

A GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS NO PLANO INTERNACIONAL, O ACESSO DO INDIVÍDUO E A EFICÁCIA DAS DECISÕES DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS¹

Rogério Gesta Leal*
Daniela Menengoti Ribeiro**
Vanessa da Luz***

RESUMO

O artigo propõe uma análise sobre a garantia dos direitos humanos com a Organização dos Estados Americanos (OEA), e, a partir da análise dos institutos normativos garantidos de tais direitos no âmbito regional, estabelecidos na Convenção Americana de Direitos Humanos, será feita uma reflexão sobre o efetivo acesso de particulares ao Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, bem como os mecanismos que garantam o eficaz cumprimento, pelos Estados-partes, das decisões proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Palavras-chave: Eficácia. Direitos Humanos. Corte Interamericana de Direitos Humanos.

1 URGIENTO E DESENVOLVIMENTO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos² se desenvolveu no curso dos últimos 60 anos, sob o reflexo da nova acepção dos direitos humanos no plano mundial, que ocorreu como fruto de uma lenta formação histórica e de conquistas por meio das lutas pela proteção das sociedades como um todo.

Segundo Bielefeldt (2000, p. 37):

Isso vale para a idéia da inviolabilidade da dignidade de cada ser humano ou para o tema da solidariedade humana cosmopolita, bem como para a afirmação da liberdade e da igualdade originais de todas as pessoas ou, ainda, para a concepção do direito natural universal, que serve de parâmetro crítico anterior a todos os regulamentos jurídicos positivos.

* Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul; Doutor em Direito; Professor Titular da Universidade de Santa Cruz do Sul e da Universidade do Oeste de Santa Catarina; Professor Visitante da Università Tullio Ascarelli - Roma Trè, Universidad de La Coruña, Espanha e Universidad de Buenos Aires; Professor da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento da Magistratura; Membro da Rede de Direitos Fundamentais, do Conselho Nacional de Justiça; Coordenador Científico do Núcleo de Pesquisa Judiciária da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento da Magistratura; Membro do Conselho Científico do Observatório da Justiça Brasileira; rleal@unisc.br

** Doutora em Direito-Relações Econômicas Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo com período de pesquisa (doutorado sanduíche) na *Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne*; Mestre em Direito-Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina; Professora e pesquisadora do Programa de Pesquisa, Extensão e Pós-graduação em Direito da Universidade do Oeste de Santa Catarina; daniela.menengoti@gmail.com

*** Graduanda em Direito na Universidade do Oeste de Santa Catarina.

¹ Este trabalho é resultado dos estudos realizados no âmbito do Grupo de Pesquisa em Direitos Fundamentais Sociais do Programa de Mestrado em Direito da Universidade do Oeste de Santa Catarina.

² O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (SIPDH) é formado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Comissão ou CIDH) e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte), órgãos especializados da Organização dos Estados Americanos, com atribuições fixadas pela Parte II da Convenção Americana de Direitos Humanos. Ambos os órgãos são competentes para verificar o cumprimento pelos Estados membros da OEA das obrigações assumidas com a assinatura da Convenção.

A positivação destes direitos humanos reconheceu, ao longo de sua trajetória, a instância prévia do dever ser, e, posteriormente, os constituiu como direitos, ainda que já reconhecidos como naturais e morais. Na perspectiva do direito positivo, os direitos humanos são considerados como direitos à medida que são incorporados pelo ordenamento jurídico posto.

Para juristas como Campos (1992, p. 103):

[...] não há dúvida de que a instância prévia (ou o fundamento) dos direitos que se incorporam à positivação é uma exigência (ética ou jurídica) cujo dever ser ideal precisa dos homens (em seu conhecimento e sua realização), quando os homens imprimem positividade aos direitos estão fazendo simultaneamente duas operações: reconhecendo aquela instância prévia de dever ser, e posteriormente constituindo os direitos que, até este momento, realmente não eram positivos (por mais que sejam naturais e morais).³ (Tradução nossa).

O jurista francês Duguit (2004, p. 67) pregava que o Estado não é um poder soberano, mas apenas uma instituição que cresce da necessidade de organização social da humanidade.

A força obrigatória da lei não deriva da vontade dos governantes, mas da conformidade com a solidariedade social. Por conseqüência, ela obriga os governantes tão rigorosamente como os súditos, pois, como estes, os governantes são obrigados pela regra de direito fundada na solidariedade social.

É a partir da garantia dos direitos fundamentais positivados constitucionalmente que surge a necessidade de proteção destes direitos nos sistemas regionais.⁴ Inserido nesse contexto, nasce no âmbito da Organização dos Estados Americanos, o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, que possui como principal instrumento jurídico internacional, a Convenção Americana de Direitos Humanos, assinada em 22 de novembro de 1969, em San José, Costa Rica.

Com a finalidade de fiscalizar e fazer valer as disposições convencionadas, o Pacto de San José da Costa Rica prevê dois mecanismos distintos: a Comissão interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. A Comissão faz recomendações aos Estados, solicita informações, aponta medidas, realiza estudos e, uma vez por ano, envia relatórios anuais à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, por sua vez, é o órgão jurisdicional do Sistema Interamericano de Direitos Humanos que analisa possíveis transgressões do tratado internacional, tendo competência consultiva e contenciosa (AYRES, 2010, p. 57).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos é um tribunal internacional *supranacional*, cujo propósito é aplicar e interpretar a Convenção Americana de Direitos Huma-

³ “[...] no hay duda de que la instancia previa (o el fundamento) de los derechos que se incorporan a la positividad es una exigencia (ética o jurídica) cuyo deber ser ideal precisa de los hombres (em su conocimiento y en su realización), cuando los hombres imprimen positividad a los derechos están haciendo simultáneamente dos operaciones: reconociendo aquella instancia previa de deber ser, y en seguimiento de ella constituyendo en positivos a los derechos que, hasta ese momento, realmente no eran positivos (por más que sean naturales o morales).”

⁴ O sistema europeu conta com a Convenção Europeia de Direitos Humanos de 1950, que estabeleceu a Comissão e a Corte Europeia de Direitos Humanos. Por sua vez, o sistema africano tem como instrumento a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos de 1981, a qual instituiu a Comissão Africana de Direitos Humanos, tendo sido criada, posteriormente, a Corte Africana de Direitos Humanos. Por fim, o sistema interamericano tem como instrumento a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, que prevê a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana. (PIOVESAN, 2011, p. 87).

nos, que visa consolidar, no continente americano e no âmbito das instituições democráticas, um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do homem (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969).

Sediada em San José, na Costa Rica, e funcionando de forma efetiva desde 1980, a Corte é composta por sete juízes nacionais dos Estados-membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), eleitos a título pessoal, entre juristas de ampla autoridade moral, que, conforme a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), “[...] reúnam as condições requeridas para o exercício das mais elevadas funções judiciais, de acordo com a lei do Estado do qual sejam nacionais, ou do estado que os propuser como candidatos.” (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969) E, diferentemente da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, na Corte, somente os Estados que subscrevem à Convenção é que terão legitimidade para indicar candidatos ao cargo de juízes, e não todos os Estados-membros da Organização dos Estados Americanos.

O quorum para deliberações na Corte é de cinco juízes. Assim, a maioria dos juízes presentes tomará as decisões e, em caso de empate, o presidente terá o voto de qualidade. Além disso, nada impede que um juiz atue em julgamento do qual ele seja nacional de um dos Estados-partes no conflito, e, nesse caso, faculta-se ao outro Estado escolher um juiz *ad hoc* para integrar a corte (TEIXEIRA; AMARAL, 2010).

Nos termos do artigo 62.3, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos tem competência para conhecer de qualquer caso referente à sua aplicação, contanto que os Estados-partes no caso tenham reconhecido sua competência (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969).

De acordo com Flávia Piovesan, são duas as principais atribuições da Corte: uma delas é a de natureza consultiva, relativa a interpretação da Convenção bem como de tratados atinentes à proteção dos direitos humanos nos Estados Americanos; a segunda atribuição essencial da Corte tem caráter judicial e diz respeito à solução de controvérsias que surgem acerca da interpretação ou aplicação da Convenção (PIOVESAN, 2010, p. 235). No entanto, convém lembrar que a competência contenciosa do órgão é limitada aos Estados-partes da convenção que reconheçam expressamente sua jurisdição.

A competência contenciosa da Corte culmina com uma sentença que deve ter fundamentação clara, sem omissões e ambiguidades. Ainda assim, se houver divergências sobre o sentido ou alcance da decisão e alguma das partes tiver apresentado pedido no prazo de 90 dias da data da notificação da sentença, a própria corte irá interpretá-la por mais uma vez (TEIXEIRA; AMARAL, 2010).

Também, segundo o artigo 67 da Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), a decisão final da corte será definitiva e inapelável, cabendo à Corte, motivada por uma das partes, interpretá-la em caso de divergência sobre o sentido ou alcance da sentença. E, se por ventura, reconhecer que houve a infração à algum dispositivo da Convenção em sua sentença, determinará a adoção de medidas que serão imprescindíveis à restauração do direito violado, podendo até mesmo, condenar o Estado ao pagamento de uma compensação à vítima (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969).

Considerando o contexto atual, é possível perceber que a Corte ampliou sua atuação com o passar dos anos. De acordo com o documento apresentado em abril de 2002,

pelo então Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o Juiz Antonio A. Cançado Trindade, à Comissão de Assuntos Administrativos e Orçamentários (CAAP), da Organização dos Estados Americanos:

A Corte é um tribunal regional internacional de proteção dos direitos humanos constantes da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e, atualmente, também dos direitos econômicos, sociais e culturais incluídos no Protocolo de San Salvador, bem como dos direitos previstos em outros protocolos e documentos correlatos que constituem todo o sistema vigente de garantias do sistema interamericano de direitos humanos. A Corte é um tribunal que aplica o direito internacional dos direitos humanos. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2002, p. 1).

Muito embora o panorama revele a expansão da Corte em razão à evolução dos próprios direitos humanos, considerados atualmente como tal, por meio da adoção de normas convencionais ou mediante a implementação de mecanismos em determinadas organizações internacionais, o que se pode observar é que o indivíduo ainda carece de plena capacidade processual na reclamação de seus direitos perante às instâncias internacionais, como se verá a seguir.

2 O ACESSO A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

De acordo com a Convenção Americana em seu artigo 61, apenas os Estados-partes e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos têm direito a submeter um caso para que seja apreciado pela Corte. Esta submissão somente poderá ocorrer após esgotados as vias previstas nos artigos 48⁵ e 50⁶ da convenção internacional.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos atua como órgão preliminar à jurisdição da Corte sendo a primeira a tomar conhecimento da denúncia e ficando responsável por proceder de maneira sistemática quando recebê-la.

Esse procedimento possui quatro fases descritas nos artigos 48 e 50 da Convenção e devem ser realizadas preliminarmente, antes da ação chegar à Corte. São elas: a ad-

⁵ Artigo 48 - 1. A Comissão, ao receber uma petição ou comunicação na qual se alegue a violação de qualquer dos direitos consagrados nesta Convenção, procederá da seguinte maneira: a) se reconhecer a admissibilidade da petição ou comunicação, solicitará informações ao Governo do Estado ao qual pertença a autoridade apontada como responsável pela violação alegada e transcreverá as partes pertinentes da petição ou comunicação. As referidas informações devem ser enviadas dentro de um prazo razoável, fixado pela Comissão ao considerar as circunstâncias de cada caso; b) recebidas as informações, ou transcorrido o prazo fixado sem que sejam elas recebidas, verificará se existem ou subsistem os motivos da petição ou comunicação. No caso de não existirem ou não subsistirem, mandará arquivar o expediente; c) poderá também declarar a inadmissibilidade ou a improcedência da petição ou comunicação, com base em informação ou prova supervenientes; d) se o expediente não houver sido arquivado, e com o fim de comprovar os fatos, a Comissão procederá, com conhecimento das partes, a um exame do assunto exposto na petição ou comunicação. Se for necessário e conveniente, a Comissão procederá a uma investigação para cuja eficaz realização solicitará, e os Estados interessados lhe proporcionarão, todas as facilidades necessárias; e) poderá pedir aos Estados interessados qualquer informação pertinente e receberá, se isso for solicitado, as exposições verbais ou escritas que apresentarem os interessados; e f) pôr-se-á à disposição das partes interessadas, a fim de chegar a uma solução amistosa do assunto, fundada no respeito aos direitos reconhecidos nesta Convenção. 2. Entretanto, em casos graves e urgentes, pode ser realizada uma investigação, mediante prévio consentimento do Estado em cujo território se alegue haver sido cometida a violação, tão somente com a apresentação de uma petição ou comunicação que reúna todos os requisitos formais de admissibilidade. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969).

⁶ Artigo 50 - 1. Se não se chegar a uma solução, e dentro do prazo que for fixado pelo Estatuto da Comissão, esta redigirá um relatório no qual exporá os fatos e suas conclusões. Se o relatório não representar, no todo ou em parte, o acordo unânime dos membros da Comissão, qualquer deles poderá agregar ao referido relatório seu voto em separado. Também se agregarão ao relatório as exposições verbais ou escritas que houverem sido feitas pelos interessados em virtude do inciso 1, "e", do artigo 48. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969).

missibilidade, a conciliação, a do primeiro informe e, por fim, a fase do segundo informe ou a própria propositura da ação perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Conclui-se, portanto, que nem os particulares, nem as instituições privadas podem ingressar com pedidos diretamente à Corte, diferente do que ocorre na Corte Europeia de Direitos Humanos.⁷ No Sistema Interamericano de Direitos Humanos, os particulares e as instituições privadas devem primeiramente submeter o caso à Comissão Interamericana de Direitos Humanos que, posteriormente, submeterá à apreciação da Corte (MAZZUOLI, 2011, p. 891).

A denúncia, no entanto, pode ser feita por qualquer pessoa, grupo de pessoas ou entidade não governamental de Estado-parte da Convenção. Os Estados-parte também podem denunciar supostas ofensas incorridas por outros Estados-membro, contanto que reconheçam eles próprios a competência da Comissão para examinar violações suas.⁸

Em 1996 o III Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos trouxe a ampliação da participação do indivíduo no processo, permitindo que os representantes ou familiares das vítimas, apresentassem, de maneira independente, suas próprias alegações e provas durante a fase de discussão sobre as reparações devidas. As alterações apresentadas no IV Regulamento também permitiram às vítimas e seus representantes ou familiares a fazer uso da palavra durante as audiências públicas celebradas (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969).

Buscando avaliar os avanços até então obtidos em relação ao acesso direto de particulares perante a Corte, Mazzuoli (2011, p. 891) faz as seguintes previsões para os próximos anos:

Não obstante os indivíduos [...] não poderem ainda demandar diretamente à Corte Interamericana a projeção que se faz para o futuro, relativamente à sua capacidade processual internacional, é a de que a idéia de *locus standi in judicio* (ou seja, o direito de “estar em juízo” em todas as etapas do procedimento perante a Corte, tal como autoriza o artigo 25, §1º, do seu atual Regulamento) evolua para a possibilidade do reconhecimento dos indivíduos peticionarem diretamente ao tribunal interamericano [...] em casos concretos de violações de direitos humanos, consagrando-se o desejado *jus standi in judicio* (ou seja, o direito de “ingressar juízo” diretamente) .

A constatação de que no substrato dos direitos humanos se encontra um valor moral surge em razão de dois fenômenos sociopolíticos: a barbárie nazista e a biomedicina. Ambas suscitam temor e a necessidade explícita de proteção do ser homem por meio do reconhecimento de sua dignidade, e é desta forma que o ser humano emerge como sujeito de direitos emanados diretamente do Direito Internacional e dotado de capacidade processual para reivindicá-los (BARRETO, 2010, p. 60).

Em 1945, a promoção do indivíduo aparece, principalmente, em duas esferas: no âmbito do *direito internacional penal*, no caso dos crimes perpetrados pelos nazistas e condenados perante uma jurisdição internacional, e na Carta das Nações Unidas,⁹ que faz menção os direitos do homem.

⁷ Com sede em Estrasburgo na França, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos foi criado em 1959 e se transformou em um órgão permanente em 1 de novembro de 1998.

⁸ Artigos 44 e 45 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969).

⁹ O preâmbulo da Carta das Nações Unidas proclama os direitos fundamentais do homem e traça os propósitos e princípios da ONU, que consistem em desenvolver e promover o direito do homem e as liberdades fundamentais (artigo

Por conseguinte, tais instrumentos têm sido postos em operação no entendimento de que iniciativas de proteção a estes direitos não podem se exaurir na ação do Estado (PINHEIRO; GUIMARÃES, 2002, p. 19). Mais do que isso, o reconhecimento do indivíduo como portador de direitos que independem do Estado é considerado a mola propulsora da articulação de uma rede transnacional de indivíduos, movimentos sociais e organizações não governamentais em torno de questões de interesse global. Dessa maneira, constitui verdadeira revolução jurídica, possibilitando que reivindiquem seus direitos contra as manifestações do poder arbitrário e atribuindo conteúdo ético às normas tanto do direito público interno quanto do direito internacional (TRINDADE, 2011).

A inserção do indivíduo como sujeito de Direito Internacional Público permite que o ser humano deixe de ser mero espectador e se torne capaz de pleitear o que outrora não lhe foi concedido pelo Estado. No entanto, o debate sobre a fundamentação racional - e, em decorrência, sobre a natureza e validade universal dessa categoria de direitos - acha-se intimamente ligada à eficácia de seus mecanismos garantidores.

Nesse aspecto, e comparado com os demais sistemas de proteção de direitos humanos, o interamericano deixa a desejar para o sistema europeu, que prevê desde a entrada em vigor da Convenção Europeia de Direitos Humanos, em 1953, a possibilidade de acesso direto do indivíduo ao Tribunal Europeu de Direitos Humanos.¹⁰

3 RATIFICAÇÃO DA CONVENÇÃO E ACEITAÇÃO À JURISDIÇÃO DA CORTE PELO ESTADO BRASILEIRO

O Brasil é Estado-membro da Organização dos Estados Americanos e ratificou a Convenção Americana de Direitos Humanos em 6 de novembro de 1992. Porém, quando aderiu à Convenção, o Estado brasileiro declarou que os artigos 43¹¹ e 48 - que tratam da obrigação dos Estados-membros de informar a Comissão sobre como o direito interno está assegurando a aplicação do que foi disposto na convenção, e investigação de casos urgentes no território onde consta a denúncia da transgressão - não incluíam o direito automático de visitas e investigações “*in loco*” pela Comissão, sendo necessária a prévia aceitação expressa do país, para que estas se realizassem em território nacional (GASPAROTO; GASPAROTO; VIEIRA, 2010, p. 61).

Nesses termos, o Decreto n. 678/1992, que promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos assinala em seu artigo 2º que:

Ao depositar a carta de adesão a esse ato internacional, em 25 de setembro 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.” (BRASIL, 1992).

1º e 2º). (NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL, 2011).

¹⁰ Conforme o disposto no artigo 34 da Convenção Europeia de Direitos Humanos: “O Tribunal pode receber petições de qualquer pessoa singular, organização não governamental ou grupo de particulares que se considere vítima de violação por qualquer Alta Parte Contratante dos direitos reconhecidos na Convenção ou nos seus protocolos. As Altas Partes Contratantes comprometem-se a não criar qualquer entrave ao exercício efectivo desse direito.” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2013).

¹¹ Artigo 4. Os Estados-Partes obrigam-se a proporcionar à Comissão as informações que esta lhes solicitar sobre a maneira pela qual o seu direito interno assegura a aplicação efetiva de quaisquer disposições desta Convenção. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969).

Sobre a declaração expressa no Decreto quanto à interpretação dada aos artigos 43 e 48 da Convenção Americana de Direitos Humanos, cabe à análise do artigo 5º §2º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que declara que: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.” (BRASIL, 1988).

Nesses termos, é possível ponderar que as garantias postuladas pela Carta Magna não excluem outros direitos derivados de tratados internacionais que o país ratifique, porém ainda é polêmica a discussão sobre a possibilidade de o Brasil assinar um tratado cujo conteúdo não esteja totalmente de acordo com a Constituição.

Ainda sobre o ponto de vista constitucional, cumpre lembrar que a partir da edição da Constituição Brasileira de 1988, a incorporação direta dos tratados de Direitos Humanos, ratificados pelo país no ordenamento jurídico pátrio, vai buscar fundamentação sistêmica na disposição constitucional do art. 5, § 1º, evidenciadora do princípio da aplicabilidade imediata das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais, sem que seja imprescindível a confecção de ato jurídico complementar à sua exigibilidade, e mesmo sem que se possa diminuir ou negar sua eficácia em face de norma jurídica infraconstitucional com ela incompatível (LEAL, 2000, p. 211-212).

Em dezembro de 1998, o Brasil aceitou a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, reconhecendo sua competência como obrigatória, de pleno direito e por tempo indeterminado, em todos os casos que possuam relação com a interpretação ou aplicação da Convenção Americana, conforme o artigo 62 da convenção internacional, sob a condição de ser recíproco e para todos os fatos posteriores a esta declaração (GASPAROTO; GASPAROTO; VIEIRA, 2010, p. 61).

Silva (2006, p. 54) analisa a atitude do Brasil:

Pode-se dizer que a partir da decisão do Brasil em aceitar a competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos, dá-se início a um amadurecimento e expansão do seu pensamento jurídico, mostrando-se mais lúcido, além de congrega as instituições do poder público e as organizações não-governamentais e demais entidades da sociedade civil brasileira em torno de uma causa comum: a do alinhamento pleno e definitivo do Brasil com o movimento universal dos direitos humanos, que encontra expressão concreta na considerável evolução dos instrumentos internacionais de proteção nas cinco últimas décadas.

De acordo com o Decreto Presidencial n. 4.463, de 8 de novembro de 2002,¹² por meio do qual o Brasil aderiu a competência contenciosa da Corte Interamericana, somente podem ser submetidas à Corte as denúncias de violações de Direitos Humanos ocorridas a partir do reconhecimento daquele instrumento internacional.

¹² O reconhecimento da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos ocorreu, no âmbito de legislativo, por meio do Decreto n. 89, de 3 de dezembro de 1998. (BRASIL, 1998).

4 A EFICÁCIA DAS DECISÕES DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Considerando a Corte Interamericana como órgão jurisdicional do sistema regional, com competência consultiva e contenciosa na defesa dos Direitos Humanos, por meio da aplicação e interpretação da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 e sua atuação no cenário internacional atual, passa-se a reflexão de sua eficácia, considerando que “[...] [t]ratando-se de normas jurídicas, a eficácia consiste na capacidade de atingir os objetivos nela traduzidos [...], realizar os ditames jurídicos objetivados pelo legislador.” (SILVA, 2007, p. 66).

Concernente à competência consultiva da Corte Interamericana, todos os membros da OEA, mesmo os que não fazem parte da Convenção Americana de Direitos Humanos, podem solicitar pareceres à Corte, sobre a interpretação do disposto na Convenção ou de qualquer outro tratado referente à proteção de Direitos Humanos. Nesses termos, a Corte tem efetuado uma função muito importante no que condiz a esses pareceres:

A Corte Interamericana tem desenvolvido uma função essencial na análise aprofundada a respeito do alcance e do impacto dos dispositivos da Convenção Americana. Suas opiniões consultivas têm permitido entender a visão do Tribunal frente as mais diversas formas de violação. (OLIVEIRA; FARIAS; BARRETO, 2010).

No que diz respeito ao processo contencioso, a Corte, conforme o art. 61 da Convenção Americana, somente pode atuar em casos da qual fazem parte os Estados-partes da Convenção e a Comissão Interamericana. Portanto, não há a possibilidade de um Estado que não seja membro da Convenção, e nem de um particular ou uma instituição privada ingressarem com pedidos diretamente perante a Corte. Sempre lembrando que, o particular ou a instituição privada, podem ingressar mediante a Comissão Interamericana (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969).

De acordo com Silva (2013, p. 54), as decisões proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos revelam, ainda que de forma lenta, a consolidação das garantias dos direitos humanos na América, bem como, consolidando a existência de formas para se investigar e condenar as violações aos direitos pactuados na Convenção.

É evidente que não basta uma sentença condenatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos para que os direitos das vítimas estejam resguardados, bem como suas pretensões satisfeitas ou seus prejuízos sanados. A decisão precisa impulsionar uma atitude reparadora e conscientizadora do Estado violador.

Sobre esse aspecto, tem-se que as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos possuem força jurídica, vinculante e obrigatória, tendo o Estado a obrigação do seu imediato cumprimento, e, quando a Corte fixar uma compensação à vítima, esta decisão valerá como um título executivo, conforme os procedimentos internos referente à execução de sentença em desfavor do Estado (BARRETO; OLIVEIRA; FARIAS, 2010).

Em 2008, durante uma palestra de um evento conjunto das Comissões de Direitos Humanos e das Relações Exteriores, Antônio Cançado Trindade defendeu a instalação de um órgão para supervisionar o cumprimento das decisões da Corte e aduziu que o *acesso à justiça não se exaure no acesso formal a um juiz ou a um tribunal internacional*, pois tam-

bém abarca as garantias do devido processo legal, a fundamentação de uma sentença internacional e o cumprimento integral e pleno da sentença internacional (OLIVEIRA, 2008).

Ao refletir sobre o assunto, percebe-se que a eficácia da Corte Interamericana em relação às suas decisões se encontra prejudicada, em grande parte, pela falta de poder de coerção sobre os Estados. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana representam, para aqueles que tiveram seus direitos violados e que não receberam o devido respaldo de seus países, a última esperança para obter uma decisão que solucione o seu litígio. Porém, aparentemente, a falta desse instrumento de coerção se torna uma barreira para estes órgãos internacionais, que ficam a mercê da voluntariedade das autoridades nacionais (BARRETO; OLIVEIRA; FARIAS, 2010).

Outra barreira para o bom funcionamento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos é que a demanda por parte da Comissão e da Corte Interamericana aumentou nos últimos anos, provocando maiores gastos no modesto orçamento disponível vindo da OEA (BARRETO; OLIVEIRA; FARIAS, 2010).

A verificação do cumprimento da sentença por parte da Corte é realizada pelo mecanismo de supervisão de sentença, encerrando um caso somente quando o Estado violador cumprir integralmente o conteúdo da decisão que lhe foi condenatória, e, caso não cumpra, o Estado continua em débito internacional (AFONSO, 2009, p. 222).

Quando o Estado condenado não cumprir com a decisão proferida pela Corte, a Convenção Americana determina o envolvimento da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos no caso. Conforme prevê o artigo 30 do Estatuto da Corte Interamericana de Direitos Humanos (1979) a Corte deverá submeter anualmente à Assembleia Geral da OEA um relatório de suas atividades, indicando inclusive os casos em que os Estados violadores não estejam cumprindo com suas sentenças (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1979).

A única probabilidade efetiva da Corte executar coercitivamente sua sentença é quando se determina o pagamento de uma indenização, em que a vítima ou seus representantes podem obter uma execução forçada. Dessa forma, porém, não será obrigado por um órgão internacional, mas sim pelos procedimentos judiciais internos para a execução de sentença contra o Estado (ANDRADE, 2006, p. 156-157).

Em 2009, a Corte determinou a supervisão de cumprimento de sentença proferida em 2006 no caso *Ximenes Lopes versus Brasil*, sob a alegação de que o Estado brasileiro havia informado de modo genérico as ações para o cumprimento da decisão, a saber: garantir que o processo administrativo que investiga e visa punir os responsáveis pelos fatos desse caso surta seus efeitos legais; continuar desenvolvendo o programa de formação e capacitação de pessoal médico, psiquiátrico, de enfermaria, auxiliares de enfermaria, pessoas vinculadas a saúde mental segundo os princípios internacionais sobre a matéria. Por meio dessa medida de supervisão, a Corte determina, portanto, que o Brasil adote as medidas necessárias para cumprir a sua sentença de mérito ainda pendente de execução (BRASIL, 2011).

A eficácia das sentenças proferidas pela Corte se encontra prejudicada, pois conforme lembra Maeoka (apud LEITE, 2008, p. 14), “[...] o êxito das execuções das sentenças internacionais não somente dependem dos procedimentos processuais internacionais [...] mas está condicionado também à cooperação dos Estados-partes.” Além disso, essa

cooperação está subordinada a um efetivo diálogo entre o sistema processual internacional e o sistema processual interno.

Assim, no que se refere à execução das sentenças da Corte é possível concluir que o procedimento não tem tido efeito plenamente satisfatório, ainda que haja um mecanismo de supervisão de sentenças da própria Corte. A pressão política não tem sido igualmente eficaz nesses casos, conforme lembre Leite (2008, p. 15):

Assim, persiste que ante a falta de cumprimento das decisões da Corte Interamericana, ao Estado é cometido uma responsabilização internacional por tal fato, mas no entanto, não existe um meio coercitivo para forçar o Estado ao cumprimento da decisão. A vítima dessa forma tem duas opções: ou espera que o País cumpra de espontânea vontade a sentença, ou pode recorrer aos meios internos que determinam o processo de execução contra o Estado, em caso de indenização, o que muitas vezes torna a reparação e uma violação dos direitos humanos precária, ante a morosidade com que se processa determinado procedimento no ordenamento jurídico dos Estados.

De acordo com Bicalho (2011, p. 51) um dos fatores mais prejudiciais à eficácia das decisões da Corte interamericana é a inexistência de um órgão com funções mais específicas no Sistema Interamericano ou até mesmo que faça parte da própria estrutura da Corte, mas que possa exclusivamente supervisionar a execução das sentenças condenatórias.

Ainda referente a esse fator, Zamudio (apud BICALHO, 2011, p. 51) alerta que a Convenção Americana de Direitos Humanos e a Carta da OEA possuem deficiência, em especial “[...] no que tange à forma como os julgamentos da Corte devem ser executados. O Sistema Europeu [...] investe o Comitê de Ministros com a responsabilidade para assegurar que os Estados-partes cumpram com as disposições [...]” Já no Sistema Interamericano, a própria Corte tem que supervisionar a execução de suas sentenças, além de atuar nas esferas contenciosa e consultiva, tornando o procedimento moroso e desvirtuando sua principal atividade, que é a tomada de decisões.

Percebe-se, assim, que há três pontos de deficiência no Sistema Interamericano:

- a) a falta de coercibilidade da Corte, que faz com que o tribunal e, principalmente, as vítimas, dependam da voluntariedade dos Estados violadores;
- b) a concentração de atribuições na Corte que prejudica a eficácia de suas atividades;
- c) o aumento na demanda de casos submetidos à sua jurisdição que torna necessária a majoração do orçamento fornecido pela OEA, que ainda é de pouca expressão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nota-se, por meio do estudado, que o Sistema Interamericano de Direitos Humanos teoricamente é muito valioso para a garantia dos Direitos Humanos e detém grandiosa responsabilidade na defesa das pessoas que têm os seus direitos fundamentais violados, porém, na prática, ainda possui diversas deficiências impedindo seu perfeito funciona-

mento, o que demonstra a necessidade de um programa de aprimoramento do Sistema para que este venha desempenhar sua real função.

A inclusão do indivíduo como sujeito de Direito Internacional Público, seja de forma particular ou mediante manifestação coletiva, foi um passo muito importante na evolução da defesa dos direitos humanos no âmbito internacional, já que este passa a ser parte para pleitear seus direitos, que não findam mais no âmbito interno, o que faz com que estes direitos sejam melhor resguardados.

Porém, para que esta inclusão se efetive, é necessário que todos os nacionais dos Estados Membros da OEA reconheçam a existência deste Sistema, para que se sintam protegidos e apresentem suas reclamações quando tiverem direitos violados. Um dos meios de se promover esse canal ao cidadão, com vistas a suavizar o grande número de violações aos direitos fundamentais, é expandir a divulgação sobre os mecanismos do sistema e a forma de seu acesso.

Por fim, como já visto, para que o projeto de funcionamento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos faça sentido, é preciso que se crie meios de ultrapassar as dificuldades que ele vem sofrendo, para que suas sentenças sejam cumpridas. Pois a necessidade de executar de modo eficaz as decisões da Corte Interamericana é reforçada pela real importância dos direitos humanos. Para tanto, não basta possuir normas aparentemente surpreendentes se não há efetiva aplicação das sentenças condenatórias.

Nesse sentido, é fundamental a adoção de medidas que tornem eficazes as decisões tomadas pela Corte, sob pena deste mecanismo de proteção de direitos humanos se tornar uma falácia, no qual de um lado se aparenta defender tais direitos internacionalmente, e, de outro os países simulam sua proteção, ficando inertes às reais violações às vítimas.

THE GUARANTEE OF HUMAN RIGHTS IN PLAN INTERNATIONAL ACCESS THE INDIVIDUAL AND THE EFFECTIVENESS OF DECISIONS OF INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS

ABSTRACT

This article proposes an analysis on the guarantee of human rights by the Organization of American States (OAS) and, from the analysis of the guaranteed normative institutions of such rights in a regional context, established in the American Convention on Human Rights, there will be made a consideration on the effective access of individuals to the Inter-American System for the Protection of Human Rights, as well as on mechanisms for assuring the effective compliance by the Member States of the decisions given by the Inter-American Court of Human Rights.

Keywords: Effectiveness. Human Rights. Inter-American Court of Human Rights.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Livia de Paiva Ziti. A efetividade dos Direitos Fundamentais Sociais pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Caso Brasil). *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, 2009. Disponível em: <http://www.fdsm.edu.br/Revista/Volume28/Vol28_11.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2013.

- ANDRADE, Isabela Piacentini. A execução das sentenças da Corte Interamericana. *Revista Brasileira de Direito Internacional*, Curitiba, v. 3, n. 3, jan./jun. 2006.
- AYRES, Rodrigo Santa Maria Coquillard. *Dos porões à Corte Interamericana de Direitos Humanos*. 2010. 232 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito)- Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.
- BARRETO, João Francisco de Azevedo; OLIVEIRA, Moacir Miguel de; FARIAS, Thiago Daniel. O sistema interamericano de proteção aos Direitos Humanos e o Brasil: análise do caso Damião Ximenes Lopes. In: ENCONTRO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 6., 2010, Araçatuba. *Anais...* Araçatuba, 2010. Disponível em: <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/view/2336>>. Acesso em: 07 mar. 2013.
- BARRETO, Vicente de Paulo. *O fetiche dos direitos humanos e outros temas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- BICALHO, Luís Felipe. A análise comparativa dos sistemas regionais de proteção dos Direitos Humanos: particularidades sistêmicas e o delineamento de uma racionalidade uniforme. *Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais*, Curitiba v. 1, 2011.
- BIELEFELDT, Heiner. *Filosofia dos direitos humanos: fundamentos de um ethos de liberdade universal*. Tradução Dankwart Bernsmüller. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2000.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 abr. 2013.
- BRASIL. Justiça Federal. *Caso Ximenes Lopes versus Brasil: supervisão de cumprimento de sentença*. Brasília, DF, 27 out. 2011. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/jspui/handle/1234/45283>>. Acesso em: 27 abr. 2013.
- BRASIL. *Decreto n. 678*, de 06 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF, 09 nov. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 27.abr.2013.
- BRASIL. Senado Federal. *Decreto Legislativo n. 89*, de 03 de dezembro de 1998. Aprova 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. Brasília, DF, 03 dez. 1998. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=150844>>. Acesso em: 27 abr. 2013.
- CAMPOS, Germán Bidart. *Teoría General de los Derechos Humanos*. Buenos Aires: Ástrea, 1992.
- COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. 1969. Disponível em:

<http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm>. Acesso em: 27 abr. 2013.

_____. *Estatuto da Corte Interamericana de Direitos Humanos*. 1979. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/v.Estatuto.Corte.htm>>. Acesso em: 27 abr. 2013.

DUGUIT, Léon. *Fundamentos do direito*. Tradução Eduardo Salgueiro. Florianópolis: Obra Jurídica, 2004.

FIX ZAMUDIO, Héctor, *La responsabilidad internacional del Estado en el contexto del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

GASPAROTO, Ana Lúcia; GASPAROTO, Jayme Wanderley; VIEIRA, Oscar Vilhena. O Brasil e o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. *Revista eletrônica de Direito Internacional CEDIN*, v. 7, 2010. Disponível em: <http://www.cedin.com.br/revista-eletronica/volume7/arquivos_pdf/sumario/ana_gasparoto.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2013.

LEAL, Rogério Gesta. *Perspectivas Hermenêuticas dos Direitos Humanos e Fundamentais no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

LEITE, Rodrigo de Almeida. As sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos e a execução no Brasil. *Revista Direito e Liberdade*, Mossoró: Escola da Magistratura do Rio Grande do Norte, 2008.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. *Carta das Nações Unidas*. 2011. Disponível em: <<http://uni-crio.org.br>>. Acesso em: 15 jan. 2012.

OLIVEIRA, José Carlos. Jurista defende acesso direito do indivíduo à Justiça Internacional. *Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, 26 mar. 2008. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/radio/materias/ULTIMAS-NOTICIAS/350024-JURISTA-DEFENDE-ACESSO-DIRETO-DO-INDIV%3%8DDDUO-%3%80-JUSTI%3%87A-INTERNACIONAL-%2802%2716%22%29.html>>. Acesso em: 04 set. 2013.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Europeia de Direitos Humanos*. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=536&IID=4>>. Acesso em: 27 abr. 2013.

_____. *O Financiamento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos*: documento apresentado pelo Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, na sessão da CAJP de 16 de abril de 2002. Disponível em: www.oea.org/consejo/pr/cajp/Documentos/cp09600p08.doc. Acesso em: 04 set. 2013.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). *Direitos Humanos no século XXI*. Brasília, DF: IPRI/FUNAG, 2002.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVA, Andressa de Souza e. A Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Revista Jurídica Eletrônica*, Brasília, DF, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/rev_79/artigos/PDF/Andressa_Rev79.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2013.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Malheiros. 2007.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *O acesso direto à Justiça Internacional*. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br>> Acesso em: 18 abr. 2011.