

Título V

O procedimento coletivo
interamericano de julgamento
internacional do Estado por violação
de direitos humanos

1. Introdução

O sistema interamericano de proteção aos direitos humanos é composto principalmente por quatro diplomas normativos de suma importância: a *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem*, a *Carta da Organização dos Estados Americanos*, a *Convenção Americana de Direitos Humanos* e *finalmente o Protocolo de San Salvador, relativo aos direitos sociais e econômicos*.

Desse composto de normas internacionais, ressalte-se a obrigação geral de respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana por parte dos Estados, *que é identificada a partir do preâmbulo e dos artigos 3.º, 16, 17, 32, 44, 45 e 136 da Carta da Organização dos Estados Americanos*.

A obrigação geral de respeito aos direitos humanos é implementada por dois sistemas distintos de responsabi-

lização dos Estados americanos violadores destes direitos fundamentais.

O primeiro sistema é o da *Organização dos Estados Americanos* (OEA), que utiliza os preceitos primários da Carta da própria OEA e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.²⁸⁰ O segundo é o sistema da *Convenção Americana de Direitos Humanos*, sendo integrante deste sistema apenas uma parte dos países americanos.

Os membros do segundo sistema são, sem exceção, membros do primeiro, sendo aplicáveis todas as regras do primeiro sistema subsidiariamente ao disposto na Convenção Americana de Direitos Humanos, como aponta o seu artigo 29.b, ao estabelecer que as obrigações baseadas na Convenção *não podem servir de justificativa* para não-aplicação de outras normas de proteção de direitos humanos constante em outros diplomas normativos.²⁸¹

2. O sistema da Organização dos Estados Americanos (OEA)

Os Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), que não tenham ainda ratificado a Convenção Americana de Direitos Humanos, obrigam-se a respeitar os direitos humanos a partir das disposições da Carta da OEA.

280. A Carta da OEA, em vigor desde 13 de dezembro de 1948, foi adotada em conjunto com a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, na Conferência Interamericana de Bogotá, em 1948, aproximadamente seis meses antes da aprovação, pela Assembleia Geral da ONU da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

281. No mesmo sentido, ver o artigo 136 da Carta da OEA, que caracteriza o princípio da não-exclusão e o princípio da máxima efetividade nos tratados protetores de direitos humanos.

De fato, as disposições de direitos humanos da Carta da OEA estão previstas já no seu preâmbulo, que claramente estabelece que "... o verdadeiro sentido da solidariedade americana e da boa vizinhança não pode ser outro senão o de consolidar neste continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade individual e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do homem".

Os Estados americanos proclamam ainda "os direitos fundamentais da pessoa humana, sem fazer distinção de raça, nacionalidade, credo ou sexo."²⁸² O fundamento da responsabilidade dos Estados perante a Carta da OEA é aferido na análise dos artigos 9, 12 e 14 da Carta, que se referem ao princípio da igualdade, ao princípio da não-intervenção em assuntos domésticos e finalmente referem-se ao respeito da fiel observância dos tratados como norma para o desenvolvimento das relações pacíficas entre os Estados.

Já o artigo 16 da Carta estipula que o desenvolvimento deve ser feito respeitando-se "os direitos da pessoa humana e os princípios da moral universal"²⁸³. Finalmente, o artigo 44 da Carta estabelece direitos sociais, tais como o direito ao bem-estar material²⁸⁴, o direito ao trabalho²⁸⁵, o direito à livre-associação, direito à greve e à negociação coletiva²⁸⁶, direito à previdência social e à assistência jurídica para fazer valer seus direitos.²⁸⁷ Já o artigo 48 estabelece o direito à educação, considerado como "fundamento da democracia, da justiça social e do progresso"²⁸⁸

282. Art. 3, alínea k.

283. Art. 16, *in fine*.

284. Art. 44, alínea "a".

285. Art. 44, alínea "b".

286. Art. 44, alínea "c".

287. Art. 44, alínea "h" e "i".

288. Art. 46, *in fine*.

Além desses dispositivos da Carta, os Estados membros da OEA estão vinculados ao cumprimento dos direitos mencionados na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, que é considerada interpretação autêntica dos dispositivos genéricos de proteção de direitos humanos da Carta da OEA.²⁸⁹

Os mecanismos de observância do respeito aos direitos fundamentais na OEA são operacionalizados por quatro órgãos desta organização, a saber, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o Conselho Interamericano Econômico e Social, o Conselho Interamericano para a Educação, Ciência e Cultura, bem como a Assembleia Geral da OEA e o Conselho Permanente da OEA, este considerado como braço perene daquela Assembleia²⁹⁰, como se depreende do artigo 53, 90, 93, 100 e 111 da Carta da OEA.

O Protocolo de Manágua, adotado na 19ª Sessão especial da Assembleia Geral da OEA em 1993, criou o Conselho Interamericano para o Desenvolvimento Integral, formado pela fusão do Conselho Econômico e Social Interamericano com o Conselho Interamericano para a Educação, Ciência e Cultura.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos incumbe a tarefa principal de responsabilização dos Estados

289. Nesse sentido, afirmou a Corte Interamericana de Direitos Humanos que a Declaração Americana contém e define os direitos humanos aos quais a Carta da OEA faz referência genérica. Para a Corte, "Para os Estados membros da Organização, a Declaração é o texto que determina quais são os direitos humanos aos quais se refere a Carta". Ver in Corte Interamericana de Direitos Humanos, *Paracer Consultivo sobre interpretação da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem* (art. 64 da Convenção), Parecer n° 10/89 de 14 de julho de 1989, Série A n° 10, parágrafo 45, p. 25.

290. O Conselho Permanente atua como Comissão Preparatória da reunião da Assembleia Geral (art. 90, alínea c da Carta). É órgão de consulta (art. 82) e atua exercendo bons ofícios na solução de controvérsias entre os Estados da OEA.

por descumprimento dos direitos civis e políticos expressos na Carta e na Declaração americana. Já o Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral deve zelar pela observância dos chamados direitos econômicos, sociais e culturais.

A Carta da OEA consagra o princípio da observância das obrigações primárias por parte de todos os Estados-membros do sistema. Ocorrendo a conduta lesiva de algum Estado, o restabelecimento da ordem interessa a todos os Estados-membros da OEA. Com efeito, no tocante à responsabilidade internacional do Estado, os artigos 9 a 22 estabelecem os deveres dos Estados em respeitar o direito internacional e principalmente os outros direitos dos Estados. Há também uma genérica referência ao princípio do *pacta sunt servanda* no artigo 17 que estabelece que "o respeito e a observância fiel dos tratados constituem norma para o desenvolvimento das relações pacíficas entre os Estados." Todavia, não há uma menção expressa e nem um modo específico de responsabilização internacional por ofensas aos direitos humanos.

Por outro lado, a Carta da OEA, ao fazer menção ao Direito Internacional e aos tratados enquanto normas de conduta aceitas pelos Estados, *explicitamente possibilita* que as normas internacionais vigentes da responsabilidade do Estado sejam aplicadas subsidiariamente para suprir as lacunas e omissões da própria Carta.

Com isso, as normas de responsabilidade internacional do Estado, que serão aplicadas no caso de violação de artigo da própria Carta da OEA, são as normas costumeiras, em via de codificação pela Comissão de Direito Internacional da ONU.

Em síntese, a OEA, com base nos preceitos de sua Carta, não esperou pelo surgimento e fortalecimento do sistema próprio interamericano de proteção aos direitos humanos. De fato, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, enquanto órgão da OEA, logo passou a se

constituir em peça fundamental de proteção internacional de direitos humanos e de fixação da responsabilidade internacional do Estado por violação a estes mesmos direitos.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos foi criada em 1959 e, em seu estatuto, consta a atribuição de promover os direitos humanos proclamados na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948.²⁹¹ Com o Protocolo de Buenos Aires, de 1969, os direitos constantes da Declaração foram considerados os direitos fundamentais que a Carta da OEA havia mencionado em seu artigo 3(K).²⁹²

A Comissão, então, é o órgão ao qual incumbe a promoção e a averiguação do respeito e a garantia destes direitos fundamentais. Pode elaborar estudos e relatórios e submeter tais relatórios à Assembleia Geral da OEA. Além disso, pode efetuar visitas de campo, com convite do Estado interessado.

Cite-se como exemplo, a visita da Comissão ao Brasil em 1995. Com efeito, a Comissão realizou, pela primeira vez em sua história, missão geral de observação *in loco* da situação de respeito aos direitos humanos no território brasileiro em 1995. Durante a permanência da missão no Brasil (de 27 de novembro a 9 de dezembro), os integrantes da Comissão reuniram-se com membros do governo, da sociedade civil organizada, ouvindo depoimentos e coletando dados. A partir desse trabalho de campo, a Comissão elaborou um relatório (dito geográfico, por abrange a análise da situação geral dos direitos humanos em

291. Artigo 1º do Estatuto da Comissão, aprovado pela Resolução 447/79 da Assembleia Geral da OEA. Tal estatuto foi modificado pela Resolução 508 de 1980.

292. Estabelece tal dispositivo que "Os Estados americanos proclamam os direitos fundamentais da pessoa humana, sem fazer distinção de raça, nacionalidade, credo ou sexo."

um território, no caso, o brasileiro), emitindo suas recomendações para a promoção dos direitos humanos.

Com a elaboração da Convenção Americana de Direitos Humanos, a Comissão da OEA foi escolhida como *órgão internacional de investigação, conciliação e persecução em juízo* de alegadas violações aos direitos humanos protegidos também no sistema da Convenção.

O artigo 20 "b" do Estatuto da Comissão autoriza o estabelecimento de um sistema de petição individual aplicável aos Estados americanos que não ratificaram a Convenção Americana de Direitos Humanos.

Tal poder capacitou a Comissão a processar petições individuais contendo alegadas violações a direitos humanos protegidos pela Carta da OEA e pela Declaração Americana, de maneira similar ao sistema de petição individual sob a égide da Convenção Americana de Direitos Humanos. O objetivo desse sistema é a elaboração de recomendação ao Estado para a observância e garantia de direitos humanos protegidos pela Carta da OEA e pela Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem.

Iniciado o procedimento de apuração da responsabilidade internacional do Estado por violação de direitos humanos, estabelece-se o contraditório e a ampla defesa do Estado. O esgotamento dos recursos internos é considerado condição processual desse procedimento e a Comissão tem o poder de solicitar que os Estados informem sobre todas as medidas que adotaram quanto ao caso concreto.²⁹³ Assim, busca-se, antes de mais nada, a conciliação e incita-se o Estado violador a realizar medidas de reparação do fato internacionalmente ilícito.

Em relação ao Brasil, citem-se os casos 1683 e 1684, que reuniram várias entidades peticionantes contra o Estado brasileiro, acusado de repetidas violações de direitos

293. Ver art. 18, alínea "d", do Estatuto da Comissão, aprovado em 1979.

humanos durante o ápice dos anos de chumbo da ditadura militar (1969-1970). A Comissão Interamericana de Direitos Humanos iniciou o exame do caso em 1971, tendo o governo brasileiro defendido-se em 28 de dezembro de 1971. Após três anos de apreciação dos casos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos considerou existente veementemente presunção de graves violações de direitos humanos, recomendando medidas de determinação dos fatos, recusadas pelo governo brasileiro de então.

Apesar de ter sido infrutífero o relatório da Comissão (vide seus efeitos logo abaixo), aponta CANÇADO TRINDADE o alcance desses casos, pois o Brasil, apesar de, na época, não haver ratificado ainda a Convenção Americana de Direitos Humanos, foi responsabilizado com base nos dispositivos genéricos da Carta da OEA, na Declaração Americana de 1948 e ainda no Estatuto e Regulamento da Comissão.²⁹⁴

Ainda em relação a responsabilização do Brasil na fase anterior à ratificação da Convenção Americana de Direitos Humanos, cite-se o caso dos índios Yanomani (caso 7615), no qual os requerentes perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos notificaram a invasão de áreas demarcadas da comunidade indígena Yanomani nos Estados do Amazonas e no antigo Território de Roraima, com graves consequências para a saúde e integridade física dos membros daquela comunidade. Após informações do governo brasileiro, a Comissão elaborou a Resolução 12/85 de cinco de março de 1985, concluindo que se verificaram, no caso, violações aos direitos reconhecidos dos índios

294. Ver in CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. *A proteção interna-cional dos direitos humanos e o Brasil*. Brasília: Ed. Fundação Universidade de Brasília, 1998, p. 85. Sobre os casos citados, ver Organização dos Estados Americanos, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* — 1973.

Yanomani, a saber: direito à vida, direito à liberdade e à segurança, direito de residência e trânsito e direito à preservação da saúde e bem-estar. Recomendou, então, a Comissão que o Estado brasileiro continuasse seu programa de delimitação das terras indígenas, bem como desse amparo material (através de programas de saúde e educação, entre outros) à comunidade indígena. O governo brasileiro não refutou as recomendações, tendo o caso não mais figurado nos Relatórios Anuais da Comissão.²⁹⁵

Deste modo, o procedimento termina com a elaboração de recomendações aos governos dos Estados para o respeito dos direitos humanos. Contudo, a reação dos governos diante de uma condenação pela Comissão Interamericana na sua ação fundada na Carta da OEA foi muitas vezes hostil. Como exemplo máximo, cite-se a reação do governo militar argentino após a elaboração de Relatório da Comissão, retratando as violações de direitos humanos cometidas naquele país, em 1980, quando foi feita a ameaça da saída da Argentina *tout simplement* da Organização, caso a Assembleia Geral da entidade não repudiasse o citado relatório.²⁹⁶

Caso o Estado não cumpra com tais recomendações, a Comissão decide pelo encaminhamento do caso à Assembleia Geral para que esta adote, como órgão político

295. Ver in Organização dos Estados Americanos, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* — 1984-1985, pp. 24-28. Ver comentário sobre esse caso in CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. *A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil*. Brasília: Ed. Fundação Universidade de Brasília, 1998, p. 87.

296. Para Sepúlveda, o fato de não ter sido rejeitado o relatório foi uma conquista da proteção de direitos humanos: SEPÚLVEDA, Cesar. "The Inter-American Commission on Human Rights of the Organization of American States", 28 *German Yearbook of International Law* (1985), p. 73.

encarregado do respeito às disposições da Carta da OEA, medidas para fomentar o respeito aos direitos humanos.²⁹⁷

A Assembleia Geral da OEA é o órgão político final no procedimento de responsabilização internacional do Estado diante de descumprimentos do rol de direitos fundamentais constantes da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem e da Carta da OEA. Nesse sentido, estabelece o artigo 53, alínea a, que compete à Assembleia Geral "decidir a ação e as políticas gerais da Organização", o que pode ser interpretado como sendo o poder de estabelecer sanções por violação de direitos humanos.

Este órgão, constituído de representantes de todos os Estados signatários, tem cumbo eminentemente político e analisa os relatórios da Comissão e recomenda a adoção de medidas reparatórias pelos Estados.. No caso do não cumprimento da recomendação da Assembleia Geral, o Estado fere a Carta da OEA, possibilitando a edição de sanções coletivas adiante expostas.

De fato, apesar do artigo 53 não mencionar expressamente o poder de ordenar sanções, incumbiria à Assembleia da OEA, enquanto órgão político, organizar as sanções coletivas pelo descumprimento dos preceitos da OEA, o que no caso, seria o desrespeito aos direitos humanos.

Esse poder implícito e não explícito dificulta ainda mais a tarefa da Assembleia Geral, que, cabe sempre lembrar, é um órgão intergovernamental, possuindo um representante por Estado membro da OEA, todos aptos a votar em suas deliberações, o que inclui os próprios Estados violadores de direitos humanos.

Entretanto, a OEA tem demonstrado, em determinadas situações críticas de desrespeito aos direitos humanos,

ter vontade política suficiente para adotar as necessárias sanções a Estados infratores, como foi no caso do Haiti.

O Haiti foi objeto de intenso monitoramento pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos a partir do golpe militar contra o Presidente eleito Jean Bertrand Aristide em 29 de setembro de 1991, incluindo até o envio de Delegação Especial da Comissão ao país, mesmo após o golpe. Com base nos informes da Comissão, que atuou no país exercendo sua competência fundada na Carta da OEA, a OEA, através do Conselho Permanente, editou a Resolução 1/91, pela qual condenou-se a ruptura do regime democrático no Haiti. Nessa Resolução foi adotada a suspensão de todas as relações econômicas, financeiras e comerciais dos países membros da Organização com o Haiti, bem como a suspensão de toda ajuda ou fornecimento de material militar.

A Resolução ainda requiritava a outros organismos regionais e internacionais (tal qual o Banco Interamericano de Desenvolvimento) que suspendessem também seus programas em relação ao Haiti.

Após essa resolução seguiu-se a Resolução 02/91, de 8 de outubro de 1991, que solicitava o congelamento de haveres do Governo do Haiti nos países membros da OEA. A Resolução 02/92 da OEA endureceu ainda mais a posição da organização, ao estipular medidas de montornamento do embargo comercial, com pedido aos Estados para que negassem acesso a portos de cargueiros e aviões, que não respeitassem as medidas da OEA. Além disso, solicitou-se o cancelamento de vistos dos membros golpistas do governo de fato do Haiti, bem como o congelamento de seus haveres nos países da região. Também foi solicitado que os representantes dos países da OEA em organismos financeiros multilaterais e nas Nações Unidas agissem de acordo com as medidas sancionatórias da Resolução.

297. Art. 18, alínea f, do Estatuto da Comissão.

O golpe haitiano foi o impulso final para a redação do Protocolo de Washington de 14 de dezembro de 1992, que reformou a Carta da OEA. Graças a este Protocolo, deu-se nova redação do artigo 9º da Carta, permitindo *suspender qualquer Estado membro cujo governo tenha sido destituído pela força, por maioria de dois terços.*

O caso do Haiti demonstra ser possível, mesmo diante da omissão de disposições claras na Carta da OEA, o *posicionamento firme da Organização contrário a violações de direitos humanos.* É construído um elo de ligação, então, entre os órgãos de proteção de direitos humanos no sistema interamericano (Comissão e Corte) com o Conselho Permanente da OEA. Na medida em que há o descumprimento das decisões vinculantes oriundas deste sistema, *deve a OEA zelar para que o Estado infrator repare o dano aos direitos humanos, cumprindo com as referidas decisões.*

3. O sistema da Convenção Americana de Direitos Humanos

a. O dever de proteção

O artigo 1.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos é fundamental para a determinação da violação do rol de direitos humanos protegidos, capaz de gerar a responsabilidade internacional do Estado.

Esse artigo estabelece que fica encarregado o Estado membro de *zelar pelo respeito* dos direitos humanos reconhecidos e de garantir o exercício dos mesmos por parte de toda pessoa sujeita à sua jurisdição.

A obrigação de respeitar fornece o primeiro elemento para a futura responsabilização internacional do Estado violador. De fato, existe uma obrigação de não-fazer, que *se traduz na limitação do poder público face aos direitos*

do indivíduo. Como já assinalou a Corte Interamericana, o exercício da função pública tem limites que derivam dos direitos humanos, atributos inerentes à dignidade humana e em consequência, superiores ao poder do Estado.²⁹⁸

Já a obrigação de garantia concretiza *uma obrigação de fazer*, que consiste na *organização, pelo Estado, de estruturas capazes de prevenir, investigar e mesmo punir toda violação, pública ou privada, dos direitos fundamentais da pessoa humana.* Toda vez que o Estado falha com este comando, *emerge sua responsabilidade internacional.*

Essa responsabilidade internacional do Estado por violação de direitos humanos é aferida no sistema da Convenção Americana de Direitos Humanos perante dois órgãos, que são a *Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.* Tais órgãos estabelecem o conteúdo da reparação devida, que se descumprido, também acarreta nova responsabilidade internacional do Estado. Só com o cumprimento da reparação acordada pelos órgãos internacionais de proteção de direitos humanos é que podemos aferir o zelo efetivo de um Estado pela preservação do rol de direitos estabelecidos no sistema interamericano.

b. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos

Como vimos, no sistema da Convenção Americana de Direitos Humanos, existem dois órgãos incumbidos da responsabilização internacional do Estado por violação de direitos humanos, a saber, a própria Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de

²⁹⁸ Ver in Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, sentença de 29 de julho de 1988, Série C n.º 4, parágrafo 165, p. 68.

Direitos Humanos. Cabe aqui um esclarecimento quanto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Esse órgão possui duplo tratamento normativo*: o primeiro deles, já analisado, perante a Carta da OEA e o segundo, perante a Convenção Americana de Direitos Humanos. Todavia, o órgão é o mesmo, variando apenas as atribuições quando *age como órgão da OEA ou quando age como órgão da Convenção Americana de Direitos Humanos*. De fato, a Comissão é órgão principal da própria OEA e órgão também da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Combinando os poderes outorgados pela Carta da OEA e pela Convenção Americana de Direitos Humanos, a Comissão pode iniciar em face de todos os Estados membros da OEA os procedimentos de estudos geográficos e ainda elaborar relatórios apontando violação de direitos humanos e conseqüente violação da obrigação internacional de respeitá-los, ensejando a responsabilidade internacional do Estado a ser apreciada pela Assembleia Geral da OEA. Além disso, a Comissão tem poderes para investigar toda comunicação que contenha denúncias de violações de direitos humanos, de acordo com o procedimento disposto nos artigos 44 e seguintes da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Desse modo, a Comissão Interamericana, segundo o artigo 35 e 41 da Convenção Americana de Direitos Humanos, representa todos os membros que ratificaram a Convenção e *possui a função de promover a observância e a defesa dos direitos humanos proclamados e reconhecidos pelos Estados*. Em relação à Convenção Americana de Direitos Humanos, a Comissão pode processar petições individuais e interestatais contendo alegações de violações de direitos humanos. *O procedimento individual é considerado de adesão obrigatória e o interestatal é facultativo*.

Essa regra *inverte* o disposto na Convenção Européia de Direitos Humanos, na qual o sistema de petição individual é facultativo e o sistema de petição interestatal

é obrigatório. Além disso, ao contrário da Convenção Européia de Direitos Humanos, a Convenção Americana de Direitos Humanos dispõe que *qualquer pessoa* — não só a vítima — pode peticionar à Comissão, alegando violação de direitos humanos de terceiros.

A Comissão, após o fim do processamento do caso, deve adotar relatório descrevendo a existência ou não de violação e ainda recomendando condutas ao Estado. Caso tais condutas não sejam adotadas, a Comissão *decidirá por maioria absoluta sobre a publicação deste seu segundo relatório, podendo propor ação de responsabilidade internacional do Estado por violação de direitos humanos perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos*.

No tocante ao Brasil, encontram-se em análise (pendentes) perante à Comissão, entre outros, os casos do *Carandiru* (n° 11.291), de *Corumbiara* (n° 11.556), dos *adolescentes internos do Instituto Padre Severino* — Rio de Janeiro (n° 11.702), dos *desaparecidos do Araguaia* (n° 11.552).²⁹⁹

Caso o Estado pretensamente violador de direitos humanos, apesar de ser contratante da Convenção Americana de Direitos Humanos, não reconheça a jurisdição da Corte, a Comissão *insere o relatório no seu informe anual à Assembleia Geral da OEA*, que deverá decidir sobre a responsabilidade internacional do Estado.

c. A Corte Interamericana de Direitos Humanos

O segundo órgão da Convenção Americana de Direitos Humanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos,

299. Esses casos são de conhecimento público. Canguado Trindade menciona, também, vinte outros casos pendentes em 1997. Ver in CANGUADO TRINDADE, Antonio Augusto. *A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil*. Brasília: Ed. Fundação Universidade de Brasília, 1998, p. 88.

é uma instituição judicial autônoma, não sendo órgão da OEA, mas sim da Convenção Americana de Direitos Humanos.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos é um órgão judicial internacional, que, de acordo com o artigo 33 da Convenção Americana, *é competente para conhecer casos contenciosos quando o Estado demandado tenha formulado declaração unilateral de reconhecimento de sua jurisdição*. Além disso, pode ser acionada por qualquer país membro da OEA para interpretar norma relativa a tratados de direitos humanos no seio interamericano.

Ao efetuar tal reconhecimento, os Estados comprometem-se a aceitar, como obrigatória e de pleno direito, a decisão da Corte relativa à interpretação e aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos. Assim, a Corte fixa a responsabilidade internacional do Estado por violação de direitos humanos protegidos pela Convenção, independentemente do órgão interno responsável pela violação.

O artigo 62 da Convenção Americana de Direitos Humanos estabelece que um Estado-Parte da Convenção Americana de Direitos Humanos *deve aceitar expressamente a jurisdição obrigatória da Corte, através de declarações específicas*. A jurisdição da Corte para julgar pretensas violações em face do Pacto de São José foi admitida, até o momento, por Argentina, Colômbia, Costa Rica, Equador, Honduras, Peru, Uruguai, e Venezuela. O Brasil, como afirmamos, já reconheceu a jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos.³⁰⁰

Por outro lado, o artigo 61(1) da Convenção Americana de Direitos Humanos estabelece que *somente Estados partes e a Comissão podem processar Estados perante a Corte Interamericana*. Particulares que peticionaram à

300. Ver Decreto-Legislativo 89, de 04 de dezembro de 1998.

Comissão não podem acionar a Corte, dependendo inteiramente do alvitre daquele órgão internacional.

O artigo 64, por seu turno, estabelece que os Membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) poderão consultar a Corte sobre a interpretação tanto da Convenção Americana de Direitos Humanos quanto de outros tratados concernentes a proteção dos direitos humanos nos Estados americanos. Portanto, a Corte é o intérprete autorizado não só da Convenção Americana de Direitos Humanos, mas de todos os tratados de proteção dos direitos humanos que sejam aplicados a membros da OEA.

As obrigações sobre a responsabilidade internacional estabelecidas pela Convenção Americana possuem impenetrabilidade mesmo na ocorrência de sua denúncia por um Estado contratante.³⁰¹ Estabeleceu o artigo 78 da Convenção que os Estados só podem denunciar o Pacto de San José um vez passado o prazo de cinco anos contados de sua entrada em vigor, mediante o aviso prévio de um ano, devendo o Estado denunciante ser responsabilizado por violação cometida anteriormente à data na qual a denúncia possa produzir efeito.

d. O procedimento perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos

A Comissão é provocada através de um petição escrita, que pode ser de autoria da própria vítima ou de terceiros, incluindo as organizações não-governamentais.³⁰² Neste

301. Recentemente, em 1998, Trinidad e Tobago denunciou a Convenção Americana de Direitos Humanos. Em junho de 1999, o Peru utilizou a facilidade estabelecida no artigo 78 da Convenção Americana de Direitos Humanos e denunciou o seu anterior reconhecimento da jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Em 2000, o Peru reconsiderou tal decisão após a queda do governo Fujimori.

302. SEPULVEDA, Cesar. "The Inter-American Commission on Human Rights of the Organization of American States", 28 *German Yearbook of*

ponto, cabe salientar que a Comissão tem sido extremamente flexível, aceitando até representações orais, por via telefônica³⁰³.

Em sua representação, o representante deve apontar os fatos que comprovem a violação de direitos humanos denunciada, assinalando, se possível, o nome da vítima e de qualquer autoridade que tenha tido conhecimento da situação.

As condições de admissibilidade da petição encontram-se descritas na Convenção Americana de Direitos Humanos, sendo a saber: *o esgotamento dos recursos locais, ausência do decurso do prazo de seis meses para a representação, ausência de litispendência internacional e ausência de coisa julgada internacional*.

O esgotamento dos recursos internos já foi apreciado acima. No sistema interamericano, a interpretação da Comissão e da Corte têm sido no sentido de restringir o alcance dessa condição de admissibilidade, *privilegiando sempre o acesso do indivíduo às instâncias internacionais*. Ademais, cabe notar que, durante a década de 70, a análise da Comissão sobre essa condição de admissibilidade foi escassa, já que as petições eram oriundas justamente de países dominados por ditaduras, caracterizadas pela falta de acesso a recursos locais. Após a redemocratização e com o retorno ao Estado de Direito nestes países, o tema do esgotamento dos recursos internos volta a tona, tendo a Corte consagrado o entendimento que a *exceção de admissibilidade por ausência de esgotamento*

dos recursos internos tem que ser utilizada pelo Estado no procedimento perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Nesse sentido, decidiu a Corte ser extemporânea a alegação de falta de esgotamento dos recursos internos pelo Peru na fase judicial da ação de responsabilidade internacional do Estado, já que a falta de pronunciamento do Estado na fase do procedimento perante a Comissão acarreta *preclusão* desta faculdade processual.³⁰⁴

Quanto ao decurso do prazo de seis meses, contados a partir da data da decisão interna definitiva sobre os fatos, para a apresentação do caso perante a Comissão, verificamos que esta exceção está condicionada ao esgotamento dos recursos internos. Logo, cabe ao interessado (no caso o Estado) a arguição do decurso de prazo, pois é o próprio Estado o interessado na subsidiariedade da jurisdição internacional (obtida através do prévio esgotamento dos recursos internos), não podendo a Comissão sustentá-la *ex officio*.³⁰⁵

Em relação à exceção de litispendência, observamos que esta exceção refere-se à limitação do uso de vários sistemas coletivos de proteção internacional de direitos humanos. De fato, *os indivíduos submetidos à jurisdição dos países americanos têm a possibilidade de apresentar petições contra os Estados perante o sistema universal ou regional interamericano*. Entretanto, não podem utilizar ambos os sistemas simultaneamente, de acordo com ve-

International Law (1985), pp. 65-87. FARRER, Tom. J., "Inter-american Commission on Human Rights", in BENHARDT, Rudolf (org.) *Encyclopedia of Public International Law* — v. 8, Amsterdam, New York: North Holland Publishing Co, 1985, pp.321-324.

303. Conferir Comissão Interamericana de Direitos Humanos, *Resolución 26/83, Caso n° 5671 contra a Argentina*. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1983-1984.

304. Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Castillo Páez, Excepciones Preliminares*, Sentença de 30 de janeiro de 1996, parágrafos 41 ao 46.

305. Para a Corte, "Com efeito, como esse prazo depende do esgotamento dos recursos, é o Governo que deve arguir o vencimento do prazo perante a Comissão". Ver in Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Netra Alegria y Otros, Exceções Preliminares*, sentença de 11 de dezembro de 1991, Série C n° 13, parágrafo 30, p.12.

dação expressa do artigo 46, "c" da Convenção Americana de Direitos Humanos, o que se justifica em prol da *segurança jurídica e da coerência* entre as decisões dos diversos órgãos internacionais de proteção de direitos humanos.

A jurisprudência sobre essa exceção é escassa no sistema interamericano, devendo ser ressaltado que o Regulamento da Comissão, em seu artigo 39, inciso segundo, estabelece que esta pode conhecer um caso, quando o procedimento instaurado perante outro órgão internacional for apenas de *exame de situação geral de direitos humanos no Estado infrator*. Além disso, no caso de desistência da petição protocolada alhures, pode a Comissão apreciar o caso novamente.

No tocante à exceção de coisa julgada, cumpre assinalar, como na exceção de litispendência, a preocupação de se evitar a *insegurança jurídica* oriunda de nova apreciação perante o Direito Internacional de fatos idênticos. Assim, se os fatos narrados já tenham sido apreciados por outra instância internacional, falece atribuição à Comissão Interamericana de Direitos Humanos para apreciá-lo. *Por outro lado, diferentemente da exceção de litispendência, a exceção de coisa julgada é peremptória, não admitindo mais a revisão do caso perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos.*

Passada a fase da *admissibilidade* da petição perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, ingressa-se na fase *conciliatória*. De fato, cabe salientar que a Convenção Americana de Direitos Humanos destaca o *papel da conciliação* como fórmula de solução de litígios. O artigo 48 "f" obriga a Comissão Interamericana de Direitos Humanos a tentar estabelecer uma solução amistosa do litígio, após superada a fase de admissibilidade da petição, sempre respeitando os direitos reconhecidos na Convenção.

*Caso tenha sido obtida a solução amigável, a Comissão elabora seu relatório, contendo os fatos e o acordo alcançado, sendo o mesmo remetido ao peticionário, aos Estados-Parte e também ao Secretário-Geral da OEA. Um exemplo bem sucedido de conciliação perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos é o caso do jornalista argentino Horacio Verbistky, que fora condenado pelo crime de desacato a Ministro da Suprema Corte argentina.³⁰⁶ VERBISTSKY alegou ofensa ao artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos (liberdade de pensamento e expressão), bem como ao artigo 8º da mesma Convenção (direito à tribunal imparcial e independente) em virtude da suposta parcialidade do Judiciário argentino, diante do cargo do ofendido. No acordo obtido, o governo argentino comprometeu-se a revogar os dispositivos da lei de desacato, o que beneficiaria diretamente o peticionante, em virtude do princípio da lei posterior benéfica (*lex mitior*). O peticionante renunciou à indenização pelos danos morais porventura devida. Este acordo foi cumprido e a Comissão arquivou o caso.³⁰⁷*

O caso *Verbistky* é relevante também por exemplificar violação à Convenção Americana de Direitos Humanos realizado por ato legislativo (os dispositivos criminais do desacato por manifestação jornalística, ao invés dos tradicionais crimes contra a honra, como a injúria) e

306. O citado jornalista, em matéria publicada, referiu-se a Ministro da Corte argentina usando o pejorativo termo "asqueroso". Ver in Comissão Interamericana de Direitos Humanos, *Informe 22/94*, Caso 11.012, deliberação de 20 de setembro de 1994, parágrafo 1º.

307. A lei 24.198 revogou o disposto no artigo 244 do Código Penal argentino aplicável ao caso (desacato) e a Corte Federal de Apelação Criminal proveu a apelação do jornalista, anulando a condenação anterior à pena de 1 mês de prisão. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos parabenizou a República argentina e o peticionante pelo acordo obtido. Comissão Interamericana de Direitos Humanos, *Informe 22/94*, Caso 11.012, deliberação de 20 de setembro de 1994.

por ato judicial (a parcialidade dos tribunais), e principalmente, por demonstrar ser possível a reparação de danos causados por qualquer tipo de ato estatal, como veremos no capítulo relativo à implementação das decisões internacionais.

Todavia, a conciliação, enquanto mecanismo de obtenção da superação da controvérsia internacional, deve ser utilizado com cautela nos casos de responsabilidade internacional do Estado por violação de direitos humanos protegidos.³⁰⁸

De fato, o acordo é fiscalizado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que deverá zelar se tal compromisso é satisfatório e adequado para resolver o litígio e se o mesmo foi fundado no respeito aos direitos humanos previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos.³⁰⁹

Esgotada a fase da conciliação, a Comissão delibera, editando o chamado *primeiro relatório*, que constata ou não uma violação da Convenção Americana de Direitos Humanos.³¹⁰

308. Nessa linha, salienta Karel Vasak que, na matéria de direitos humanos, a noção clássica de litígio é inadequada, já que os interesses em jogo não pertencem a um Estado em especial, sendo valores comuns ao conjunto de Estados contratantes dos instrumentos internacionais de direitos humanos. Ver in VASAK, Karel "Le droit international des droits de l'homme", 140 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, (1974), p. 383.

309. Corte Interamericana de Direitos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez, Exceções Preliminares*, sentença de 26 de junho de 1987, parágrafos 44 e 45.

310. Segundo Salvioni, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos tem o poder de "avaliar, no âmbito de sua competência, se uma disposição interna de um Estado parte na Convenção Americana de direitos humanos contraria as obrigações assumidas por esse Estado ao ratificar ou aderir ao Pacto de São José da Costa Rica (embora não em abstrato, mas sim em relação a um prejuízo concreto que deve alegar o representante)". (trad. do Autor). Ver SALVIONI, Fabián Omar. "Los desafíos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos", in *Estudios Básicos de Derechos Humanos-V*, São José: IIDH, 1996, p.239.

Caso a Comissão deliberar pela ausência de violação de direitos humanos protegidos, o requerente (no caso de não ter sido o procedimento instaurado *ex officio*) não tem recurso disponível, mesmo quando a decisão favorável ao Estado não tenha sido unânime.

Desse modo, a Comissão, ao exercer esta faculdade de não-acionar a Corte é transformada em *dominus litis absoluto* da ação de responsabilidade internacional do Estado no sistema interamericano, já que o outro cogitimado (o Estado requerido) não possui interesse algum em provocar a Corte, após a decisão favorável no âmbito da Comissão.

Como todas as petições contra os Estados têm que ser processadas perante a Comissão, a posição jurídica da Comissão favorável aos Estados requeridos sobre determinada conduta, por consequência, tem o caráter definitivo, *colocando-a no papel de intérprete final* da Convenção Americana de Direitos Humanos nestes casos. Esta situação claramente não ocorre no sistema *europæu*, no qual foi conferido ao indivíduo a capacidade postulatória perante a nova Corte Europeia Permanente de Direitos Humanos.

Esse papel de *intérprete final da Convenção Americana de Direitos Humanos* exercido pela Comissão, que apontamos, já foi indieretamente criticado duramente pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, que se considera a única intérprete definitiva da Convenção Americana. No entendimento da Corte, deveria a Comissão, apesar de decidir favoravelmente ao Estado, acioná-lo perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, para que esta pudesse emitir sua sentença.³¹¹

311. Segundo a Corte, "dado que os indivíduos não estão legitimados para introduzir uma demanda perante a corte e que um governo que tenha ganho um caso perante a Comissão não tem interesse para fazê-lo, a determinação desta

Entretanto, a posição da Comissão de só acionar o Estado quando estiver convencida da existência de violação da Convenção Americana de Direitos Humanos é *perfeitamente compatível* com seu estatuto de órgão internacional, incumbido da promoção e proteção de direitos humanos. Como consequência deste estatuto, a Comissão possui independência e imparcialidade para apontar violações ou para isentar os Estados das mesmas.

Graças a esta independência e imparcialidade, a Comissão preserva o *respeito das partes* (indivíduos e Estados). Agora, exigir que o Estado seja processado através de *uma ação com fundamentação adversa* (a Comissão aciona o Estado, ressaltando seu entendimento de inexistência de violação de direitos humanos) é *amesquinhar* a Comissão, transformando-a em um *mero eixo de transmissão* de representações de violações de direitos humanos à Corte, o que contraria, por seu turno, o relevante papel conferido à Comissão pela Convenção Americana de Direitos Humanos.

Logo, a saída que consideramos mais razoável é a alteração da Convenção Americana de Direitos Humanos, *para permitir o acesso dos indivíduos à Corte Interamericana de Direitos Humanos*, como recurso ao entendimento da Comissão favorável ao Estado.

Por outro lado, no caso de constatação de violação de direitos humanos, cabe ao Estado tido como violador

última em submeter um caso perante a Corte representa a única via para que todos os meios de proteção que a Convenção estabelece sejam implementados." (trad. do Autor). Ver Corte Interamericana de Direitos Humanos, *Parecer Consultivo sobre a filiação obrigatória de jornalistas (artigos 13 e 29 da Convenção Americana de Direitos Humanos)*, Parecer n.º 5/85 de 13 de novembro de 1985, Série A n.º 5, parágrafo 26, p.15. Neste caso, de modo inusitado, a Costa Rica, Estado-sede da Corte, apesar do ganho de causa na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, solicitou Parecer Consultivo sobre o mesmo fato, o que possibilitou esta manifestação da Corte.

cumprir as recomendações deste primeiro relatório, que é confidencial. Se em até três meses após a remessa ao Estado do primeiro relatório da Comissão, o caso não tiver sido solucionado (reconhecimento pelo Estado violador da ofensa), *pode ser submetido à Corte*.³¹²

Entretanto, vários Estados não aceitam a jurisdição da Corte, o que acarreta a elaboração de um *segundo relatório*. Este segundo relatório também possui *recomendações ao Estado violador, com prazos para que as medidas requeridas sejam efetuadas*.

Após o decurso desses prazos, delibera a Comissão se o Estado efetuou as medidas requeridas e se publica este segundo relatório. Assim, a Comissão Interamericana estipula prazos para o Estado tomar as medidas reparatórias da violação constatada, o que condiz com o quadro normativo que rege as atividades da Comissão, em especial diante dos países que não aceitam a jurisdição da Corte americana.³¹³ Remete-se, a exemplo do que ocorre na Convenção Europeia de Direitos Humanos, o conteúdo da reparação à legislação nacional vigente.³¹⁴

Resta saber o que fazer com o não-cumprimento pelo Estado do disposto no segundo relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Observamos, neste caso, que o sistema interamericano sente a falta de um

312. Esse prazo de três meses para o cumprimento das deliberações do primeiro relatório da Comissão tem sido interpretado como sendo o prazo máximo passível de ser fixado pela própria Comissão. De fato, no caso Loayza Tamayo (Informe 20/94) a Comissão exigiu a libertação imediata da peruana María Elena Loayza Tamayo. Já no caso Paniagua Morales e outros (Informe 23/94), outorgou-se o prazo de dois meses para que a Guatemala cumprisse com as deliberações da Comissão.

313. Artigo 44 do Regulamento da Comissão e artigo 51 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

314. A respeito da prática americana, ver PAOLILLO, Felipe H. "Derechos Humanos e reparación (con especial referencia al sistema interamericano)", in *Hector Gros Espiell, Amicorum Liber*. Bruxelles: Ed. Bruylant, 1997, pp. 983-1006.

órgão com função similar ao Comitê de Ministros da Convenção Europeia de Direitos Humanos, antes da entrada em vigor do Protocolo n.º 11.³¹⁵

De fato, antes da edição do citado Protocolo n.º 11, na ausência da adjudicação de um caso à Corte Europeia, o Comitê de Ministros deliberava e sua decisão teria de ser respeitada pelo Estado violador, sob pena máxima (nunca aplicada) de expulsão do Conselho da Europa, organização internacional patrocinadora da Convenção Europeia de Direitos Humanos.

No sistema interamericano, por seu turno, diante do não-cumprimento das deliberações da Comissão e na impossibilidade da adjudicação do caso à Corte, deve ser aplicada a solução de apelo à Assembleia Geral da OEA. Assim, como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos encaminha também um relatório anual à Assembleia Geral da OEA, de acordo com o artigo 41, alínea g, deve a Comissão fazer constar as deliberações não cumpridas pelos Estados para que a OEA sancione o Estado faltoso.³¹⁶

e. O processamento do Estado perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos³¹⁷

A Comissão, após o não-acatamento das conclusões do seu primeiro relatório pelo Estado, pode acioná-lo

315. Segundo o ex-juiz da Corte americana, Hector Gros Espiell, o procedimento interamericano neste ponto é "complicado e contraditório". Ver in GROS ESPIELL, Hector. "La Convention américaine et la convention européenne des droits de l'homme — analyse comparative", 218 *Recueil des Cours de l'Académie de La Haye* (1989), p.333.

316. Como exemplo de sanções coletivas, ver o caso do Haiti, já retratado acima.

317. BUERGENTHAL, Thomas, "Inter-american Court on Human Rights", in BENHARDT, Rudolf (org.) *Encyclopedia of Public International Law* — v.8, Amsterdam; New York: North Holland Publishing Co, 1985, pp.324-326.

perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, caso o Estado tenha reconhecido a jurisdição da Corte. Os outros Estados contratantes, que tenham também reconhecido a jurisdição da Corte, podem acionar um Estado, já que a garantia de direitos humanos é uma obrigação objetiva, como vimos, de interesse de todos contratantes da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Ou mesmo o próprio Estado interessado pode propor a ação para substituir eventual relatório desfavorável da Comissão por uma sentença que o isente das violações apontadas.³¹⁸

Perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, a Comissão e o Estado-réu têm a possibilidade de produzir provas e de exercitar todas as faculdades processuais do *due process of law*. Admite-se também a solução conciliatória, sendo o acordo das partes submetido à homologação da Corte, que agora desempenha o papel de fiscal do respeito aos direitos protegidos na Convenção.³¹⁹

O efeito de uma sentença da Corte é o mais amplo possível no âmbito de uma ação de responsabilidade internacional do Estado: é assegurado à vítima o gozo do direito ou liberdade violados e ainda são reparadas as

318. Como já visto, o Estado da Costa Rica optou por uma solução alternativa, solicitando um Parecer Consultivo da Corte sobre um caso, no qual já havia obtido deliberação favorável na Comissão. Ver in Corte Interamericana de Direitos Humanos, *Parecer Consultivo sobre a filiação obrigatória de jornalistas (artigos 13 e 29 da Convenção Americana de Direitos Humanos)*, Parecer n.º 5/85 de 13 de novembro de 1985, Série A n.º 5.

319. Como exemplo de conciliação bem-sucedida perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, cite-se o caso Maqueda, no qual a Comissão e o Governo argentino acordaram pela libertação de Guillermo Maqueda. A Corte analisou o dito acordo, homologando-o, pois considerou que este não violara a letra e o espírito da Convenção Americana. Ver in Corte Interamericana de Direitos Humanos, *Caso Maqueda*, resolução de 17 de janeiro de 1995, Série C n.º 18, parágrafo 27, p. 12.

*conseqüências da medida ou situação que haja configurado violação desses direitos.*³²⁰

De acordo com o artigo 52 da Convenção Americana de Direitos Humanos, a Corte americana pode determinar *toda conduta de reparação e garantia do direito violado*, inclusive a mensuração pecuniária da indenização. Além disso, de acordo com o artigo 63, a Corte, quando decidir pela responsabilidade internacional do Estado, *determinará que se assegure ao prejudicado o gozo do seu direito ou liberdade violados*. Deve determinar também que sejam reparadas as conseqüências da medida ou situação que haja configurado a violação desses direitos, bem como o pagamento de indenização justa à parte lesada.

Há uma grande diferença entre efeito de uma sentença de procedência em uma ação de responsabilidade internacional do Estado por violação de direitos humanos no sistema europeu e no sistema interamericano. No *sistema da Convenção Européia de Direitos Humanos*, cabe a reparação da violação constatada ao Estado, sendo possível a fixação de uma satisfação equitativa pecuniária pela Corte europeia, *quando o Direito interno não possibilita o retorno ao status quo ante de maneira integral*. Assim, admite-se que uma decisão internacional, no caso da Corte Européia de Direitos Humanos, não possa ser cumprida em sua integridade pelo Estado e *isso não acarretará nova responsabilização internacional, mas apenas a outorga de uma indenização pecuniária à vítima*.

Já no sistema judicial interamericano há o dever do Estado de *cumprir integralmente a sentença da Corte*, como visto acima. Aliás, na literalidade do artigo 63.1, preocupa-se a Convenção com a *restituição in integrum* em primeiro lugar, estipulando ser dever do Estado restituir o gozo do direito ou liberdade violados. No caso

de fixação de indenização pecuniária há a previsão na Convenção Americana de Direitos Humanos de execução da parte da sentença que determinar a citada indenização *de acordo com os procedimentos internos de execução de sentenças contra o Estado* (art. 68.2).

Assim, exige-se o cumprimento no sistema interamericano por parte do Estado *das necessárias obrigações de fazer e não-fazer exigidas para que a vítima possa fazer valer o seu direito violado*. Para tanto, não pode alegar impedimento de Direito interno, como podem alegar seus pares europeus.

Colabora para isso também o artigo 2º da Convenção Americana de Direitos Humanos, *que firma o dever genérico dos Estados de introduzir toda e qualquer medida interna necessária para o cumprimento da Convenção*. Assim, as sentenças americanas devem ser totalmente cumpridas, existindo a obrigação internacional derivada de cumprir de boa-fé tais decisões.³²¹

As sentenças da Corte Interamericana possuem o efeito de *coisa julgada inter partes*, vinculando as partes em litígio. Entretanto, cabe considerar o efeito de *coisa interpretada* de um julgado da Corte, pelo qual os órgãos internos *devem se orientar pela interpretação* da Corte Interamericana de Direitos Humanos, sob pena de concretizar a responsabilidade internacional do Estado que representam. Ignorar o efeito de *coisa interpretada* e enfatizar a vinculação das partes somente em um litígio perante a Corte é atitude, no mínimo, irrealista dos órgãos que representam o Estado e que, por isso mesmo, deveriam se preocupar em evitar sua responsabilização internacional.

320. Conferir o art. 63 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

321. Ver Corte Interamericana de Direitos Humanos, *Parecer Consultivo nº 5/85*, 13 de novembro de 1985. San José: Secretaría de la Corte, 1985, parágrafo 22.

Assim, a Corte Interamericana de Direitos Humanos aplica o Direito Internacional e decide sobre a responsabilidade internacional do Estado, sem necessariamente determinar (o que é despicando, como vimos) a autoridade nacional ou ao órgão interno ao qual foi imputada o fato internacionalmente ilícito. Com isso, é tarefa interna fixar o meio de execução, que em geral depende do tipo de órgão imputado (por exemplo, se judicial ou não) e de seu *status* normativo.

Importante ressaltar também que essa aparente liberdade dos Estados em definir os meios internos de execução de sentença internacional foi reduzida pela Convenção Americana de Direitos Humanos, no sempre citado artigo 68.2, o qual dispõe que, no tocante a parte da sentença relativa à indenização compensatória, esta seria executada de acordo com o *processo interno de execução de sentença contra o Estado*.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, por seu turno, em sua primeira sentença condenatória, decidiu que a forma e o valor da indenização a ser concedida seriam fixadas de comum acordo entre as partes, a saber, a Comissão e o Estado hondurenho em um prazo de seis meses. No caso da falta de acordo após o fim do prazo, a Corte estabeleceria a indenização.³²²

O sistema adotado pela Corte nestes casos abre oportunidade para a conciliação, agora no tocante à indenização

a ser fixada. Entretanto, cabe à Corte decidir, em *última ratio*, se homologa o acordo obtido ou se fixa ela mesma a indenização, no caso em que o acordo não tenha sido obtido.

Em outros casos, a Corte tem fixado o valor da indenização na própria sentença que reconheceu a responsabilidade internacional do Estado por violação de direito protegido. No caso *Gangaram Panday*, a Corte condenou o Suriname a pagar a soma de dez mil dólares ou seu equivalente em florins holandeses aos herdeiros da vítima, como forma de indenização pecuniária dos danos causados.³²³

No caso *Velasquez Rodriguez*, a Corte Interamericana de Direitos Humanos decidiu detalhadamente sobre os parâmetros para a fixação dos valores devidos. Entre esses parâmetros, citem-se o uso da legislação hondurenha mais favorável no caso de morte acidental, o pagamento do lucro cessante de acordo com a remuneração da vítima até a sua provável morte natural, o pagamento do dano moral e de forma indireta a possibilidade de ressarcimento de gastos efetuados na busca do paradeiro da vítima e gastos com o processo.³²⁴

No caso de não-cumprimento *sponte propria* das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, há a previsão do artigo 65 da Convenção Americana de Direitos Humanos que possibilita à Corte Interamericana de Direitos Humanos a inclusão dos casos em que o Estado não tenha dado cumprimento a suas sentenças no seu relatório anual à Assembleia Geral da OEA.

322. No caso *Godínez Cruz*, a Corte Interamericana de Direitos Humanos decidiu fixar a indenização após manifestação das partes. Ver in Corte Interamericana de Direitos Humanos, *Caso Godínez Cruz*, sentença de 20 de janeiro de 1989, Série C n.º 5, parágrafo 201, p.82. Já nos casos *Neira Alegria e El Amparo*, a Corte facultou às partes um prazo para acordo no tocante à indenização. Ver in Corte Interamericana de Direitos Humanos, *Caso Neira Alegria y otros*, sentença de 19 de janeiro de 1995, Série C n.º 20, e também Corte Interamericana de Direitos Humanos, *Caso El Amparo*, sentença de 19 de janeiro de 1995, Série C n.º 19.

323. Corte Interamericana de Direitos Humanos, *Caso Gangaram Panday*, sentença de 21 de janeiro de 1994, Série C n.º 16, item 4 do dispositivo da sentença, p. 33.

324. Ver in Corte Interamericana de Direitos Humanos, *Caso Velasquez Rodriguez* — *Reparações*, sentença de 27 de julho de 1988, Série C, n.º 7, parágrafos 40 a 59.

Entretanto, até o momento, esse mecanismo político de coerção dos Estados para o cumprimento de sentença da Corte tem se mostrado insuficiente. De fato, no caso do inadimplemento parcial por parte de Honduras dos casos *Velasquez Rodriguez* e *Godínez Cruz*, a Corte Interamericana de Direitos Humanos incluiu no seu informe anual da Assembléia Geral tal inadimplemento. Entretanto, a Assembléia Geral em sua resolução de aprovação do informe do ano de 1990 nada mencionou sobre o inadimplemento de Honduras.

Esse fato levou a doutrina a duvidar que a Assembléia Geral, por sua natureza intergovernamental, seja um órgão eficaz para sancionar os Estados faltosos. Para RESCIA, por exemplo, ficou "*manifesto que não é a Assembléia Geral o foro para informar sobre o descumprimento das sentenças da Corte...*"³²⁵

Nesses dois casos, a dificuldade encontrada foi a de averiguar o cumprimento do dever de investigação e punição dos responsáveis pelas desapareições constatadas. Entretanto, após o pagamento da indenização compensatória também fixada, a *Corte Interamericana de Direitos Humanos preferiu arquivar o caso, sem que fosse comprovada a execução destas obrigações de fazer por parte do Estado hondurenho*.³²⁶ Tal dificuldade não

325. Ver in RESCIA, Victor Manuel Rodrigues. *La ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de derechos humanos*. San José: Editorial Investigaciones Jurídicas, 1997, p.53. Já para Fix-Zamudio, a Assembléia Geral, no máximo, é um mecanismo de pressão moral ao Estado faltoso. Segundo o último autor, o informe anual da Corte Interamericana de Direitos Humanos à Assembléia Geral da OEA é "*un medio de presión moral para lograr el cumplimiento del fallo*" Ver in FIX-ZAMUDIO, Hector. "El derecho internacional de los derechos humanos en las Constituciones Latinoamericanas y en la Corte Interamericana de Derechos Humanos", 25 *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* (1992), pp. 749-784, em especial p. 779.

326. Decisão de 10 de setembro de 1996.

pode servir como escusa para que a Corte não estipule tais obrigações de fazer, já que, como se sabe, a *reparação pecuniária não é a única nem a melhor forma de reparação no âmbito da responsabilidade internacional do Estado*.

Logo, a eficácia das decisões proferidas por órgãos do sistema interamericano tem sido, segundo GONZALEZ, *parcial*. De fato, vários governos modificaram normas internas a partir de pronunciamentos da Corte ou mesmo da Comissão. Como exemplo, cite-se o caso da Guatemala, que depois de proferido o Parecer Consultivo n° 3/83, modificou dispositivos internos relativos à aplicação da pena de morte. Por outro lado, Honduras não realizou as obrigações de fazer determinadas pela Corte no caso *Velasquez Rodriguez*. No tocante às decisões da Comissão, citem-se as deliberações relativas às leis de anistia de crimes graves contra os direitos humanos editadas na Argentina e Uruguai, que não foram seguidas pelos governos citados.

A implementação das decisões da Corte e da Comissão exigem uma *participação mais ativa* da Assembléia Geral e do Conselho Permanente da OEA. Com efeito, a Assembléia Geral tem se restringido a *aprovar* os informes da Comissão Interamericana de Direitos Humanos *sem adotar medidas específicas* para que o Estado violador cumpra com as decisões da Comissão, o que pode consistir no pagamento de uma indenização pecuniária ou mesmo na exigência de reforma de normas legais internas.

A Assembléia Geral, por ser destinatária final dos informes da Corte e da Comissão, deve retornar suas funções de *promoção* de direitos humanos e de *condenação* aos Estados violadores de direitos protegidos. Entretanto, esta última atuação não é vista. Pelo contrário, recentemente, SALVIOLI retratou as atividades da Assembléia

Geral como sendo de "cercamento e entorpecimento" da ação dos órgãos americanos de proteção de direitos humanos.³²⁷

No âmbito da OEA, a obrigação de garantia de direitos humanos é inserida no artigo 5º da Carta da OEA, mas não há nenhum procedimento expresso de edição de sanção por violação destes direitos protegidos. De fato, a Carta de Bogotá é omissa quanto à possibilidade de expulsão, por exemplo, de Estado violador contumaz de direitos humanos. *Entretanto, como visto, há indícios de mudança de postura, como mostra o caso do Haiti.*

Nada impede, por outro lado, a elaboração de uma Resolução da Assembléia Geral para recomendar ações de garantia de direitos humanos, mas como recorda URIOSTE BRAGA, não é comum a adoção de algum tipo de resolução contrária aos interesses de determinado Estado.³²⁸ Apesar disto, analisamos acima o interessante caso do Haiti, no qual a OEA atuou de maneira incisiva, *coordenando duras sanções ao regime militar lá imposto, até a restauração da democracia.*

Por outro lado, são necessárias reformas para aumentar a efetividade das decisões da Comissão e da Corte. No caso das decisões da Comissão, urge o reconhecimento da Corte por parte de todos os Estados que já aderiram a Convenção Americana de Direitos Humanos, *para que*

327. Salvoli retrata a inação da Assembléia Geral, enquanto órgão principal da OEA, em face violações de direitos humanos. Ver in SALVIOLI, Fabián Omar. "Los desafíos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos", in *Estudios Básicos de Derechos Humanos-V*, São José: IIDH, 1996, p.260.

328. Segundo Braga, "não está na tradição da Assembléia Geral adotar algum tipo de resolução expressa contra algum Estado" Ver in BRAGA, Fernando Urioste. *Natureza jurídica de la protección internacional de los Derechos Humanos*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1992, p.60.

seja eliminadas as dúvidas quanto a força vinculante das deliberações da mesma.

No tocante às decisões da Corte, a sentença poderia ser executada em sua integralidade perante os Tribunais internos, ampliando-se a permissão observada no artigo 68 (2) da Convenção Americana. *E finalmente, em ambos os casos, deveria haver menção expressa ao poder-dever da Assembléia Geral de estipular sanções aos Estados que descumprissem deliberação tanto da Comissão quanto da Corte Interamericana de Direitos Humanos.*