

REFLEXÕES SOBRE A UTILIZAÇÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS COMO QUARTA INSTÂNCIA

THE COURT OF THE HUMAN RIGHTS AS A FOURTH INSTANCE: JURIDICAL ANALYSIS

Edson Ricardo Saleme¹

Rosilandi C. Candido Lapa²

Thiago Henrique D. Santos³

Resumo

A evolução da vida em sociedade e a compreensão sobre o respeito à dignidade da pessoa humana fez surgir diversos instrumentos de proteção e mecanismos especializados em mediar possíveis violações. Nas Américas, o Sistema Interamericano de proteção dos direitos humanos possui um órgão jurisdicional de suma importância para a proteção desses direitos: a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Ela tem como função receber e julgar demandas que envolvam Estados com alcance regional. O acesso depende do cumprimento de requisitos essenciais de admissibilidade. O objetivo deste artigo consiste estudar o uso da Corte como instância de revisão de sentenças nacionais, como uma quarta instância, e a dinâmica causada por essas decisões no âmbito doméstico dos Estados e na esfera internacional. O método é o hipotético-dedutivo e a metodologia bibliográfica e documental. Questiona-se acerca da criação de normas de direitos humanos, que acompanhem a evolução da sociedade e o cumprimento das decisões pelos estados. A Corte Interamericana, com competência litigiosa, busca garantir a responsabilização internacional das possíveis violações à Convenção Americana de Direitos Humanos, coibindo os Estados Membros a desrespeitarem os preceitos convencionais. Aqui serão analisados detalhes relevantes que se iniciam na análise e se estendem até a sentença final litígio.

Palavras-chave:

CIDH; direitos humanos; admissibilidade recursal; competência litigiosa.

¹ Pós-doutor pela UFSCar e UFSC, doutor em Direito do Estado pela USP, Professor do Curso de Mestrado e Doutorado em Direito Ambiental Internacional da UNISANTOS, Consultor do IBAMA, Consultor Jurídico do IPT-SP. e-mail: ricasal@unisantos.br

² Mestre em Direito Internacional e Doutoranda em Direito Ambiental Internacional, com estudos na área de Direitos Humanos, Diversidade e Governança Socioambiental (ODS), desenvolvidos no Brasil e exterior com bolsa de estudos por mérito acadêmico (PDSE-CAPES). Professora de Direito, Relações Internacionais e Consultora Educacional com formação em Procuradoria Institucional (PI). e-mail: rosilandy.lapa@unisantos.br

³ Mestre e graduado em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. Especialista em processo civil pelo Curso Damásio de Jesus. Advogado especialista em trâmites portuários em Santos. e-mail: thiago.santos@unisantos.br

Abstract

The evolution of life in society has brought a better understanding of the respect for the dignity of the human person. For this purpose, many instruments of protection and specialized mechanisms were created to mediate possible violations. In the Americas, the Inter-American System for the Protection of Human Rights has a supreme Court of Law in order to protect these rights: the Inter-American Court of Human Rights. This International Jurisdiction has the function of receiving and judging demands that involve States with regional reach. This access depends on compliance with essential requirements of admissibility. The purpose of this paper is to study the use of the Court as a reviewing instance and give opinions and sentences as the last instance. The dynamics caused by these decisions are to be studied here. The method is the hypothetical-deductive and the bibliographic and documentary methodology. The main question herein analyzed is about the creation of human rights norms, which accompany the evolution of society and the fulfillment of decisions by the states handed down by Inter-American Court, with litigious competence, which seeks to guarantee international accountability for possible violations of the American Convention on Human Rights, restraining Member States to disregard conventional precepts. Here relevant details will be analyzed that start in the analysis and extend until the final sentence.

Keywords:

Inter-American Court; human rights; appeal admissibility; litigious competence.

INTRODUÇÃO

Este artigo propõe-se a discorrer acerca da atuação específica da Corte e Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH); busca ainda esclarecer características próprias de qual seria o procedimento adequado diante de uma eventual denúncia por transgressão, seu processamento perante a Comissão, seus requisitos de admissibilidade e suas consequências jurídicas.

O procedimento próprio do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos permite identificar a importância da soberania dos Estados perante essa Corte. Os direitos humanos já fazem parte da agenda internacional, inclusive o Brasil possui um reconhecimento peculiar contido na Constituição e sistemática de reconhecimento de atos internacionais dessa natureza.

Diante de uma apreciação estrutural própria, este artigo objetiva fundamentalmente abordar a concepção de direitos humanos de forma mais abrangente situando-a entre outros diversos ramos, como o direito civil, político, econômico, social e cultural; e os objetivos específicos estudar a forma

procedimental do órgão, entender seu funcionamento e verificar como suas decisões se incorporam na ordem interna, caso isso ocorra.

Aqui se enfrenta o desafio temático relacionado à atuação da Corte internacional de Direitos Humanos e seus sistemas de proteção. As decisões internacionais influenciam cada vez mais as decisões de âmbito interno, em diversas escalas. Por este motivo neste estudo fez-se uma análise da jurisprudência da Corte Interamericana e sua aplicação no contexto do ordenamento jurídico brasileiro para se obter as respostas referentes ao problema proposto;

O panorama hodierno revela claramente a profunda integração da sociedade mundial com os direitos humanos e sua eventual transgressão. Por este motivo tornaram-se insuscetíveis de serem apenas objeto da ordem jurídica interna ou apenas internacional.

A investigação dos atos da Corte Interamericana, com sua respectiva competência jurisdicional, revela-se como um dos mais fundamentais órgãos centrais do Sistema Interamericano; entretanto, não é reconhecida como único centro desse sistema. Deve-se também observar a jurisdição prestada pelas supremas cortes situadas na América Latina e de outros tribunais que tratam de matérias correlatas.

Inobstante o reconhecimento da soberania, não há como negar que o Brasil se submeteu espontaneamente ao sistema interamericano de direitos humanos. Destarte, em princípio, não há como entender que possa agir diferente quanto ao cumprimento das sentenças proferidas pela CIDH. É viável compreender que a soberania possa estabelecer um patamar diferenciado que viabiliza uma possível interpretação diferenciada do cumprimento da decisão em prol dos direitos humanos ou de instrumentos internacionais firmados devem ser cumpridos sem hesitação pelos países signatários.

Por meio do método hipotético-dedutivo e metodologia bibliográfica e documental, este estudo se volta às decisões da CIDH e a questão que se apresenta é se existe vinculação ou obrigação em termos de cumprimento da sentença no âmbito nacional do que foi proferido por aquele órgão⁴.

⁴Convenção Americana de Direitos Humanos. Adotada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, na Cidade de São José de Costa Rica, em 22/11/1969. A carta de adesão pelo Brasil foi apresentada em 25/09/1992, sendo em 06/11/1992 publicado o Decreto n. 679/92 que promulga a Convenção no âmbito nacional.

1. DIREITOS HUMANOS DE ORDEM PROCESSUAL

A ideia de direitos inerentes a todo e qualquer ser humano não é recente. Pode ser atribuída aos gregos ou ainda a própria Bíblia que, considerando o homem como feito à imagem e semelhança de Deus, prega a igualdade entre as pessoas. O poder da religião é incontestável na época antiga e alcança considerável influência na Idade Média. O pensamento racionalista, especificamente até o século XVIII, compreendia que os homens eram livres por natureza e possuíam direitos inatos que não poderiam ser desconsiderados. Esse pensamento influenciou o presente sistema internacional de proteção dos direitos humanos e repercutiu-se em diversos ordenamentos.

Relativamente ao período medieval, que pode ser considerado período marcante no tratamento mais adequado da condução governamental, nas palavras de Cretella Neto (2019, 98), “[...] ao subordinar a própria monarquia ao Direito, assentou as bases de um regime jurídico que, através dos séculos, permitira opor à concepção absolutista e totalmente política da soberania à noção eminentemente jurídica e funcional de um poder orientado. Este poder estaria em concordância com as próprias finalidades do homem”.

Ainda que pesem diversas ocorrências históricas em que os direitos humanos foram efetivamente reconhecidos, impende remarcar três fatos fundamentais ao reconhecimento deles com repercussão internacional. O primeiro seria a aprovação da *Magna Charta*, em 1215, pelos barões e pela burguesia da época, na Grã-Bretanha, em que se estabeleceu a proteção a uma esfera mínima de respeito a alguns direitos fundamentais. A publicação desse documento revelou-se como verdadeiro marco para a história do constitucionalismo nacional e internacional, pois caracterizou-se como verdadeiro limite ao poder do soberano e reconheceu limites antes inexistentes. Nela, se declarou diversos direitos do povo, anteriormente apenas assegurados ao clero e a outros homens considerados livres naquele período histórico.

Outro evento relevante à época é a própria Revolução Francesa, de 1789. Nas palavras do Abade Lamourette (SABORIT, 2009), ela estabeleceu o verdadeiro fortalecimento do próprio cristianismo, pois a proposta de igualdade se originava do próprio Gênesis, que descrevia a criação do homem à semelhança divina. No Evangelho, a igualdade resplandecia com clareza ainda maior. Antes dela, pode-se

citar a Constituição americana que, não obstante tenha sido, conforme esclareceu Beard, fruto de interesses econômicos, principalmente baseados no panfleto “O Federalista”, órgão ideológico mais expressivo das forças da época, buscou fórmulas protetoras da propriedade e, ao mesmo tempo, garantiu “o espírito e a forma do governo popular”. Nesse sentido, a Constituição dos Estados Unidos da América consagrou, por meio de sua “*Bill of Rights*”⁵ a todos os americanos e visitantes: a proteção, a liberdade de expressão, religião, reunião e à petição, entre outros direitos fundamentais.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) consistiu no principal instrumento que marcou o avanço da proteção desses direitos além das fronteiras nacionais, como responsabilidade conjunta. Ela se distancia da concepção jusnaturalista, que identificava os direitos como herança da humanidade para adquirir contornos universais, ou seja, destacando a dignidade humana como essência dos direitos que não são herdados, mas, sim, em permanentes construções e reconstruções (ARENDR, 1989). Seus pressupostos foram paulatinamente inseridos nas esferas estatais e gradativamente aceitos pelas nações.

Diante de sua evolução, é possível sublinhar que somente após a Conferência de Viena, a II Conferência Mundial de Direitos Humanos, reconheceu-se, de forma mais abrangente, os direitos humanos. Reafirmou-se, portanto, sua universalidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relacionamento. Para Lafer (1988), esses direitos “[...] superaram resistências derivadas do conflito de civilizações aceitando a unidade do gênero humano no pluralismo das particularidades das nações e das religiões e de seus antecedentes históricos, culturais e religiosos”.

Emergiu, desse modo, o Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos e três sistemas regionais: o americano, o europeu e o africano. Cada sistema regional, com suas peculiaridades próprias, estabeleceu-se a seu tempo em sistemáticas próprias e adequadas à vontade dos estados partes.

O mundo atual conformou-se em estruturas próprias e está mais próximo do fato de que os Estados representam um entre as várias formas de ordenação. Os sistemas presentes caracterizam-se precipuamente entre dois princípios

⁵UNITED STATES OF AMERICA. A brief history of human rights. United States Declaration of Independence (1776) Disponível em <https://www.humanrights.com/what-are-human-rights/brief-history/declaration-of-independence.html>. Acesso em 10 de set. 2019.

organizacionais distintos: os Estados, que estão baseados em princípios territoriais de organização e os de ordenação transnacional, que possuem como princípio organizacional a diferenciação funcional. Esta desenvolve uma perspectiva relacional voltada à compreensão da diversidade da sociedade global e diversidade das ordens sociais existentes. Elas seriam, nas palavras de Poul F.Kjaer (2019), estruturas desenvolvidas na segunda metade do século XX em que expressões “democracia cosmopolita” e “direito global sem Estado” passaram a ser significativas.

Os direitos humanos de ordem processual, que serão vistos a seguir, são partes de um rol de direitos outorgados aos indivíduos que poderiam ser objeto de contestação na hipótese de violação. Objetivam alcançar um pronunciamento judicial internacional que tenha como fundamento direitos e garantias previstos em Constituições nacionais e Pactos Internacionais de Direitos Humanos.

2. A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH)

A promoção e proteção dos direitos humanos em termos pan-americanos, nas palavras de Manuel Diez de Velasco (2002, p. 582), surgiram logo após a Segunda Guerra Mundial e resultaram na criação da Organização dos Estados Americanos (OEA). Essa organização, em 1959, por sua vez, estabeleceu a Comissão Interamericana de Direitos Humanos como órgão técnico e consultivo. Este converteu-se, em 1979, pelo Protocolo de Buenos Aires, em um órgão principal e permanente. Possui instituição mista de caráter protetora e promocional.

Essa construção reforça as estruturas existentes no âmbito internacional e são consideradas fatores de internacionalização do Direito, pois a presença das cortes regionais em defesa dos direitos humanos têm suas estruturas cada vez mais alicerçadas e os Estados devem atentar cada vez mais para além do direito doméstico, fugindo o direito internacional das relações interestatais e relevando a existência de novas dinâmicas, o que não dispensa a necessidade de cada vez maior reforço de suas fundações.

A CIDH tem como propósito fundamental a interpretação e aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos, também conhecido como Pacto de San José da Costa Rica. É um dos sistemas fundamentais de proteção desses direitos com caráter jurisdicional. Tratado internacional firmado entre os países signatários da

Organização dos Estados Americanos – OEA. Uma vez atendidos os requisitos estabelecidos pela Convenção Interamericana, os órgãos que compõem o Sistema são capazes de investigarem, processarem e condenarem Estados por violação aos direitos estabelecidos no Tratado.

A justiça internacional conta com os dispositivos salutares desse sistema para que os direitos contemplados nas convenções sejam observados, impedindo que seus dispositivos se imponham em situações reais. Em Santiago do Chile, em 1959, incluiu-se, na estrutura da OEA, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), por meio da Resolução VIII, da V Reunião de Ministros de Relações Exteriores. Como referido, o Protocolo de Buenos Aires, no atual art. 53, confere à Comissão a função de promoção do respeito e da defesa dos direitos humanos, além de servir como órgão consultivo nessa matéria, nos termos do ar. 106.

A Convenção Americana de Direitos Humanos criou, ao lado da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), a Corte Internacional de Direitos Humanos. Dessa forma, o segundo, apenas instalado em 1979, estruturou-se em dois órgãos básicos: a Comissão e a Corte. A Corte possui competência contenciosa e consultiva, nos termos do art. 2º de seu Estatuto. Apenas Estados signatários têm legitimidade para provocar a jurisdição contenciosa da Corte, alegando que outro Estado, também signatário do tratado, tenha violado algum direito humano, por exemplo.

Apesar de não poderem recorrer diretamente à Corte, indivíduos, grupos, entidades, povos, dentre outros, podem recorrer a CIDH que tem sua sede em Washington D.C. Tanto a Corte quanto a Comissão são compostas por sete membros para um mandato de seis anos, sendo possível a reeleição (arts. 52,1, 53, I, 54, I e 65,1da CADH). Não se pode ter mais de um juiz de uma mesma nacionalidade. Seus membros se reúnem em sessões que ocorrem ao longo do ano, não tendo dedicação exclusiva a essa atividade. Para contornar essa questão, em 2001, a Assembleia Geral da OEA ordenou ao Conselho Permanente que estudasse a “possibilidade de uma Comissão e uma Corte permanentes”, medida até o momento não adotada (PASQUALUCCI, 2003. p. 347).

Existem diversas críticas a respeito da localização distinta da Comissão e da Corte. Para Fernando G. Jayme (2005), isso pode estar comprometendo a efetividade da tutela desempenhada por ambas. Contudo, o que aqui se enfocou foi que uma das

mais importantes missões dessa Corte se constituiu na apreciação de petições e outros documentos a ela enviados, contendo alegações de violações de direitos humanos em algum dos Estados signatários, desde que observados determinados requisitos.

A Corte é uma entidade que integra o sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, composta por sete juristas eleitos por títulos e méritos pessoais, conforme artigo 34 da Convenção⁶. Os integrantes não representam nenhum governo, mas sim os países membros da OEA. Por outro lado, qualquer pessoa, grupo de pessoas ou entidade legalmente constituída pode endereçar petição à Comissão com o intuito de ser considerado o assunto. Essa petição é recebida pela Secretaria Executiva do CIDH que inicialmente deve observar o cumprimento dos requisitos essenciais de admissibilidade. Nos termos do art. 46 da Convenção são: a) o esgotamento dos recursos internos; b) que seja apresentada em até seis meses desse esgotamento; c) inexistência de litispendência internacional e d) identificação do peticionante.

A Comissão faz parte da OEA e sua competência alcança todos os Estados signatários da Convenção Americana de Direitos Humanos em relação aos direitos nela consagrados e, ainda, todos os Estados da OEA em relação aos direitos consagrados na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem. Ademais, estão incluídos na apuração pela CIDH não apenas os Estados partes na Convenção Americana, mas também aquele membro da OEA. Deve-se observar que a diferença está em que os primeiros serão investigados com base nos direitos previstos na Declaração Americana de Direitos Humanos e, em hipóteses raras, em que o ator não seja parte, que se reconheça expressamente a competência da Corte (PIOVESAN, 2014, p. 139)..

Como se nota, todos os Estados membros da OEA estão submetidos à competência da CIDH, mas nem todas estão submetidas à Corte Interamericana de Direitos Humanos, na medida em que somente aqueles que assinaram a Convenção Americana estão subordinados a sua jurisdição.

⁶Artigo 34. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos compor-se-á de sete membros, que deverão ser pessoas de alta autoridade moral e de reconhecido saber em matéria de direitos humanos.

Para que a Corte e a Comissão alcancem seus objetivos de proteção dos direitos humanos e coíbam a violação em face dos dispositivos da Convenção Interamericana de Direitos Humanos e da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, elas devem atuar com independência em relação aos Estados-membros. Para tanto é assegurado, no Regulamento da Convenção, a imparcialidade dos Juízes Comissários, sendo esses impedidos de exercer suas funções quando cidadãos do Estado objeto da consideração geral ou específica da Comissão ou ainda quando estiverem acreditados ou cumprindo missão especial como diplomatas perante esse Estado. Outra hipótese restritiva se afigura também quando o juiz “houver participado previamente, a qualquer título, de alguma decisão sobre os mesmos fatos em que se fundamenta o assunto, ou se houverem atuado como conselheiros ou representantes de uma das partes interessadas na decisão”⁷.

Há algumas exceções para o dispositivo que prevê o esgotamento de recursos internos para os casos que a CADH pode tratar, tal como inexistir na legislação interna previsão acerca do devido processo legal do direito ou dos direitos presumivelmente prejudicados, não ter havido a possibilidade do peticionante ter esgotado os recursos internos ou houver demora injustificada na decisão dos recursos⁸. Assim, diversas atividades são realizadas pela Comissão para alcançar seu objetivo, dada a importância da imparcialidade, para evitar que a Comissão e a Corte sejam utilizadas para finalidades distintas a sua criação.

2.1. A jurisdição contenciosa da Corte

Relativamente aos direitos humanos, recorre-se ao ministério de Douzinas, (2009. P. 389) que os concebe como originários dos revezes passados da humanidade. São injustiças ocorridas em tempos pretéritos e se repetem na atualidade. Esses direitos projetam um futuro a partir de uma história jurídica insípida e devem ser estruturados para o futuro a partir da conexão com o direito natural, que é efetivamente o que lhes dá fundamento. Nesse sentido, a estruturação da Corte foi feita para proteger direitos considerados como espécie “*jus cogens*” de âmbito internacional, que não podem ser objeto de violação pelos estados signatários.

⁷ Art. 19.2, “c”, do Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

⁸ Art. 46.2 do Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Para que os indivíduos possam ser verdadeiros sujeitos de direito internacional Cansado Trindade entende ser fundamental lhes sejam reconhecidas a personalidade e a capacidade jurídica internacional. A essência da proteção internacional dos direitos do homem reside na confrontação da lesão por eles sofrida e os Estados causadores. Nesse sentido, o Direito Internacional estabelece a plena capacidade desses indivíduos para vindicarem seus direitos e, com isso, o consequente sistema de jurisdicionalização dos mecanismos internacionais protetivos de direitos da pessoa, garantidos por esses sistemas. O ser humano, portanto, não é apenas um "objeto" de proteção, porquanto é reconhecido como sujeito de direito, como titular dos direitos que lhe são inerentes, que emanam diretamente do ordenamento jurídico internacional"⁹.

Assim, o acesso à Corte aos peticionantes, no processo de salvaguarda internacional de direitos humanos, trata-se de elemento considerado avançado no domínio em que se aplica. É nesse ponto que as doutrinas do Estado e de Direito Internacional se aproximam, ou seja, quando consideram a unidade e universalidade do gênero humano. Nesse sentido, o reconhecimento da legitimidade *ad causam* da pessoa é requisito essencial tanto na ordem estatal como na internacional.

À Comissão cabe exercer suas funções por meio de relatórios de diversos tipos, a exemplo dos elaborados logo no recebimento de denúncia de vítimas de violações dos direitos humanos. Cabe a ela emitir os relatórios gerais e os relatórios temáticos acerca de assuntos específicos da área e o relatório anual apresentado à Assembleia Geral da OEA, os quais expõem o progresso no cumprimento dos objetivos traçados na Convenção Americana (Pacto de São José) e na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem.

Ainda que as decisões e relatórios estejam em nível internacional, Flávia Piovesan (2014, p. 309-336) adverte que o risco de constrangimento político é algo a ser efetivamente considerado, pois para “[...] os Estados violadores de direitos humanos, estes mecanismos podem gerar situações politicamente delicadas e constrangedoras”. Aqui se tem o ponto de partida processual pelo qual se pode responsabilizar o Estado por alguma prática que contrarie o preceituado no tratado,

⁹Cf., a respeito, Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), Parecer n. 17 sobre a Condição Jurídica e os Direitos Humanos da Criança, de 28.08.2002, Série A, n. 17, Voto Concordante A.A. Cançado Trindade, parágrafos 1-71.

considerada a verdadeira transgressão a ser efetivamente reparada, sob o ponto de vista dos direitos humanos.

2.2 Causas da inadmissibilidade da petição

Uma das mais importantes funções da Corte, além de julgar os casos de direitos humanos, é a produção de jurisprudência, que tem se desenvolvido ao longo dos anos, para que novos conflitos sejam evitados no território dos estados signatários sobre aquele mesmo tema possa ser prevenidos. Isso também é complementado por sua função consultiva.

Justamente por ter legitimidade para denunciar violações de direitos humanos perante a Corte, Fernando G. Jayme afirma ser a legitimidade para agir a função mais importante da comissão (2005, p.81).

Para que casos de violações de direitos humanos, denunciados por indivíduos, grupos, tribos ou qualquer outro meio que não seja por Estados-membros da OEA, cheguem até a Corte Interamericana de Direitos Humanos é necessário que passe pelo crivo da Comissão, conforme artigo 61.1 da Convenção Americana¹⁰. Além de ser obrigatória a análise da denúncia pela referida Comissão, esta deve atentar a um processo solene e dificultoso de verificação da petição para que a Corte possa conhecer e decidir. O procedimento elencado nos artigos 48 a 50 da Convenção evidenciam essa prática. Imprescindível e fundamental o processo perante a Comissão para acessar o órgão jurisdicional do Sistema Interamericano.

Remarca-se que indivíduos e organizações da sociedade civil não têm capacidade processual para demandar perante a Corte, em face do que prescreve a Convenção. Apenas Estados Partes e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos tem essa capacidade. Os indivíduos ou organizações terão acesso ao SIDH após direcionar suas petições primeiramente à CIDH, que poderá ou não submeter o caso. Na hipótese da Comissão ser o único meio de acesso à Corte no sistema interamericano, ficará ao exclusivo critério dela levar ou não julgar o caso. Tendo em vista que, da decisão da inadmissibilidade ou do arquivamento da petição, não cabe recurso, para André de Carvalho Ramos, nos casos em que a comissão decida

¹⁰Artigo 61.1. Somente os Estados Partes e a Comissão têm direito de submeter caso à decisão da Corte.

não iniciar a ação, a Corte acaba sendo a intérprete final da Convenção Americana, o que gera críticas diversas (RAMOS, 2013, p. 221).

O número restrito de demandas, nas palavras de Remotti Carbonell (2015) deve-se essencialmente à soma de dois elementos: o desconhecimento e o medo, por grande parte das pessoas vítimas de violações de direitos. Estes seriam os motivos inviabilizadores do emprego do Sistema Interamericano.

O acesso à Corte permanece restrito à Comissão e aos Estados. Essa disposição é criticada por Piovesan (2014) que entende ser crucial o pleno acesso do indivíduo, como ocorre no Sistema Regional Europeu. A criação de um espaço mais democrático e pluralista é vital para a revitalização do Sistema, pois seria relevante a atuação das ONGs e dos indivíduos nele.

Em um primeiro momento, a Comissão analisa a presença dos pré-requisitos processuais: natureza da matéria, jurisdição e se a data dos fatos foi anterior à ratificação da Convenção Americana. Em seguida, passa a analisar as condições de admissibilidade da petição, mencionadas anteriormente.

O requisito do esgotamento dos recursos internos é o principal argumento utilizado pelo Estado para que a petição do indivíduo não seja admitida. Com vistas a privilegiar sempre o acesso dos indivíduos às instâncias internacionais, esse requisito tem sido interpretado restritivamente. A regra do esgotamento dos recursos internos exige uma conduta ativa do Estado e será dispensada quando este não permitir ao peticionante o acesso aos recursos da jurisdição interna ou houver demora injustificada no trâmite processual ou, ainda, quando não existir devido processo legal para a proteção do direito violado.

Por outro lado, é oportuno afirmar que a regra respeita a soberania estatal ao enfatizar o caráter subsidiário da jurisdição internacional. A questão da soberania dos Estados não pode ser desconsiderada, como adiante se observará.

O requisito do decurso do prazo de seis meses vincula-se, diretamente, ao requisito do esgotamento dos recursos internos, ou seja, a partir do trânsito em julgado da decisão de um determinado Estado é que se inicia a contagem do lapso temporal para a apresentação da petição à Comissão. Caso a petição seja apresentada fora desse prazo, ela será intempestiva, portanto, inadmitida.

No que tange ao requisito da ausência de litispendência internacional, cumpre assinalar que os indivíduos submetidos à jurisdição dos países americanos

têm a sua disposição dois sistemas de proteção dos direitos humanos: o sistema universal da ONU e o sistema regional da OEA. Portanto, podem optar por apresentar sua petição a qualquer um deles; todavia, não se pode peticionar de forma concomitante; tampouco ter obtido decisão de coisa julgada em um deles e, ao mesmo tempo, buscar o outro. Desta forma, seria violado o requisito de ausência de coisa julgada internacional, existente em homenagem ao princípio da segurança jurídica das decisões internacionais (RAMOS, 2013,p. 224).

2.3. Processamento geral

Estando esgotado o caso em que o Estado tenha sido o suposto violador dos direitos humanos perante a Comissão Interamericana, estar-se-ia apto a ser objeto de demanda à Corte Interamericana. A continuidade do processo pode ser do Estado ou mesmo pela própria CIDH, ou seja, não há como existir peticionários pessoas físicas a apresentar demanda perante a CIDH. Uma vez recebida a demanda, os juízes são comunicados, bem como o Estado demandado, a vítima e os representantes, isso sem contar como aos outros Estados partes e o Secretário Geral. Nadenúncia, por meio de demanda, se solicita informações sobre o caso oportunizando o contraditório. As informações do Estado deverão ser apresentadas dentro de um prazo razoável que será fixado caso a caso pela Comissão, conforme artigo 48.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos¹¹.

Com objetivo de verificar a veracidade dos fatos narrados na denúncia, na fase investigatória, tal como deve ocorrer em todas as situações, com exceção das petições que tratam de matéria de direito, a Comissão conta com amplos poderes investigatórios e se utiliza de diversos meios de prova, tais como documentos públicos e privados, testemunhas, presunções e indícios (GOMES, 2000, P. 60).

A Comissão deve agir sempre de maneira conciliatória, devendo, após a apuração dos fatos, colocar-se à disposição das partes para viabilizar uma solução amistosa. Há sempre essa busca pela conciliação. Fracassada a tentativa de solução amistosa, a Comissão deverá elaborar o relatório estabelecido no artigo 50 da

¹¹ Art. 39.1 e 39.2 do Regulamento da CIDH.

Convenção Americana¹², no qual apresentará os fatos e as suas conclusões, bem como suas recomendações ao Estado denunciado, quando for o caso. Por sua vez, o Estado Parte contará com o prazo de três meses para cumprir as recomendações feitas.

Se esse ator cumprir as recomendações estabelecidas pela Comissão, o processo é encerrado e arquivado. Todavia, caso o Estado Parte se mantenha inerte duas possibilidades podem ocorrer: a Comissão pode enviá-lo ao órgão jurisdicional da OEA ou ainda elaborar um segundo relatório com suas conclusões e recomendações, fixando prazo para cumprimento.

Caso a Comissão elabore um segundo relatório, previsto no artigo 51 da Convenção¹³, significa que aquele caso não será levado à Corte, ou seja, se encerrará no âmbito da Comissão. Vale lembrar que a Corte possui o entendimento que o primeiro relatório (artigo 50 do Regulamento da CIDH) não é vinculante, haja vista que diante do seu descumprimento é possível ainda levar o caso à Corte ou elaborar um segundo. Por outro lado, o segundo relatório teria força vinculante em observância ao princípio da boa-fé e ao fato de os Estados terem aceitado a Competência da Comissão para processar petições individuais ao aderirem à Convenção Americana.

3. DIFICULDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DAS DECISÕES NO BRASIL

O cumprimento das decisões é outro elemento complexo no Brasil, sobretudo porque há elementos que podem ser considerados impeditivos do cumprimento das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Impende observar que, no momento da ratificação de tratados de Direitos Humanos, sobretudo na América Latina, os Estados costumam desconsiderar seu real alcance e a grande importância que possuem sobre suas próprias normas internas, sobretudo por serem oriundos de preceitos da ordem internacional. Não se trata da mera aquiescência a um ato internacional. É instrumento capaz de influenciar condutas, expor o que seria ou não um ato impróprio sob a óptica internacional, bem como deixar claro a necessidade de se impor sua eventual reparação.

Como bem esclarecem Mata Diz e Jaeger Jr (2019)

¹³Artigo 51. 1 e 51.2 do Regulamento da CIDH.

A definição clássica de tratados não inclui qualquer referência à forma de associação ou relações entre os estados, mas genericamente determina submissão às regras do direito internacional. Considerando-se a definição já referida, pode-se observar que esta não logra alcançar a produção normativa derivada da formação de processos de integração regional, ainda que os acordos baseados no direito internacional sejam considerados como fontes originárias do sistema normativo integrador.

O Brasil, por meio do Decreto Executivo n.º 678, de 6 de novembro de 1992, tornou-se signatário do Pacto de San José. Apenas em 1988, por meio do Decreto Legislativo n.º 89, de 3 de Dezembro, aprovou-se a competência contenciosa da Corte Interamericana para atuar em todos os casos de aplicação ou interpretação da Convenção Americana de Direitos Humanos. O Decreto de Execução presidencial, que tomou o n.º 4463, foi expedido somente em 8 de dezembro de 2002. Após esta data é que se viabilizou a condenação por violações de direitos humanos pelo Estado nacional.

Esse processo foi notado, sobretudo, no tocante à ratificação de tratados. Nas palavras de Piovesan (2014, p. 5):

[...] somente com o processo de democratização, iniciado em 1985, que o Estado brasileiro passa a ratificar os principais tratados de proteção dos direitos humanos. Impulsionado pela Constituição de 1988 – que consagra os princípios da prevalência dos direitos humanos e da dignidade humana – o Brasil passa a se inserir no 54 cenário de proteção internacional dos direitos humanos.

A utilização da Corte como uma “quarta instância” decorre de um aspecto fundamental do SIDH e seu caráter subsidiário, como previsto na própria Convenção Americana quando se explicita que ocupa uma posição “coadjuvante, ou complementar” em relação à proteção exercida no âmbito interno.¹⁴

Desse modo, o SIDH só pode atuar subsidiariamente quando o organismo interno do Estado se mostrar inapto ou ineficaz para garantir os direitos de seus nacionais ou daqueles que estão sob sua jurisdição que sofreram ou estão ameaçados de sofrer violação aos seus direitos, dispostos nos tratados de direitos humanos.

A Corte Interamericana tem como função a responsabilização internacional por violações à Convenção Americana de Direitos Humanos. Não atua simplesmente como quarta instância, revisando matérias de fato ou de mérito já julgadas pelos

¹⁴Reconhecendo que os direitos essenciais do homem não derivam do fato de ser ele nacional de determinado Estado, mas sim do fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana, razão por que justificam uma proteção internacional, de natureza convencional, coadjuvante ou complementar da que oferece o direito interno dos Estados americanos;

Estados, por meio de procedimentos que não violem quaisquer das garantias judiciais ou dos outros direitos previstos na Convenção.

O trabalho de verificação desse requisito de admissibilidade da petição perante a Corte é de responsabilidade da Comissão. É fundamental que se afaste essa utilização indevida de torná-la uma quarta instância. Deve existir uma exposição dos fatos relativos ao caso, uma indicação detalhada de qual direito foi violado, do esgotamento de todos os recursos internos, entre outros meios de prova que demonstrem não se tratar de uma tentativa de atacar o mérito da decisão Estatal, utilizando de acusações vazias de violação da Convenção para tal. Caso contrário, essa seria uma tentativa de prejudicar a soberania do Estado que, como já vimos, é a base de um Estado.

Sobre a Comissão, é importante remarcar o esclarecido por Moura (2019)

A Comissão Interamericana não possui competência para emitir sentenças e resolver de modo definitivo os conflitos a ela submetidos. Ao se deparar com violações a direitos garantidos no âmbito da OEA, a Comissão Interamericana redige um relatório final com recomendações ao Estado, visando retornar ao estado anterior ao ilícito, ou cessar imediatamente a violação e reparar/ indenizar o ofendido por todos os prejuízos sofridos, ou ainda, nas palavras da Convenção Americana, “determina que se assegure ao prejudicado o gozo do seu direito ou liberdade violados”. Se entender necessário, poderá a Comissão submeter o caso à apreciação da Corte Interamericana, requerendo a emissão de decisão com efeitos jurídicos contra o Estado responsável pela violação de direitos humanos.

Ainda que o Sistema Interamericano de proteção dos direitos humanos careça de medidas mais enérgicas de sanção nos casos de não cumprimento das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o simples papel de réu, em processo de responsabilização internacional, gera uma considerável pressão política sobre o Estado. A situação traz desgaste considerável à imagem do Estado e seu governo em face da comunidade internacional; enfraquece seu *status quo* e, conseqüentemente, seu poder de ação em temas relevantes a exemplo do comércio internacional.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Corte Interamericana de Direitos Humanos consiste num órgão dotado de jurisdição internacional, regional e especializado que, juntamente com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral, a Assembleia Geral da OEA e o Conselho Permanente da OEA, compõe o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos.

A Organização dos Estados Americanos e seu Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos com a respectiva Corte são instrumentos validados mundialmente para que não sejam tolhidas nem desconsideradas as eventuais violações a estes direitos pelo Estados soberanos em suas ações internas. O conteúdo jurídico desses direitos pode ser concebido em uma escala de conteúdo variável e aberto, pois se ampliam de acordo com o desenvolvimento das relações humanas. É marcante a integração da sociedade mundial com os direitos humanos e sua eventual transgressão. Neste diapasão, normas internacionais tratam do tema de forma cada vez mais aprofundada de forma a garantir-lhes a devida observância.

A Corte Interamericana, com competência litigiosa, busca garantir a responsabilização internacional das possíveis violações à Convenção Americana de Direitos Humanos. Não se pode apenas concebê-la como quarta instância, com o propósito de revisar matérias de fato ou de mérito julgadas anteriormente, ainda que todos os recursos tenham sido esgotados. O procedimento de caráter contraditório trará uma sentença final para pôr fim ao litígio.

Por meio da análise realizada, concebeu-se que o requisito de admissibilidade referente à necessidade de esgotamento dos recursos internos reconhece a soberania dos Estados Membros da OEA. A Corte não tem o poder de alterar nenhuma legislação interna. Entretanto, dada sua relevância internacional, os Estados tendem a cumprir suas decisões, mas não estariam obrigados. Podem realizar as recomendações para eventuais alterações legais em seu ordenamento jurídico, de forma voluntária.

Pela indicação da tramitação procedimental buscou-se repassar a importância em fortalecer a análise acerca do preenchimento de todos os requisitos de admissibilidade da petição encaminhada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos para a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Do contrário, um procedimento frágil pode acarretar questionamentos por parte dos Estados sobre possível parcialidade da Corte, prejudicando o cumprimento das decisões e recomendações e, como consequência secundária, a cooperação entre os Estados Membros.

REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah. *Origens do totalitarismo – antissemitismo, imperialismo e totalitarismo*. São Paulo: Cia das Letras, 1989.

BRASIL, Superior Tribunal De Justiça. Workshop A Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o Brasil. 2000, Brasília, DF. In *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o Brasil*. Brasília, 2000.

CARBONELL, José Carlos Remotti. Sistema Jurídico, Democracia y Constitucionalismo multinivel. In: BORGES, A. W.; COELHO, S. de O. P. (coords.). *Interconstitucionalidade e Interdisciplinariedade: desafios, âmbitos e níveis de interação no mundo global*. Edição Laboratório Americano de Estudos Constitucionais Comparado. Uberlândia: 2015.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/v.Estatuto.Corte.htm>. Acesso em: 08 dez 2018.

CRETELLA NETO, José. *Direito internacional público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 29ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DEL'OLMO, Florisbal de Souza. *Curso de Direito Internacional Público*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

DOUZINAS, Costas. *O fim dos direitos humanos*. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

GOMES, Luiz Flávio. PIOVESAN, Flávia (Coord.). *O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e o direito brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

JAYME, Fernando G. *Direitos humanos e sua efetivação pela corte interamericana de direitos humanos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

KJER, P. F. *O sentido do político na concepção do transconstitucionalismo: um perspectiva sociológica*. Revista Brasileira de Sociologia do Direito. Disponível em <http://revista.abrasd.com.br/index.php/rbsd/article/view/371/194>. Acesso em 11 set. 2019.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LAFER, Celso. *Comércio, desarmamento, direitos humanos: reflexões sobre uma experiência diplomática*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

MATA DIZ, J. B. e JAEGGER JR, Augusto. Por uma teoria jurídica da integração regional: a inter-relação direito interno, direito internacional público e direito da integração. In *Revista de Direito Internacional (RDI)*.v 12i2.3710. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/3710/pdf>. Acesso em: 05 out. 2019.

MOURA, Rafael Osvaldo Machado. Julgados da corte interamericana sobre casos brasileiros e políticas públicas: reflexões acerca de possíveis influências. *Revista de Direito Internacional*(v15i3.5683). Disponível em <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/5683/pdf>. Acesso em: 5 out. 2019.

NETO, José Cretella. *Direito internacional público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

PASQUALUCCI, Jo M. *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e a jurisdição constitucional internacional. In *Direitos humanos no cotidiano jurídico*. Procuradoria Geral do Estado. Grupo de Trabalho de Direitos Humanos. São Paulo (SP), 2004.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e a justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2013.

SABORIT, IT. *Religiosidade na Revolução Francesa* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.p. 15-94, 2009.

TRINDADE, Cansado. *Parecer n. 17 sobre a Condição Jurídica e os Direitos Humanos da Criança*, de 28 ago. 2002, Disponível em http://midia.pgr.mpf.gov.br/pfdc/hotsites/sistema_protecao_direitos_humanos/docs/corte_idh/Jurisprudencia/MedidasProvisionais/Complexo_do_Tatuape_Febem/voto_cancado_trindade.pdf. Acesso em 21 jan. 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. *A brief history of human rights. United States Declaration of Independence (1776)*.Disponível em <https://www.humanrights.com/what-are-human-rights/brief-history/declaration-of-independence.html>. Acesso em 10 de set. 2019.

VELASCO, Manuel Dies de, *Instituciones de derecho internacional publico*. Madrid- ES: Tecnos Ed., 2002, p. 582