CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Subchefia para Assuntos Jurídicos

Nota SAJ n.º 219/03-DCF

Examina exposição de motivos e respectivo projeto de lei, para apreciação pelo Congresso Nacional, com a finalidade de indenizar o Sr. José Pereira, nos termos do relatório n.º 21/99, caso n.º 11.289, elaborado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos - CIDH.

Senhor Subchefe,

A Secretaria Especial dos Direitos Humanos encaminha exposição de motivos e projeto de lei para apreciação do Congresso Nacional, em virtude de proposta de Acordo de Solução Amistosa para o caso n.º 11.289, objeto do relatório n.º 21/99, elaborado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH, referente à situação de trabalho escravo ocorrido na Fazenda Espírito Santo.

I – A CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, também conhecida como PACTO DE SAN JOSÉ DE COSTA RICA

A Convenção Americana de Direitos Humanos foi adotada e aberta à assinatura na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em San José de Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. A República Federativa do Brasil depositou a carta de adesão em 25 de setembro de 1992, aprovada pelo Decreto Legislativo n.º 27/92, e, promulgada pelo Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992. O Brasil reconheceu, por sua vez, a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos em 1998, com a aprovação pelo Decreto Legislativo n.º 89/98 e promulgação do Decreto n.º 4463, de 08 de novembro de 2002.

Mister registrar, primeiramente, breve relato a respeito da adesão do Brasil à Convenção Americana de Direitos Humanos e, por conseqüência, à Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH. A esse propósito esclarece Flávia Piovesan:

"O instrumento de maior importância no sistema interamericano é a Convenção Americana de Direitos Humanos .....

Apenas Estados membros das Organizações dos Estados Americanos têm o direito de aderir à Convenção Americana.

'Substancialmente, a Convenção Americana reconhece e assegura um catálogo de direitos civis e políticos similar ao previsto pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Dentre deste universo de direitos, destacam-se: o direito à personalidade jurídica, o direito à vida, ***o direito de não ser submetido à escravidão,*** *o direito à liberdade, o direito a um julgamento justo, o direito à compensação em caso de erro judiciário, o direito à privacidade, o direito à liberdade de consciência e religião, o direito à liberdade de pensamento e expressão, o direito à resposta, o direito à liberdade de associação, o direito ao nome, o direito à nacionalidade, o direito à liberdade de movimento e residência, o direito de participar do governo, o direito à igualdade perante a lei e o direito à proteção judicial.'*

(...)

'A Convenção Americana estabelece um aparato de monitoramento e implementação dos direitos que enuncia. Este aparato é integrado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e pela Corte Interamericana." (*Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional.* São Paulo: Max Limonad 1996 p. 223/224 e 226– g.n.)

Desta forma, na qualidade de signatário da aludida Convenção, também conhecida como Pacto de San José de Costa Rica, o Brasil se submete, portanto, à Comissão Interamericana e, a partir de dezembro de 1998, à Corte Interamericana. Daí, pois, as razões que conduziram a propositura deste projeto de lei para efetivar a proposta de solução amistosa, ajustada no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH.

II- CONSIDERAÇÕES QUANTO À CIDH

Impõe-se, entretanto, abrir breve parênteses para algumas considerações sobre a adesão do Brasil à Convenção Americana e, portanto quanto à sua submissão à Corte Interamericana de Direitos Humanos.

As situações relatadas na Fazenda Espírito Santo ocorreram em **outubro de 1989** e culminaram com a presente proposta de solução amistosa sob estudo. Nesta data, a carta de adesão ao Pacto de San José de Costa Rica não havia sido depositada pelo Brasil, o que ocorreu em **25 de setembro de 1992**. Daí, pois, que os fatos sob análise não poderiam ser submetidos à CIDH, a teor do artigo 74, item 2, *in fine,* da Convenção:

*"...com referência a qualquer outro Estado que a ratificar ou que a ela aderir ulteriormente****, a Convenção entrará em vigor na data do depósito do seu instrumento de ratificação ou adesão****." (g.n.)*

Na hipótese sob apreço, é proposto o pagamento de indenização ao Sr. José Pereira para efetivar o acordo de solução amistosa, visando não seja enviado o relatório e respectivas recomendações da CIDH à Corte Interamericana de Direitos Humanos, conforme estabelece o artigo 51 da Convenção.

Vale frisar que a **competência da Corte Interamericana** foi aprovada pelo Brasil em **dezembro de 1998**, para fatos ocorridos a partir de seu reconhecimento, nos termos do Decreto Legislativo n.º 89/98:

> "*Art. 1º - É aprovada a solicitação de reconhecimento da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos para* ***fatos ocorridos a partir do reconhecimento,*** *de acordo com o previsto no parágrafo primeiro do art. 62 daquele instrumento internacional." (g.n.)*

Há de se concluir, s.m.j., neste caso específico, o Brasil não se submeteria à Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A posição da CIDH é contrária. Em seu relatório, item 89, consta o entendimento de que na "*época dos acontecimentos, todos* ***esses instrumentos legais*** *internacionais [*Convenção Relativa à Escravidão – 1926, reformada em 1953; Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravidão, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas às da Escravidão – 1956; e os Convênios n.º 29, de 1930, e, n.º 105, de 1957, ambos da OIT e aprovados pelo Brasil em 1965] *,* ***com exceção da Convenção Americana*** *ratificada pelo Brasil em 1992,* ***obrigavam a República Federativa do Brasil a tomar as medidas adequadas para prevenir e castigar esta prática repudiável e geral, e eram aplicáveis ao caso específico relativo aos acontecimentos repudiáveis da Fazenda Espírito Santo****. A mesma obrigação é estabelecida por diversos artigos de sua Constituição política de 1988, em particular o artigo 5, incisos II, III,XLI, LIV e LXVII sobre direitos individuais, e o artigo 7 sobre direitos dos trabalhadores."* (grifos e observação entre parênteses não constam no original*)*

Assim, não obstante a adesão do Brasil à Convenção Americana e à Corte Interamericana de Direitos Humanos tenham ocorrido após o fato em estudo, o entendimento da CIDH é que a República Federativa do Brasil deve se submeter às suas recomendações, neste caso.

III – OS FATOS: AS AGRESSÕES SOFRIDAS PELO SR. JOSÉ PEREIRA

Quanto ao caso em tela, o relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos relata:

> "1. A *solicitação apresentada pela Americas Watch e pela CEJIL contra a República Federativa do Brasil ....., com data de 16 de dezembro de 1994,* ***refere-se a uma situação de trabalho 'escravo',*** *ataque à vida e ao direito à justiça no sul do estado do Pará. Sustenta que em* ***1989****, devido a um ataque lançado por* ***assassinos contratados pela***

> ***Fazenda Espírito Santo**, **a vítima José Pereira ficou gravemente ferida**, tendo conseguido depois sobreviver, e outro trabalhador rural foi morto, quando tentavam fugir daquela fazenda, para a qual tinham sido atraídos com falsas promessas de trabalho e acabaram constatando que se encontravam **sob um regime de trabalho forçado, sem liberdade para sair e sob condições desumanas e ilegais**, situação que sofriam em conjunto com outros 60 trabalhadores.....”* (CIDH – Relatório n.º 21/99 caso n.º 11.289 aprovado pela CIDH, em sua sessão n.º 1416, celebrada em 24 de fevereiro de 1999 – g.n.)

Urge ressalvar que as agressões sofridas pela vítima José Pereira foram perpetradas por funcionários da Fazenda Espírito Santo, isto é, **empregados particulares** do proprietário da Fazenda, e, portanto, não eram funcionários do aparelho estatal.

De outro lado, o Relatório constata a demora em se terminar com as investigações, bem como o enorme lapso temporal até final decisão judicial, culminando com a condenação do administrador da Fazenda Espírito Santo, ocasião em que “*foi-lhe aplicada a pena mínima, comutada por trabalho comunitário; mas, devido à excessiva demora do processo, declarou-se que o seu cumprimento era impossível por haver prescrito.”*

Daí, pois, que a Comissão acolheu a solicitação dos peticionários, uma vez que reuniu os requisitos formais de admissibilidade previstos nos artigo 46 (1)(c) e (1)(d) e no artigo 32 do seu Regulamento, porquê, segundo o mencionado relatório:

> “*O caso presente trata, não só de alegações sobre prática de trabalho escravo na Fazenda Espírito Santo e da tentativa de assassinato de José Pereira e do assassinato do trabalhador conhecido como “Paraná”, mas também de alegações sobre violações dos direitos à justiça, ao devido processo e às garantias judiciais reconhecidos pela Declaração Americana e oportunamente pela Convenção. Essas violações são imputáveis a funcionários estatais (Polícia Federal e Estadual, funcionários do Ministério Público e judiciais, bem como dos Ministérios da Justiça e do Trabalho), agentes respectivamente do estado do Pará ou da República Federativa do Brasil”*

Não obstante a apuração ocorrida e a decisão judicial condenando os funcionários particulares da Fazenda Espírito Santo, a Comissão concluiu:

> *“...que o **Estado é responsável por não prevenir nem suprimir a prática de trabalho em situações análogas às de escravidão que atentam contra a dignidade, a liberdade e a vida dos trabalhadores rurais**; por não ter colocado em prática naquela época garantias adequadas contra essas violações dos citados direitos humanos; **e pela cumplicidade institucional por ação e omissão de agentes estaduais do Pará e federais do Brasil**. Conclui também, que neste caso particular, o Estado violou os direitos às garantias judiciais. Ao mesmo tempo a Comissão reconhece que a partir de 1996 a situação geral no estado do Pará melhorou significativamente sob esse aspecto, embora a prática do trabalho escravo não tenha desaparecido*

nem o presente caso tenha sido resolvido com a punição dos responsáveis e a <u>indenização</u> <u>das vítimas</u>.” (g.n.)

Neste sentido, o parecer da CIDH responsabiliza o Estado Brasileiro por permitir a ocorrência de trabalho em situações análogas às de escravidão, bem como pela demora em apurar e responsabilizar os autores destas ações.

IV – O CUMPRIMENTO DAS CONCLUSÕES DA CIDH

A CIDH, ao final de seu relatório registra nove recomendações, as quais, em apertada síntese, incumbem à República Federativa do Brasil a realização de investigações no presente caso e a reparação adequada e oportuna da vítima; a adoção de medidas necessárias e pertinentes para reprimir situações análogas à escravidão, tais como ativar as fiscalizações e melhorar a coordenação das diversas autoridades federais e locais; adoção de medidas legislativas para o estabelecimento das responsabilidades civis e penais dos autores dessas violações, dentre outras providências.

Coube-nos verificar o atendimento dessas recomendações por parte da República Federativa do Brasil.

Quanto às alterações legislativas, cumpre-nos registrar a realização de oficina de trabalho denominado “*Aperfeiçoamento Legislativo para o Combate ao Trabalho Escravo*”, realizado nos dias 18 e 19 de junho de 2002, que contou – inclusive- com a participação das entidades peticionárias neste caso, quais sejam, o Centro pela Justiça e o Direito Internacional – CEJIL e a Comissão Pastoral da Terra – CPT, dentre outras entidades interessadas na eliminação do trabalho escravo.

Em conseqüência, esta oficina de trabalho apresentou propostas para a modificação dos artigos 109 e 243 da Constituição Federal, artigo 149 do Código Penal Brasileiro, e, por fim, modificações no artigo 18 da Lei n.º 5.889, de 8 de junho de 1973, visando punir de maneira mais severa o empregador rural que incidir na prática de conduzir trabalhadores à condição análoga ao escravo.

Eis, pois, o encaminhamento dado à recomendação da CIDH quanto às alterações legislativas que visam coibir, de forma mais gravosa e eficaz, a prática do trabalho escravo.

Ainda neste intuito, o Departamento da Polícia Federal, em Brasília, informou a existência da Divisão de Repressão ao Trabalho Escravo e de Segurança de Dignitários, cuja atuação vem ao encontro das recomendações sugeridas no presente relatório da CIDH, ou seja, esta divisão realiza investigações completas e eficazes sobre eventuais casos de situações de trabalho em condições análogas à escravidão, de maneira metódica e sistemática, permitindo sejam tomadas as medidas pertinentes, em conformidade com o Texto Constitucional e legislação em vigor, melhorando, enfim, a coordenação das diversas autoridades federais e

locais na ação contra o trabalho escravo. Este trabalho é desenvolvido em parceria com o Ministério do Trabalho, e, vale transcrever as operações de fiscalização já perpetradas:

"*.....Nos dias atuais, mais precisamente a partir do ano 2000, existem alguns dados que merecem serem considerados: 1º) em* ***2000*** *foram desencadeadas* ***26 ações*** *de fiscalização do Grupo Móvel, composto por policiais federais e fiscais do trabalho. foram visitados* ***53 municípios em 13 Estados da Federação****, com* ***a libertação de 583 trabalhadores e uma pessoa presa****. 2º) No ano de* ***2001*** *foram feitas* ***32 ações*** *pelo Grupo Móvel (policiais federais e fiscais do trabalho), onde foram* ***visitados e vistoriados 317 locais****, entre fazendas, usinas e outros,* ***em 102 municípios e 09 Estados federados, com a libertação de 1.433 trabalhadores e a prisão de um responsável*** *em virtude de constatação de crimes. 3º) No ano seguinte (****2002****) foram desenvolvidas* ***34 missões, em 95 estabelecimentos de 68 municípios dos Estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Maranhão, Tocantins, Rondônia e Amapá, com a libertação de 1.741 e 02 pessoas detidas.*** *4º) Neste ano de* ***2003*** *já foram realizadas* ***07 ações, nos Estados do Pará, Mato Grosso e Maranhão, com a libertação de 827 trabalhadores e 05 pessoas detidas*** *em razão de porte ilegal de armas."* (Ofício n.º 006/20032-DTESD/COPS/CGOPS, em 24 de fevereiro de 2003, encaminhado pelo Delegado da Polícia Federal, Dr. Marcello Diniz Cordeiro, Chefe da Divisão de Repressão ao Trabalho Escravo e de Segurança de Dignitários. g.n.)

A atuação da Divisão de Repressão ao Trabalho Escravo evidencia que o Brasil está cumprindo as recomendações da CIDH e visa eliminar futuras imputações ao Estado Brasileiro no sentido de que o "*Estado faltou à sua obrigação de investigar de maneira exaustiva, imparcial e concludente as graves denúncias de violações de direitos humanos protegidos pela Declaração e pela Convenção americana."*

Resta cristalino, por conseguinte, que a atuação do Estado têm sido firme e constante para a eliminação de qualquer trabalho que conduza o empregado à condição análoga ao escravo. Tanto assim, que o relatório em apreço reconhece que a partir de 1996 a situação geral no estado do Pará melhorou significativamente, embora a prática do trabalho escravo não tenha sido totalmente eliminada.

De toda sorte, há de se frisar: o Estado Brasileiro vem cumprindo as determinações constantes no aludido relatório, bem como as determinações da Convenção Americana. O Brasil tem por objetivo, portanto, por em prática os direitos ali enumerados, de maneira progressiva, conforme autoriza a melhor doutrina:

> *"A Convenção Americana não enuncia de forma específica qualquer direito social, cultural ou econômico,* ***limitando-se a determinar aos Estados que alcancem, progressivamente, a plena realização desses direitos, mediante a adoção de medidas legislativas e outras medidas que se mostrem apropriadas****, nos termos do art. 26 da Convenção (...).*
>
> *'Em face desse catálogo de direitos constantes da Convenção Americana, cabe ao Estado-parte a obrigação de respeitar e assegurar o livre e pleno exercício desses direitos e liberdades, sem qualquer discriminação. Cabe ainda ao Estado-parte adotar todas as medidas legislativas e de outra natureza que sejam necessárias para*

*conferir efetividade aos direitos e liberdades enunciados. (*Flávia Piovesan, obra citada, p. 224/225. - g.n.)

V- O RESSACIMENTO DOS DANOS CAUSADOS AO SR. JOSÉ PEREIRA, EM CARÁTER EXCEPCIONAL

A indenização a ser paga ao Sr. José Pereira, cumpre ressaltar, já poderia ter sido objeto de pedido ao Poder Judiciário.

Ao contrário o que consta no item 82 do relatório, a responsabilidade civil independe da penal. Ou seja, o legitimado poderia ter ingressado com a ação civil de reparação de danos contra o proprietário da Fazenda Espírito Santo, uma vez que foi seu funcionário que cometeu as agressões contra o Sr. José Pereira, sem que fosse necessário aguardar o trânsito em julgado da ação na esfera penal. No estágio atual, necessário apenas mencionar, há de se estudar a incidência da prescrição na hipótese aventada.

A regra da responsabilidade do Estado, por outro lado, está insculpido no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. Há necessidade de que seus agentes tenham causado danos a outrem. Neste caso a CIDH atribuiu a demora nas investigações e a conclusão do processo criminal como responsabilidade do Estado Brasileiro. É preciso considerar, entretanto, que é de difícil compreensão a atuação do sistema judiciário brasileiro e, diante da falta de elementos para apurar as razões dessa demora, não há como afirmar, neste caso, quanto à responsabilidade do Estado Brasileiro.

Mister consignar, entretanto, que esta Casa irá preparar sugestões a serem encaminhadas à Secretaria Especial dos Direitos Humanos- SEDH quanto a este ponto, uma vez que se trata de questão de alta complexidade jurídica, a fim de subsidiar futuras ações da SEDH.

De outro lado, não existem informações suficientes que permitam aferir os critérios utilizados para se chegar ao valor de R$ 52.000,00 que, atendendo às recomendações do Relatório da CIDH, deve representar uma reparação adequada ao Sr. José Pereira.

Há de se ponderar, nesta questão, as observações expendidas pelo Sr. Secretário Especial Adjunto dos Direitos Humanos, Sr. Mário Mamede, of. n.º 032/2003, segundo o qual, o pagamento de indenização é fruto de "*diversas e constantes reuniões e entendimentos entre representantes do Executivo Federal e as organizações não-governamentais envolvidas no caso, a saber a CEJIL e a CPT."*

Neste sentido, **entendemos que a mensuração da importância a ser paga**, bem como as respectivas razões, **são da alçada da Secretaria Especial de Direitos Humanos,** uma vez que está afeita aos entendimentos travados com os peticionários, bem como por ser conhecedora de seus motivos. Sugerimos, por conseqüência, que estas reuniões sejam tomadas a termo a fim de servirem de subsídio e registro das reuniões entre as partes.

Os recursos necessários para cobrir as despesas deste projeto de lei **devem estar explicitados na exposição de motivos, indicando as rubricas próprias e a respectiva previsão no orçamento da União para o presente exercício**, a fim de dar cumprimento à Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000. Assim, **sugerimos o envio do presente projeto de lei à SEDH para complementar a exposição de motivos com a indicação das rubricas próprias.**

De outro lado, o Sr. Secretário Especial Adjunto dos Direitos Humanos também destaca em seu ofício que "*a manifestação positiva do governo federal em indenizar José Pereira teve como objetivo evitar a sanção do artigo 51 da Convenção Americana por parte da CIDH contra o Brasil"*.

Vale lembrar, por oportuno, o alerta registrado pelo Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Dr. Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, do seguinte teor:

> *Mesmo que não possam ser tidas como títulos executivos judiciais,* ***as manifestações da CIDH possuem elevado valor moral, para cujo alcance político convém se dedique a melhor das atenções.****"* (parecer CJ/MRE n.º 27/1999 –g.n.)

Este, portanto, é o ponto para o qual devemos atentar. Assim, considerando que os atuais integrantes da Secretaria Especial de Direitos Humanos desenvolveram as negociações e têm elementos para sopesar as repercussões em nível internacional, **sugere-se, excepcionalmente para o presente caso concreto, a efetivação do acordo de solução amistosa no caso do Sr. José Pereira, ressalvando que houve a realização de investigações e processo criminal e, também, que o ressarcimento civil poderia ter sido proposto pelo legitimado contra o proprietário da Fazenda Espírito Santo. A SEDH, por último, deve incluir na exposição de motivos as rubricas próprias para cobrir as despesas deste projeto de lei.**

À elevada consideração de Vossa Senhoria.

Brasília, 25 de Fevereiro de 2003.

DENISE CALDAS FIGUEIRA
Advogada da União