte de Ovelário Tames. A conclusão do inquérito foi pela acusação dos seis policiais.

12. Foi também instaurado inquérito na Polícia Federal que concluiu, em 24 de maio de 1989, pela acusação dos seis policiais civis envolvidos.

13. Aceita a denúncia e proposta a ação penal foram os policiais citados e intimados para serem interrogados em juízo, em 21 de setembro de 1989. O réu Roger Afonso não compareceu. O juiz determinou sua citação por edital em 09.11.90, tendo sido o edital publicado em 13.02.95, quase cinco anos após a determinação do juiz e quase sete após a morte de Ovelário Tames.

14. Em face da inconcebível e injustificável demora mencionada no item anterior, foi oferecida denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos que a recebeu em 27 de junho de 1995, tendo enviado cópia ao Estado brasileiro solicitando sua manifestação em 24 de

julho de 1995. Após sucessivos pedidos de prorrogação de prazo, o representante do Estado brasileiro encaminhou a resposta em 21 de junho de 1996.

15. Em 19.11.96 a Comissão se colocou à disposição para intermediar uma solução amistosa entre o Brasil e os requerentes do caso Ovelário Tames. O Brasil não se manifestou. Em 13.12.96, a Comissão informou aos peticionários sobre o silêncio do Governo Brasileiro e encerrou as tentativas de solução amistosa do caso, dando prosseguimento à sua tramitação no âmbito da Comissão Interamericana.

III. Dos contornos jurídico-constitucionais da questão

16. Trata-se de matéria complexa, sendo necessário o desenlace de várias amarras jurídico-constitucionais.

17. O primeiro aspecto a ser abordado é sobre a competência *ratione temporis* da Comissão Interamericana sobre o caso Ovelário Tames, na medida em que a morte ocorreu em data (23.10.88) anterior à ratificação da Convenção Americana pelo Brasil (25.09.92).

18. A resposta a esse questionamento é positiva por dois motivos. Em primeiro lugar, as circunstâncias da morte de Ovelário Tames indicam a violação de direitos humanos garantidos não só na Convenção Americana mas, também, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, cujos dispositivos possuem caráter impositivo e de cumprimento obrigatório consoante determinação da Corte Interamericana de Direitos Humanos (cf. Opinião Consultiva - OC nº 10, § 45 de 14.07.89).

19. Ademais, assegura-se a competência da Comissão pelo fato de as violações aos arts. 8 e 25 da Convenção (direito ao devido processo legal e às garantias judiciais) em conjunto com o art. 1º (1) (respeito aos direitos previstos na Convenção e garantia do seu livre e pleno exercício às pessoas sob a sua jurisdição) terem caráter continuado, vale dizer, iniciaram-se antes da ratificação da Convenção pelo Brasil e continuaram após a referida ratificação.

20. Superada a questão da competência *ratione temporis* da Comissão Interamericana, cabe analisar a admissibilidade da matéria. A Convenção estabelece em seu art. 46 (1) (a), que uma petição somente será admitida pela Comissão desde que hajam sido interpostos e esgotados os recursos da jurisdição interna, de acordo com os princípios de direito internacional geralmente reconhecidos.

21. No entanto, estabelece como exceção a essa regra geral, *ex vi* do art. 46 (2) (c), a admissibilidade da petição quando houver demora injustificada na decisão sobre os mencionados recursos. Foi exatamente com base nessa ressalva que a Comissão admitiu, corretamente, a petição referente ao caso Ovelário Tames. Constatou ser completamente desarrazoada a demora de quase cinco anos para publicação de edital de citação de um dos réus.

22. Superado o requisito de admissibilidade, ingressa-se na discussão sobre a extensão do conceito de responsabilidade civil da União no caso em epígrafe.

23. Tanto a Convenção Americana sobre Direitos Humanos quanto a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem estabelecem a responsabilidade dos Estados signatários, suas instituições políticas e jurídicas, em respeitar os direitos e liberdades assegurados nesses textos e garantir seu livre e pleno exercício pelas pessoas que vivam sob sua jurisdição.

24. Dessa forma, qualquer violação aos direitos humanos reconhecidos nesses textos internacionais que possa ser atribuída a ação ou omissão de um agente público, constituem ato de responsabilidade do Estado.

25. A Constituição Federal de 1988 avançou muito no que concerne à conformação do conceito de responsabilidade civil do Estado. O legislador constituinte originário transcendeu a conotação civilista e conferiu ao instituto caracteres objetivos.

26. Assim, encontra-se, hoje, plasmado no texto constitucional, mais especificamente no § 6º do art. 37, o conceito de responsabilidade civil do Estado, conceito ampliado, de responsabilidade objetiva. Eis o inteiro teor da norma:

“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.*”

27. Para que se caracterize a responsabilidade do Estado – União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, seus órgãos e entidades -, basta que haja o dano causado por seus agentes a terceiros.

28. Caso o agente público responsável tenha contribuído para o evento danoso com dolo ou culpa, será acionado regressivamente pelo Poder Público. É o que prevê a parte final do § 6º do art. 37 da CF.

29. É de se lembrar que os princípios e regras elencados no *caput*, incisos e parágrafos do art. 37, obrigam a administração direta e indireta de todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

30. Quando se enfoca a questão dos direitos humanos sob o ângulo do responsável pela violação, chega-se ao seguinte cenário: ou o responsável é um agente público da esfera federal, estadual, distrital ou municipal – lembre-se que o dispositivo constitucional em comento amplia o conceito de agente público para abranger as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos -, ou o agente responsável é um particular.

31. A explicitação dessas nuances características de um Estado, cuja forma de organização é a federativa, é essencial quando se discute a responsabilidade pela reparação civil de danos decorrentes de violações aos direitos humanos.

32. Ainda que o signatário de tratados e acordos internacionais seja, no caso brasileiro, por força do art. 84, inciso VIII da CF, o Presidente da República, Chefe do Poder Executivo Federal, não compete a ele a responsabilização por todas as violações às cláusulas internacionais pactuadas.

33. O papel de Estado-parte nesses atos internacionais não elide a responsabilidade de outras esferas federativas do Poder Público, nem a responsabilidade de particulares.

34. Convenções, tratados e acordos que dispuserem de forma contrária podem, submetidos ao controle concentrado de constitucionalidade das normas, ser considerados inconstitucionais. É que os tratados internacionais são incorporados ao nosso ordenamento jurídico, após o trâmite formal, com a eficácia e o alcance de leis ordinárias, não podendo afrontar o texto constitucional.

35. Há precedentes no Supremo Tribunal Federal de declaração de inconstitucionalidade de tratados internacionais que se chocavam com as normas da Constituição Federal. Esse também é o entendimento de parcela majoritária da doutrina nacional, no âmbito do Direito Internacional Público.

36. Assim, quando se discute em *forums* internacionais a responsabilidade do Estado brasileiro pela reparação civil decorrente da violação de direitos humanos, as normas constitucionais de repartição de competências legislativas, executivas e dos órgãos do Poder Judiciário não de ser respeitadas, bem como a norma que disciplina a responsabilidade objetiva do Estado.

37. Atentos a essas peculiaridades, os tratados internacionais fazem ressalvas em que objetivam evitar o desrespeito às normas de competência em Estados organizados sob a forma de federação.

38. Cria-se, assim, fórmula que contemporiza o caráter uno da representação de cada país nos organismos multilaterais, ao passo que preserva a distribuição interna de competências.

39. A Convenção Americana não foge a essa regra.

Em seu art. 28, chamado de cláusula federal, estabelece, *in verbis*:

“Art. 28. Cláusula federal

1. Quando se tratar de um Estado Parte constituído como Estado federal, o governo nacional no aludido Estado Parte cumprirá todas as disposições da presente

Convenção, relacionadas com as matérias sobre as quais exerce competência legislativa e judicial.

2. No tocante às disposições relativas às matérias que correspondem à competência das entidades componentes da federação, o governo nacional deve tomar imediatamente as medidas pertinentes em conformidade com sua Constituição e suas leis, a fim de que as autoridades competentes das referidas entidades possam adotar as disposições cabíveis para o cumprimento desta Convenção.” (grifou-se)

40. Há, contudo, uma outra vertente doutrinária e até jurisprudencial no âmbito das Cortes internacionais, que afirma que, em Estados federativos como o Brasil, o Governo nacional responde na esfera internacional pelos atos cometidos pelos componentes da federação. Em outras palavras, um Estado não pode alegar sua estrutura federal para deixar de cumprir uma obrigação internacional.

41. Feita essa análise de ordem conceitual, passa-se à análise do caso em concreto.

42. A ação penal instaurada em 1989, cuja sentença transitou em julgado em 30.04.2002, condenava um dos seis policiais pelo crime de lesão corporal dolosa seguida de morte e absolvía os outros cinco policiais, por falta de provas. À época da condenação, consoante informações fornecidas pela Secretaria Especial de Direitos Humanos, o policial condenado já havia falecido.

43. Ressalte-se que nenhuma iniciativa foi tomada até agora com o intuito de reparar civilmente a família de Ovelário Tames por sua morte. Não houve ajuizamento de ação neste sentido na Justiça Estadual de Roraima.

44. O Governo Federal, por seu turno, não honrou o compromisso firmado em informações prestadas à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, de que entraria em contato, por intermédio do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, então vinculado ao Ministério da Justiça, com os familiares de Ovelário Tames e articularia o ajuizamento de ação de indenização civil.

45. Em face da omissão do estado brasileiro no sentido de reparar civilmente os familiares da vítima e inobstante a condenação de um dos réus, a Comissão Interamericana publicou o Relatório nº 10/99 em que responsabiliza o Estado brasileiro pela violação de diversos direitos de Ovelário Tames, inclusive os direitos à vida, à liberdade, à segurança, à integridade física, à justiça e à proteção contra a detenção arbitrária, todos protegidos pela Convenção Americana e pela Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. Recomendou, ainda, o pagamento de indenização civil aos familiares de Ovelário Tames, como forma de reparação dos danos causados por sua morte.

46. Feitas essas considerações, há que se analisar a responsabilidade pela reparação civil pela morte de Ovelário Tames.

47. Como visto anteriormente, o ato criminoso cometido pelos policiais civis de Roraima ocorreu em 24.10.88. O *caput* e o § 1º do art. 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal dispõem da seguinte forma, *in verbis*:

“ Art. 14. Os Territórios Federais de Roraima e do Amapá são transformados em Estados Federados, mantidos seus atuais limites geográficos.

§ 1º A instalação dos Estados dar-se-á com a posse dos Governadores eleitos em 1990.”

48. Assim, o Estado de Roraima somente foi instalado em 1990, decorrente da transformação do antigo Território de Roraima. Até esta data, a responsabilidade pela organização político, administrativa e financeira do Território de Roraima cabia à União.

49. No caso em tela, em face das normas constitucionais regentes, a responsabilidade pela reparação civil pelos danos decorrentes de crime atentatório aos direitos humanos do cidadão Ovelário Tames cabe à União e não ao Estado de Roraima.

50. Atente-se, ainda, que, em face do art. 1º do Decreto nº 20.910, de 06.01.32, o direito à obter reparação civil da União não prescreveu, visto que o trânsito em julgado da sentença condenatória de agente público federal na esfera penal - fato que elimina as dúvidas quanto à autoria e materialidade do fato e origina a obrigação da reparação civil – ocorreu em 30.04.2002.

IV. Conclusão

Em face do exposto conclui-se que a responsabilidade da União em promover a reparação civil decorrente de ação criminosa e atentatória aos direitos humanos do cidadão brasileiro Ovelário Tames, indígena da Tribo Macuxi, resulta cristalina pelo fato de:

a) o crime cometido por policiais civis ter ocorrido em outubro de 1988, quando Roraima ainda era, por força do § 1º do art. 14 do ADCT da Constituição Federal, Território Federal, de responsabilidade da União;

b) a dívida de que trata esta nota não estar prescrita, em face do art. 1º do Decreto nº 20.910, de 1932, que estabelece a prescrição quinquenal das dívidas da União, tendo em vista que o trânsito em julgado da sentença condenatória penal, que torna indiscutível a autoria do delito e origina o direito a indenizar, ocorreu em 30.04.2002;

c) que não foram ajuizadas ações de indenização referentes aos fatos aqui narrados, consoante informações da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República.

Neste sentido, sugerem-se os **seguintes encaminhamentos**:

a) que a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, assessorada pela Advocacia-Geral da União e pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, negocie com os familiares de Ovelário Tames o valor a ser pago como indenização;

b) que a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, assessorada pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, elabore o projeto de lei prevendo a indenização de que trata o item anterior, a ser assinado pelo Exm^o Sr. Presidente da República e encaminhado ao Congresso Nacional, atentando para as prescrições da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial para o contido nos arts. 16, 17 e 24 ;

c) que a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República informe à Comissão Interamericana de Direitos Humanos o conteúdo dessa decisão do Governo brasileiro de indenizar os familiares de Ovelário Tames, e, assim, atender às recomendações por ela formuladas e demonstrar o compromisso do Governo brasileiro com o adimplemento das obrigações decorrentes de convenções e outras avenças internacionais, especialmente aquelas destinadas à proteção e à promoção dos direitos humanos no Brasil e no continente americano;

d) que a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República divulgue o conteúdo dessa decisão para que as entidades nacionais e internacionais de defesa dos direitos humanos dela tenham conhecimento;

e) que a Advocacia-Geral da União seja contatada pela Secretaria Especial de Direitos Humanos para ajuizar a competente ação regressiva em face dos familiares do policial civil condenado, com fulcro no art. 943 da Lei nº 10.406, de 10.01.2002 – Novo Código Civil.

É o parecer, que ora submeto à consideração superior.

Brasília, 20 de fevereiro de 2003.

Ronaldo Jorge Araujo Vieira Junior
Adjunto