



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UNIRIO  
ESCOLA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS - CCJP**

**ALINE VIRGENS ALMEIDA**

**O BRASIL E O SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS  
DIREITOS HUMANOS**

Rio de Janeiro

2014

**ALINE VIRGENS ALMEIDA**

**O BRASIL E O SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS  
DIREITOS HUMANOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Jadir Anunciação de Brito

Rio de Janeiro

2014

*Aos meus amados pais e tio, Maria, Alúcio e Armando, por todo o apoio, carinho e amor em todos esses anos e que, inevitavelmente, me trouxeram até aqui. Sem vocês nada disso seria possível.*

*“Os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, [...] de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas. [...] Nascem quando devem ou podem nascer”.*

BOBBIO, 2004. p. 9

## RESUMO

A internacionalização dos direitos humanos culminou na formação de sistemas normativos global e regionais de proteção. Estes sistemas são complementares e aumentam a proteção dos direitos humanos. O objetivo deste trabalho foi analisar o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, do qual o Brasil faz parte. Por esta razão, foi dispensado um enfoque maior a este sistema regional, a fim de examinar a composição, funções e competências da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, órgãos que o compõe. Após cuidar dos seus órgãos de supervisão e controle e dos mecanismos de proteção aos direitos humanos por eles adotados, foram analisados dois casos: o Caso Maria da Penha vs. Brasil, levado a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, e o Caso Gomes Lund e outros vs. Brasil, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Neles, a Comissão e a Corte perquiriram a responsabilidade do Brasil por violações a direitos humanos e formularam recomendações a serem cumpridas pelo Estado. As consequências destas decisões na ordem nacional também foram fruto de análise do presente trabalho, dada a importância e a força propulsora de mudanças de possuem.

**Palavras-chave:** Internacionalização. Sistema interamericano de direitos humanos. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

## ABSTRACT

The internationalization of human rights resulted in the formation of global and regional normative systems for their promotion. These systems are complementary and enhance the human rights protection. The objective of this work was to analyze the inter-American system for the protection of human rights, of which Brazil is part. For this reason, it was dedicated a greater focus to this regional system, in order to examine the composition, functions and powers of the Inter-American Commission on human rights and the Inter-American Court of human rights. After taking care of their supervision and control organs and the human rights protection mechanisms adopted by them, two cases were analyzed: Maria da Penha vs. Brazil, led to the Inter-American Commission on human rights, and Gomes Lund and others vs. Brazil, judged by the Inter-American Court of Human Rights. In them, the Commission and the Court examined the responsibility of Brazil for human rights violations and formulated recommendations to be met by the State. The consequences of these decisions on the national order were also the result of analysis of this work, given the importance and the driving force of change they have.

**Keywords:** Internationalization. Inter-American system for the protection of human rights. Inter-American Court of Human Rights. Inter-American Commission on human rights.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>DA INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS</b> .....	<b>10</b>
<b>2.1</b>	<b>PRECEDENTES HISTÓRICOS</b> .....	<b>10</b>
2.1.1	A II Guerra Mundial e o pós-guerra .....	<b>11</b>
2.1.2	A Carta da ONU e a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.....	<b>14</b>
<b>2.2</b>	<b>O PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS</b> .....	<b>17</b>
<b>2.3</b>	<b>O PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS</b> .....	<b>19</b>
<b>3</b>	<b>DO SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS</b> .....	<b>24</b>
<b>3.1</b>	<b>A CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS</b> .....	<b>26</b>
<b>3.2</b>	<b>A COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS</b> .....	<b>27</b>
3.2.1	Composição .....	<b>28</b>
3.2.2	Funções e Competência.....	<b>29</b>
3.2.3	Procedimento .....	<b>32</b>
<b>3.3</b>	<b>A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS</b> .....	<b>34</b>
3.3.1	Composição .....	<b>34</b>
3.3.2	Competência .....	<b>35</b>
<b>4</b>	<b>O BRASIL NO SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS</b> .....	<b>39</b>
<b>4.1</b>	<b>CASO MARIA DA PENHA</b> .....	<b>39</b>
<b>4.2</b>	<b>CASO GOMES LUND E OUTROS VS. BRASIL</b> .....	<b>45</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>53</b>
<b>6</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>55</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A internacionalização dos direitos humanos trouxe mudanças na ordem internacional, restringindo a soberania dos Estados e reconhecendo o indivíduo como sujeito de direito. A Declaração Universal de Direitos do Homem de 1948 inaugurou o sistema normativo de proteção de direitos humanos no plano internacional.

Posteriormente surgiram sistemas regionais de proteção atentos às vantagens que a regionalização poderia trazer para a promoção dos direitos humanos nos locais de sua jurisdição. Um desses sistemas é o interamericano.

A finalidade do trabalho consiste em apresentar o Brasil inserido dentro do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, como Estado-membro sujeito à competência da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, cujas decisões têm importantes efeitos na nossa ordem jurídica interna, podendo servir como fonte direta de interpretação pelos tribunais nacionais na solução de questões e conflitos jurídicos que envolvam a tutela dos direitos humanos.

Neste trabalho, num primeiro momento, será desenvolvida uma análise sobre a evolução dos direitos humanos no plano internacional, desde seus precedentes históricos até a formação do sistema geral de proteção dos direitos humanos.

Em seguida, será apresentado o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, enfatizando a sua importância para a promoção e defesa desses direitos no plano internacional, quando os Estados não são capazes de providenciar recursos jurídicos para os indivíduos na ordem interna, ou quando são eles próprios os causadores das violações contra esses direitos.

A análise do sistema interamericano recairá sobre seus órgãos de supervisão e controle, abordando-se a organização, composição, função e competência da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Este trabalho tem como proposta mostrar através de casos concretos como funcionam os procedimentos de análise de mérito na Comissão e na Corte de Direitos Humanos. Os dois casos apresentados não são os únicos contra o Brasil perante tais órgãos, mas são bons exemplos de como as decisões da Comissão e

da Corte podem ter influência no âmbito nacional, sendo capaz de impulsionar mudanças.

Para tanto, serão examinadas as decisões do caso Maria da Penha vs. Brasil, que correu perante a Comissão de Direitos Humanos, e do caso Gomes Lund e outros vs. Brasil, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, descrevendo resumidamente os fatos, expondo a análise de mérito, as controvérsias jurídicas e as recomendações formuladas, buscando demonstrar a contribuição dessas decisões da Corte para a promoção dos direitos humanos e para o desenvolvimento da democracia no Brasil.

## 2 DA INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

### 2.1 PRECEDENTES HISTÓRICOS

A internacionalização dos direitos humanos ganhou impulso com o Direito Humanitário, a formação da Liga das Nações e com a criação da Organização Mundial do Trabalho – OIT. Estes institutos não tiveram o condão de formar um ramo de direito específico para tratar do tema dos direitos humanos, mas tiveram especial influência ao relativizar concepções referentes à soberania nacional e ao *status* do indivíduo como sujeito de Direito Internacional.

O Direito humanitário foi a primeira expressão de que há limites à soberania dos Estados. Trata-se de um ramo do direito que regulamenta juridicamente o emprego da violência no plano internacional, visando proteger, em caso de conflito armado, seja guerra internacional ou guerra civil, militares postos fora de combate e populações civis, assegurando a observância dos direitos fundamentais. Sua aplicação limita a atuação do Estado, restringindo sua liberdade e autonomia.

A Liga das Nações, criada após a 1ª Guerra Mundial, em 1919, tinha por finalidade promover a cooperação, a paz e a segurança internacional, condenando ameaças à independência política e à integridade territorial dos Estados-membros. A Convenção da Liga das Nações continha dispositivos que demonstravam uma preocupação com a tutela das minorias, dos trabalhadores e com a paz e segurança internacional, bem como estabelecia sanções econômicas e militares a serem impostas pela comunidade internacional contra os Estados que violassem suas obrigações.

A Organização Mundial do Trabalho – OIT, assim como a Liga das Nações, também foi criada como parte do Tratado de Versalhes, em 1919. Fundou-se sobre a convicção de que a justiça social é fator indispensável para a manutenção de uma paz universal e permanente. Tem por escopo a promoção de padrões internacionais de condições de trabalho e bem-estar, com vistas a garantir a dignidade dos trabalhadores e foi responsável por uma série de convenções, que receberam ampla adesão e razoável observância.

Através destes precedentes, redefinia-se o conceito de soberania, tida como absoluta e ilimitada. A partir de então, este conceito passou a ser integrado por compromissos e obrigações de alcance internacional no que se refere aos direitos humanos, admitindo-se intervenções no âmbito interno dos Estados em caso de violação.

Esta redefinição foi uma consequência necessária para a internacionalização dos direitos humanos. Não se poderia mais pensar nas relações internacionais apenas entre os Estados. Novos sujeitos deveriam ser abarcados pelo alcance do direito internacional. Como sintetiza magistralmente a autora Flávia Piovesan<sup>1</sup>, estes institutos não visavam proteger as prerrogativas dos Estados, mas sim implementar e garantir obrigações internacionais coletivamente, que por sua natureza, transcendiam os interesses exclusivos estatais. Por esta razão, rompe-se não só com a noção de soberania nacional absoluta, mas também com a concepção de que o Estado é o único sujeito de Direito Internacional.

Com o advento desses institutos, Flávia Piovesan afirma que “prenuncia-se o fim da era em que a forma pela qual o Estado tratava os seus nacionais era concebida como um problema de jurisdição doméstica, restrito ao domínio reservado do Estado, decorrência de sua soberania, autonomia e liberdade”<sup>2</sup>. Não obstante o valor destes precedentes, o Direito Internacional dos Direitos Humanos só vai se consolidar com o fim da 2ª Guerra Mundial.

### **2.1.1 A II Guerra Mundial e o pós-guerra**

O século XX foi marcado por conflitos mundiais, que tiveram trágicas consequências para a humanidade. A 2ª Guerra Mundial foi ainda pior que a primeira, trazendo um número de violações aos direitos humanos sem precedentes. Durante a guerra, mais de 50 milhões de pessoas morreram e todo tipo de atrocidade contra a dignidade humana foi cometida em flagrante desrespeito à vida humana e ao valor que ela representa.

---

<sup>1</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva. 2013.

<sup>2</sup> Ibidem, p. 188.

Diante dos abusos cometidos, vale destacar posicionamento de Flávia Piovesan<sup>3</sup>

No momento em que os seres humanos se tornam supérfluos e descartáveis, no momento em que vige a lógica da destruição, em que cruelmente se abole o valor da pessoa humana, torna-se necessária a reconstrução dos direitos humanos, como paradigma ético capaz de restaurar a lógica do razoável. A barbárie do totalitarismo significou a ruptura do paradigma dos direitos humanos, por meio da negação do valor da pessoa humana como valor fonte de direito. [...] Nesse contexto, desenha-se o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea. Se a Segunda Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o pós-guerra deveria significar sua reconstrução.

Só a Era Hitler foi marcada pelo extermínio de pelo menos 10 milhões de pessoas. Judeus, homossexuais, ciganos, deficientes e prisioneiros de guerra eram perseguidos, levados para campos de concentração, escravizados, torturados e mortos, sob o fundamento de que por não pertencerem à raça ariana ou por serem contrários a higienização étnica que estava sendo promovida pelo Estado Nazista, não eram titulares de direitos.

O cometimento dessas monstruosidades fez com que os direitos da pessoa humana ganhassem importância internacional. Ficou evidente que o Estado pode ser ele próprio o violador dos direitos humanos de seus próprios nacionais, o que impossibilita a restrição da proteção dos direitos humanos à sua jurisdição doméstica. O desrespeito aos direitos humanos é tema de relevância universal, e, portanto, a ampliação de sua proteção é de legítimo interesse de toda a comunidade internacional.

No período pós-guerra, havia um forte sentimento de que se houvesse um efetivo sistema de proteção internacional dos direitos humanos, os horrores cometidos durante a guerra não teriam existido, e se existissem, o seria numa escala muito inferior. Isso fez com que se discutisse a elaboração de um sistema normativo de proteção internacional que responsabilizasse o Estado no plano internacional sempre que suas instituições se mostrassem falhas ou omissas na proteção dos direitos humanos.

Nesse contexto e em sede jurídica, foi convocado, em 1945-1946, o Tribunal de Nuremberg para responsabilizar os alemães pela guerra e pelos bárbaros abusos

---

<sup>3</sup> Ibidem, p. 190.

do período. Com competência para julgar crimes cometidos ao longo do nazismo, seja pelos líderes dos partidos, seja pelos oficiais militares, as condenações impostas pelos crimes previstos no Acordo de Londres foram baseadas fundamentalmente no costume internacional.

Apesar das críticas referentes ao alto grau de politicidade do Tribunal, das sanções por ele impostas, de ser um tribunal precário e de exceção e de afrontar ao princípio da anterioridade da lei penal, o Tribunal de Nuremberg foi um poderoso impulso no movimento de internacionalização e justicialização dos direitos humanos, tendo significado não apenas a necessidade de consolidação da ideia de limitação da soberania nacional, como também do reconhecimento de que o indivíduo tem direitos protegidos pelo Direito Internacional. Acrescente-se o fato de que foi através de seus julgamentos que, pela primeira vez, um indivíduo foi responsabilizado por violação ao Direito Internacional.

Ao lado do Tribunal de Nuremberg, dois outros Tribunais *ad hoc* tiveram influência na justicialização dos direitos humanos: um criado em 1993 para investigar sérias violações ao Direito Humanitário Internacional, cometidas no território da antiga Iugoslávia desde 1991; e outro criado em 1994 para julgamento dos crimes cometidos ao longo da guerra civil em Ruanda. Ambos os Tribunais *ad hoc* foram criados por resolução do Conselho de Segurança da ONU, como base no capítulo VII da Carta da ONU.

Ao contrário dos Tribunais anteriormente citados, o Tribunal Penal Internacional, foi criado de forma a atender ao princípio da legalidade, afastando-se da seletividade política até então existente. Em vigor desde 1º de julho de 2002, teve seu Estatuto aprovado em 1998. Trata-se de uma corte de caráter permanente e independente, cuja jurisdição se aplica igualmente a todos os Estados que a reconhecem, consagrando-se o princípio da universalidade. Prevê, ainda, o Estatuto de Roma que a jurisdição do Tribunal é adicional e complementar à do Estado, ficando condicionada à incapacidade ou à omissão do sistema judicial interno. Assim, equaciona o direito à justiça, o fim da impunidade e a soberania dos Estados, com o princípio da complementariedade e da cooperação.

Em sede normativa foi se desenvolvendo uma sistemática internacional de proteção dos direitos humanos que culminou na criação do sistema global de proteção desses direitos.

### 2.1.2 A Carta da ONU e a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948

A Carta das Nações Unidas, adotada em 1945, simboliza a nova ordem mundial, e reflete diretamente no Direito Internacional, na medida em que instaura um novo modelo de conduta nas relações internacionais, cujos objetivos se referem à manutenção da paz e segurança internacionais, à cooperação internacional no plano econômico, social e cultural, assim como à proteção internacional dos direitos humanos, entre outros. Inaugura-se, então, esta nova ordem, preocupada não só com a manutenção da paz entre os Estados, mas também com a promoção universal dos direitos humanos.

Com a criação das Nações Unidas, a internacionalização dos direitos humanos começa a se estabelecer. Os Estados convergiram sobre a elevação da proteção desses direitos a um dos principais objetivos a serem perseguidos por esta instituição, trazendo, definitiva e complementarmente, esta problemática para o plano internacional.

A Declaração dos Direitos do Homem de 1948 foi o marco normativo inicial da proteção universal dos direitos humanos no Direito Internacional e representa o início da reconstrução dos Direitos Humanos após as atrocidades cometidas durante a 2ª Guerra Mundial. Não se trata de um tratado ou acordo internacional em que são previstas obrigações legais e sim uma resolução da ONU que declara princípios básicos de direitos humanos e liberdades.

Norberto Bobbio<sup>4</sup> vê a Declaração dos Direitos do Homem como a solução para o problema do fundamento, porquanto ela representa a “prova através da qual um sistema de valores pode ser considerado humanamente fundado e, portanto, reconhecido: e essa prova é o consenso geral acerca da sua validade”. Nasce, então, uma nova preocupação: a realização dos valores nela contidos, pois para protegê-los, não basta proclamá-los.

Conforme anuncia em seu preâmbulo, a Declaração tem por finalidade promover o respeito aos direitos e liberdades fundamentais e assegurar o seu

---

<sup>4</sup> BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 17-22.

reconhecimento e observância geral e efetiva. Desse modo, afirma uma ética universal e consagra um consenso sobre valores a serem seguidos pelos Estados<sup>5</sup>.

Os direitos previstos na Declaração são aqueles sem os quais se entende que o homem não pode alcançar sua plenitude física, mental ou intelectual, tendo a dignidade humana como princípio máximo para a sua realização. Prevê ainda que estes direitos são inerentes à pessoa humana, não sendo necessária nenhuma outra característica ou aptidão para terem sua titularidade reconhecida, aplicando-se a todas as pessoas, independente de qualquer distinção de cor, raça, sexo, religião, opções políticas ou origem social. Assim, consagra a amplitude e a universalidade dos direitos por ela declarados.

A Declaração inovou ao conjugar os direitos civis e políticos (artigos. 3º a 21) com os direitos econômicos, sociais e culturais (artigos. 22 a 28), colocando-os no mesmo patamar de importância e afirmando a sua inter-relação, indivisibilidade e interdependência, o que significa dizer que a efetivação de um grupo de direitos depende da realização do outro, posto que inalcançável a liberdade sem justiça social ou vice-versa. A Declaração ao tratá-los paritariamente, os coloca como um corpo unitário e indivisível de direitos universais que devem ser respeitados e implementados.

No que tange ao valor jurídico do documento, consolidou-se o entendimento de que a Declaração Universal é a interpretação autorizada dos artigos 1º (3)<sup>6</sup> e 55<sup>7</sup> da Carta das Nações Unidas, dotando de sentido o termo “direitos humanos e as liberdades fundamentais” utilizado no documento. Por esta razão, do ponto de vista estritamente legal não possui força jurídica obrigatória e vinculante, mas, na prática, não é o que se verifica, porquanto traz o significado dos direitos os quais os Estados

---

<sup>5</sup> Fala-se em consenso uma vez que a Declaração Universal foi aprovada pela Resolução nº 217 A (III) da Assembleia Geral, em 10 de dezembro de 1948, por 48 votos a zero e oito abstenções. Os Estados que se abstiveram foram: Bielorrússia, Tchecoslováquia, Polônia, Arábia Saudita, Ucrânia, União Soviética, África do Sul e Iugoslávia. Nas palavras de Flávia Piovesan (2013, p. 209), a aprovação da declaração sem qualquer questionamento ou reserva feita pelos Estados aos seus princípios, bem como de qualquer voto contrário às suas disposições, conferem a ela o significado de código e plataforma comum de ação.

<sup>6</sup> “Art. 1- Os propósitos das Nações unidas são: 3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”.

<sup>7</sup> Art. 55 - “Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e c) o respeito universal e efetivo raça, sexo, língua ou religião”.

se comprometeram a respeitar e promover quando da adoção da Carta das Nações Unidas, compromisso que a própria Declaração menciona em seu preâmbulo.

Há quem entenda que a natureza jurídica vinculante da Declaração Universal advém ou é reforçada pela sua transformação em direito consuetudinário, visto que data de mais de 50 anos a sua adoção e muitos dos seus princípios já foram incorporados às Constituições nacionais. Acrescente-se o fato de que nações, indivíduos e até a própria ONU invocam seus princípios como se tivessem força vinculante para fundamentar suas ações ou decisões, além de servir como fonte inspiradora de um grande número de convenções internacionais no âmbito das Nações Unidas ou fora dela.

Independente do argumento que se use, não há dúvidas sobre a sua influência na ordem mundial, tanto no âmbito nacional quanto internacional. Sobre isto, assevera Antônio Augusto Cançado Trindade<sup>8</sup>:

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 constituiu um ímpeto decisivo no processo de *generalização* da proteção dos direitos humanos testemunhado pelas últimas quatro décadas, permanecendo como fonte de inspiração e ponto de irradiação e convergência dos instrumentos de direitos humanos a níveis global e regional.

Acrescente-se reflexão de Antônio Cassesse<sup>9</sup>, segundo a qual dentre os efeitos práticos da Declaração, o mais importante é o de que ela “é um dos parâmetros fundamentais pelos quais a comunidade internacional ‘deslegitima’ os Estados. Um Estado que sistematicamente viola a Declaração não é merecedor de aprovação por parte da comunidade mundial.

Preocupados com a justicialização dos direitos humanos, notadamente os previstos na Declaração Universal, organismos internacionais organizaram-se de forma a formular tratados que dessem obrigatoriedade e força vinculante aos direitos nela constantes. Foi assim que, em 1966, foram aprovados, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, dois tratados internacionais distintos: o Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

---

<sup>8</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado Trindade. **A proteção internacional dos direitos humanos**: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 1.

<sup>9</sup> CASSESSE, Antônio apud PIOVESAN, Flávia, op. cit., p. 221.

## 2.2 O PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS

Os dois Pactos de Nova York representam a consolidação da internacionalização dos direitos humanos. Durante seus processos de elaboração, os debates foram marcados pela divergência sobre a viabilidade de elaborarem-se dois documentos, cada qual contendo uma categoria de direitos, ou apenas um pacto, o qual preveria tanto direitos civis e políticos, quanto econômicos, sociais e culturais.

Prevaleceu a posição ocidental que defendeu a elaboração de dois documentos, tendo em vista que a aplicação das duas categorias de direitos é distinta. Alegou-se que os direitos civis e políticos são autoaplicáveis, permitindo uma cobrança imediata de sua efetivação, enquanto que os direitos econômicos, sociais e culturais são programáticos e, portanto, de implementação progressiva. Desta forma, cada pacto poderia prever mecanismos de controle mais adequados a cada categoria de direitos.

Contudo, de forma diferente pensavam os socialistas, para quem o argumento utilizado pelos capitalistas não era uma verdade em todos os países, podendo, a depender do regime político, significar exatamente o oposto: direitos civis e políticos, programáticos; e direitos econômicos, sociais e culturais, autoaplicáveis. Diante disso, entendiam que a feitura de dois documentos distintos poderia implicar numa diminuição de importância desta última categoria de direitos.

Apesar de terem sido elaborados dois pactos, em seus preâmbulos, reafirmam a unidade e a indivisibilidade dos direitos neles elencados, sob o fundamento de que uma categoria de direitos sem a outra está fadada a existência apenas no plano formal. Por esta razão é que os pactos foram aprovados e abertos para assinaturas simultaneamente.

Aprovado em 1966, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, o Pacto de Direitos Civis e Políticos só entrou em vigor em 23 de março de 1976, após as 35 ratificações mínimas exigidas pelo seu art. 49. Até outubro de 2014 contava com a adesão de 168 Estados<sup>10</sup>. No Brasil, passou a vigorar somente em 1992.

---

<sup>10</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Status Treaties: International Covenant on Civil and Political Rights. Disponível em: <<https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&msgid=IV-4&chapter=4&lang=en>>. Acesso em: 31 out. 2014.

No seu rol de direitos, reforçou a proteção a vários direitos constantes da Declaração Universal, estabelecendo direitos direcionados aos indivíduos, tais como o direito à vida (art. 6º), o direito de não ser submetido à tortura (art. 7º), o direito de não ser escravizado ou submetido à servidão (art. 8º, 1 e 2), o direito à igualdade perante a lei (art. 14) e as liberdades de pensamento, consciência e religião (art. 18), dentre outros.

Além de incorporar os direitos constantes da Declaração Universal, o Pacto inova ao tratar de direitos ainda não protegidos, estendendo o elenco de direitos tutelados. Podemos citar, dentre outros, o direito à autodeterminação (art. 1º), o direito de não ser preso por descumprimento de obrigação contratual (art. 11), a proibição da propaganda de guerra ou de incitamento a intolerância étnica ou racial (art. 20), e o direito das minorias à identidade cultural, religiosa e linguística (art. 27).

A esses direitos e garantias acrescenta-se a vedação à pena de morte, instituída pelo Segundo Protocolo ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, adotado em 15 de dezembro de 1989. Estabelece o protocolo que nenhuma pessoa será executada dentro da jurisdição do Estado-parte e que estes deverão adotar todas as medidas necessárias para abolir a pena de morte de sua jurisdição. Este protocolo foi ratificado pelo Brasil em 25 de setembro de 2009, com reserva, qual seja, a previsão de aplicação da pena de morte em virtude de condenação por infração penal de natureza militar de gravidade extrema cometida em tempo de guerra.

Como medida de monitoramento, o Pacto dispõe que os Estados-partes devem, periodicamente, submeter relatórios ao Comitê de Direitos Humanos. Neles, os Estados informarão as medidas adotadas para dar efetividade aos direitos reconhecidos no Pacto e o Comitê ficará responsável por estudá-los e tecer comentários gerais a respeito, podendo, ainda, transmiti-los ao Conselho Econômico e Social. Os relatórios deverão ser encaminhados um ano a contar da ratificação do Pacto e depois, sempre que o Comitê o requisitar.

O Comitê de Direitos Humanos é importante órgão de monitoramento previsto pelo Pacto, composto por 18 membros, nacionais dos Estados-partes, e que exercerão suas atividades a título pessoal e não como representante dos Estados. O sistema de relatórios constitui forma peculiar de monitoramento e implementação dos direitos previstos no Pacto, fazendo com que os Estados submetam

periodicamente seus problemas internos em direitos humanos a órgãos internacionais para serem discutidos perante a comunidade internacional.

A par dessa sistemática, há também um mecanismo de comunicações interestatais, em que um Estado-parte pode alegar violações dos direitos previstos no Pacto por outro Estado. Para tanto é necessário que ambos tenham reconhecido a competência do Comitê para receber e examinar as comunicações, sendo opcional e estando condicionada à elaboração de uma declaração em separado.

Um outro mecanismo de implementação e monitoramento é o previsto no Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Trata-se do sistema de petições individuais, mediante o qual, o indivíduo apresenta petição denunciando violação de direitos enunciados pelo Pacto, em nítido gozo de sua capacidade processual internacional. As petições só podem ser propostas contra Estados que tenham ratificado tanto o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos quanto o Protocolo Facultativo e serão submetidas à apreciação do Comitê de Direitos Humanos.

Constatando o Comitê que houve violação de direitos previstos no Pacto, poderá além de declará-lo, determinar que o Estado repare a violação cometida e adote medidas necessárias para prover o determinado pelo Pacto. Ainda que não haja sanções para o descumprimento pelo Estado das determinações do Comitê, há consequências no plano político, mediante o *power of embarrassment*, que pode causar constrangimento político e moral ao Estado violador.

Assim como ao Segundo Protocolo Facultativo, o Brasil também o ratificou em 25 de setembro de 2009.

### **2.3 O PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS**

Da mesma forma que o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais reafirmou a unidade das duas categorias de direitos e também foi elaborado para dar força vinculante

aos direitos humanos, a fim de responsabilizar internacionalmente o Estado-parte que violasse os direitos que enuncia.

Apesar de elaborado em 1966, só entrou em vigor em 3 de janeiro de 1976, após atingir o número de ratificações mínimas exigidas e, até outubro de 2014 contava com a ratificação de 162 Estados, o que lhe confere a qualidade de consenso mundial<sup>11</sup>.

O seu catálogo de direitos inclui o direito ao trabalho e à justa remuneração (arts. 6º e 7º), o direito a formar e a associar-se a sindicatos e o direitos à greve (art. 8º), o direito à previdência social (art. 9º), o direito à educação (art. 13), o direito à saúde (art. 12) e o direito a um nível de vida adequado quanto à moradia, vestimenta e alimentação (art. 11). Tal qual o Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos, este Pacto incorporou os direitos de sua categoria que estavam previstos na Declaração Universal e expandiu este rol e sua abrangência.

Diferentemente do Pacto dos Direitos Cíveis e Políticos, seus comandos se destinam ao Estado e não ao indivíduo e devem ser implementados progressivamente, não sendo dotados de efeitos imediatos. Neste contexto, vale destacar o disposto no art. 2º, §1º, do Pacto:

Cada Estado Membro no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.

Da aplicação progressiva é que resultam as cláusulas de proibição ao retrocesso e da proibição da omissão ou inação estatal, as quais vedam ao Estado regredir ou reduzir e até mesmo quedar-se inerte na implementação dos direitos sociais. No entanto, o que se vê na prática é uma tolerância bastante elevada no que se refere às violações a essas categorias de direitos se comparada aos direitos civis e políticos, cujas violações geram imediato repúdio internacional.

---

<sup>11</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Status of Treaties**: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Disponível em: <[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-3&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en)>. Acesso em: 31 out. 2014.

Nos dizeres de Flávia Piovesan<sup>12</sup>, “a violação aos direitos sociais, econômicos e culturais é resultado tanto da ausência de forte suporte e intervenção governamental como da ausência de pressão internacional em favor dessa intervenção”. Acrescente-se a isso a globalização econômica como agravante das desigualdades sociais, a miséria que é realidade dominante em muitos países e o fato de que é imprescindível um mínimo de recursos econômicos disponíveis para possibilitar a efetiva realização dos direitos<sup>13</sup>, e ter-se-á a razão para que muitos Estados violem tais direitos sem que se possa responsabilizá-los com base no Pacto.

O que tem se visto é que com razão estava Norberto Bobbio<sup>14</sup> ao afirmar que o problema da efetivação dos direitos humanos é político, pois, a despeito da progressividade exigida para a realização dos direitos sociais, econômicos e culturais e da proibição do retrocesso, estes direitos estão à mercê das crises econômicas internas e externas e da vontade dos governantes para que sejam disponibilizados investimentos e postas em prática políticas públicas voltadas à sua verdadeira efetivação. No entanto, apesar e independentemente das dificuldades dos Estados-membros, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais tem enfatizado a necessidade de se dar a mais absoluta e urgente prioridade à garantia de um mínimo essencial em atenção ao primado da dignidade humana, princípio fundante e nuclear dos Direitos Humanos.

No que tange aos mecanismos de monitoramento, o Pacto apresenta a mesma sistemática de relatórios prevista no Pacto de Direitos Civis e Políticos, que submetidos ao Secretário-Geral das Nações Unidas, serão encaminhados para exame pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Neles, os Estados deverão apontar as medidas adotadas e as dificuldades encontradas no processo de efetivação das obrigações decorrentes do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

---

<sup>12</sup> PIOVESAN, Flávia, op. cit., p. 258.

<sup>13</sup> No que concerne aos custos para a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais, vale destacar que esta não é uma exclusividade desta categoria. A implementação dos direitos civis e políticos também gera um custo para o Estado, *ex vi* o custo dos aparatos de segurança, de justiça e o eleitoral, que viabilizam os direitos de liberdade, propriedade, de acesso ao Judiciário e os direitos políticos, respectivamente. Convém clarificar que está superado o entendimento de que os direitos sociais importam em uma atuação positiva do Estado, enquanto que os direitos civis e políticos implicam numa abstenção estatal, uma vez que a implementação destes últimos também podem depender de políticas públicas direcionadas, que como visto, podem acarretar um custo para o Estado.

<sup>14</sup> BOBBIO, Norberto, op. cit., p. 16.

Infelizmente, o Pacto não prevê os mecanismos de comunicações interestatais nem de petições individuais, o que veio a ser corrigido pelo Protocolo Facultativo ao Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que, além destes procedimentos, introduz ainda as medidas de urgência e as investigações *in loco* em caso de graves e sistemáticas violações a direitos sociais, econômicos e culturais por um Estado-parte.

O Protocolo facultativo, até outubro de 2014, contava com 16 ratificações, tendo entrado em vigor no dia 5 de maio de 2013, três meses após a décima ratificação, conforme artigo 18 do Protocolo<sup>15</sup>. O Brasil ainda não assinou o documento e ainda é pequena a adesão por parte dos Estados-membros do Pacto equivalente, no entanto, a sua vigência poderá significar o rompimento com o desequilíbrio existente entre os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais, confirmando a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos e impactando na justiciabilidade dos direitos nos planos global, regional e local, na medida em que confere aos últimos o mesmo tratamento dispensado aos primeiros.

E assim é formado o sistema global de proteção dos direitos humanos, inaugurado pela Carta Internacional dos Direitos Humanos, que é composta pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, pelos dois Pactos Internacionais de 1966 e seus Protocolos Facultativos. O sistema protetivo internacional vem para complementar o direito nacional, funcionando de forma subsidiária em caso de incapacidade para lidar com as violações no âmbito doméstico e fixa parâmetros protetivos mínimos a serem seguidos pelos Estados.

Esta proteção geral foi ampliada com o advento de inúmeros outros tratados multilaterais de direitos humanos pertinentes a determinadas e específicas violações de direitos, que passam a ver as particularidades do homem dentro do seu meio social. A especificação leva à multiplicação dos direitos humanos que, como salienta Norberto Bobbio<sup>16</sup>, é fruto do aumento de bens considerados merecedores de tutela, da extensão da titularidade a sujeitos que não o homem, como animais, família, minorias étnicas e religiosas, e pelo diversos *status* de homem, que deixa de ser

---

<sup>15</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Status of Treaties**: Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights Disponível em: <[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en)>. Acesso em: 31 out. 2014.

<sup>16</sup> BOBBIO, Norberto, op. cit., p. 33.

visto em abstrato e passa a ser considerado em sua concreticidade dentro da sociedade. Nasce aqui o direito à diferença, o direito a ver respeitada a diversidade. Exemplo disso são a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre todas as formas de Discriminação contra a Mulher, a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes e a Convenção sobre os Direitos da Criança, entre outros, que constituem instrumentos de proteção especial.

### 3 DO SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Paralelamente à criação da ONU, em 1945, a emergência da proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos num nível supranacional, após a Segunda Guerra Mundial, impulsionou a criação de sistemas regionais de proteção dos direitos humanos. O primeiro deles e mais consolidado é o europeu, seguido pelo sistema interamericano e depois pelo africano, sendo este o mais recente e em pleno processo de construção.

Cada um desses sistemas regionais apresenta um aparato jurídico próprio para a promoção e proteção dos direitos humanos. No sistema europeu, este aparato é representado pela Corte Europeia de Direitos Humanos; no sistema interamericano, pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos; e no sistema africano, pela Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos.

Os sistemas regionais caracterizam-se por uma maior homogeneidade entre seus membros, se os compararmos à abrangência da ONU, tanto no que se refere aos seus sistemas jurídico-políticos, quanto aos aspectos culturais. Isto acaba por tornar os seus mecanismos de proteção mais eficazes em relação àqueles do sistema global. Nesse sentido, afirmam Christof Heyns e Frans Vlijoen<sup>17</sup>:

Enquanto o sistema global de Proteção dos Direitos Humanos geralmente sofre com a ausência de uma capacidade sancionatória que tem os sistemas nacionais, os Sistemas Regionais de Proteção dos Direitos Humanos apresentam vantagens comparativamente ao sistema da ONU: podem refletir com maior autenticidade as peculiaridades e os valores históricos de povos de uma determinada região, resultando em uma aceitação mais espontânea e, devido à aproximação geográfica dos Estados envolvidos, os sistemas regionais têm a potencialidade de exercer fortes pressões em face de Estados vizinhos, em casos de violações.

A duplicidade de esferas de proteção, global e regional, não enfraquece a universalidade dos direitos humanos nem compromete a sua proteção. Muito pelo

---

<sup>17</sup> HEYNS, Christof; VLIJOEN, Frans apud PIOVESAN, Flávia, op. cit., p. 326.

contrário. Segundo Antônio Augusto Cançado Trindade<sup>18</sup>, ambos os instrumentos de proteção tendem a se completar mutuamente, ao contrário de competirem uns com os outros. Essas esferas se complementam, somando-se, ainda, à esfera nacional, de forma a garantir maior efetividade aos direitos humanos, fortalecendo sua promoção e tutela e impedindo possíveis recuos e retrocessos.

Visto isso, se pode dizer que no mundo existem dois instrumentos internacionais que versam sobre a proteção dos direitos humanos, cabendo ao indivíduo que sofreu a violação dos seus direitos escolher o mecanismo que lhe parecer mais favorável, já que não pode haver a litispendência internacional. No entanto, só o poderá fazê-lo após o esgotamento dos recursos das instâncias nacionais onde ocorreu a violação de seus direitos reconhecidos. Isto porque, os sistemas internacionais de proteção são subsidiários à sistemática nacional, permanecendo a competência originária no campo dos direitos humanos com o Estado.

O surgimento do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos começa a se desenvolver a partir da IX Conferência Internacional Americana, realizada em Bogotá, em 30 de abril de 1948, ocasião em que foi adotada a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), criando a Organização da qual fazem parte todos os 35 Estados das Américas do Norte, Central (incluindo o Caribe), e do Sul, e onde também se celebrou a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.

A Declaração Americana foi o primeiro documento internacional a tratar especificamente sobre direitos humanos, sendo inclusive, anterior à própria Declaração Universal. Apesar de não ter força vinculativa, previa que os Estados deveriam fortalecer a proteção dos direitos humanos no plano internacional quando as circunstâncias sociais e jurídicas se tornassem mais propícias. Já a Carta da Organização dos Estados Americanos, ao formar este organismo internacional, não tinha como principal foco a promoção e proteção dos direitos humanos, mas o enunciava como um de seus princípios que deveriam nortear a atuação dos Estados-membros<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado Trindade. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Vol. III. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2003, p. 26-29.

<sup>19</sup> Carta da Organização dos Estados Americanos. "Artigo 3 – Os Estados americanos reafirmam os seguintes princípios: I) Os Estados americanos proclamam os direitos fundamentais da pessoa humana, sem fazer distinção de raça, nacionalidade, credo ou sexo".

Em 1959, na V Reunião de Ministros de Relações Exteriores, realizada em Santiago, Chile, foi criada a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, órgão especializado na promoção dos direitos humanos no âmbito da OEA que deveria funcionar provisoriamente até que fosse instituída uma Convenção Americana de Direitos Humanos, o que se somente se concretizou 10 anos mais tarde em San José da Costa Rica.

### 3.1 A CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

O Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos tem como tratado exponencial a Convenção Americana de Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, que foi assinada em 1969, entrando em vigor em 1978, quando obteve 11 ratificações. Apenas Estados-membros da Organização dos Estados Americanos – OEA podem aderir à Convenção Americana, que até outubro de 2014, contava com 23 Estados-partes<sup>20</sup>.

Na sua primeira parte, o pacto estabelece a obrigação que os Estados-partes têm de respeitarem as normas nele previstas, além de estipular que eles adotem mecanismos de direito interno com intuito de garantir que os direitos e as liberdades individuais adotados pela Convenção sejam efetivados, trazendo, portanto, deveres negativos e positivos para os Estados. Os direitos elencados são em sua maioria civis e políticos, similares aos previstos no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos da ONU.

No que tange aos direitos econômicos, sociais e culturais, a Convenção não especifica os direitos a serem tutelados, se limitando a exigir dos Estados-partes medidas que visem à progressiva efetivação dos direitos desta categoria, o que se retira da leitura do seu artigo 26. Somente em 1988, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos adotou um Protocolo Adicional à Convenção (Protocolo de San Salvador), que entrou em vigor em 1999, após o depósito do 11º

---

<sup>20</sup> A Organização dos Estados Americanos – OEA é composta por 35 Estados-membros. Sobre ratificações à Convenção: <[http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos\\_firmas.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm)>. Vale observar que o Brasil foi um dos últimos a aderirem à Convenção, só o fazendo em 1992, período que coincide com o final da ditadura militar e consolidação da democracia no país, o que abriu espaço para a ratificação dos principais tratados internacionais acerca de direitos humanos.

instrumento de ratificação e contando, até outubro de 2014, com 16 adesões dos Estados-membros<sup>21</sup>.

O Protocolo Adicional reafirma a unidade dos direitos civis e políticos e dos econômicos, sociais e culturais, baseados na dignidade humana, e reafirma que a proteção destes direitos é necessária para a consolidação na América do regime democrático representativo de governo, bem como do direito de seus povos ao desenvolvimento, à livre determinação e a livre disposição de suas riquezas e recursos naturais. Dentre os direitos que protege estão os direitos trabalhistas e sindicais, o direito à saúde e à previdência social e o direito a um meio ambiente sadio.

Na segunda parte, são estabelecidos os meios de proteção aos direitos humanos dentro do sistema interamericano, com a previsão de dois órgãos constituintes deste sistema: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos – órgão de supervisão e controle, e a Corte Interamericana de Direitos Humanos – órgão consultivo e jurisdicional.

Em conjunto com a Convenção também formam o sistema normativo do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos outros instrumentos internacionais, tais como a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1985), o Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos referente à Abolição da Pena de Morte (1990), a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (1994), conhecida como Convenção de Belém do Pará, a Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas (1994), dentre outros.

### **3.2 A COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS**

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos foi criada em 1959, tendo iniciado suas atividades em 1960, quando, segundo seu Estatuto àquela época, tinha como função precípua a promoção dos direitos estabelecidos na Carta da OEA e na Declaração de Direitos e Deveres do Homem. Foi só com a entrada em vigor do

---

<sup>21</sup> O Brasil depositou seu instrumento de adesão em 21 de agosto de 1996. <<http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-52.html>>.

Protocolo de Buenos Aires em 1970, que reformou a Carta da OEA, e com a elaboração da Convenção Americana de Direitos Humanos, em 1969, que a Comissão adquiriu maior legitimidade, tendo ampliada sua competência. Como observa Antônio Augusto Cançado Trindade<sup>22</sup>:

Fortaleceu-se, assim, consideravelmente, seu *status* jurídico, pondo fim a eventuais objeções a sua competência: a Comissão passava assim a ser dotada, finalmente, de base *convencional*, com um mandato não mais apenas de promoção, mas também de controle e supervisão da proteção dos direitos humanos. Revestiu-se, desse modo, de uma base convencional definida. Estava aberto o campo ao fortalecimento “constitucional” do exercício de seus poderes e da significação política de suas decisões.

Atualmente, a Comissão é órgão tanto da OEA quanto da Convenção Americana de Direitos Humanos, tendo assim funções ambivalentes ou bifrontes. Isso permite que mesmo Estados que não tenham aderido à Convenção Americana estejam sujeitos à Comissão, que terá como documentos a fundamentar suas recomendações a Carta da OEA e a Declaração de Direitos e Deveres do Homem.

Sua regulamentação consta da Convenção Americana de Direitos Humanos e do Estatuto da própria Comissão e de seu Regulamento.

### **3.2.1 Composição**

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos é composta por sete membros de nacionalidades distintas, com alta autoridade moral e de reconhecido saber em matéria de direitos humanos. Eles são eleitos pela Assembleia Geral da OEA, a partir de uma lista de três candidatos elaborada pelos governos dos Estados-partes. O mandato será de quatro anos, permitida uma reeleição, salvo para três membros designados na primeira eleição, cujo mandato expiará ao cabo de dois anos. Estes membros representam todos os Estados integrantes da OEA (Artigos 34 a 37 da Convenção).

São eleitos a título pessoal e, na condição de membros da Comissão, devem se manter afastados do exercício de atividades que possam afetar sua

---

<sup>22</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado Trindade, op. cit., 2003, p. 36-37.

independência e sua imparcialidade, ou a dignidade ou o prestígio do cargo na Comissão (Artigo 8º do Estatuto).

A sede da Comissão Interamericana fica em Washington D.C., podendo trasladar-se e reunir-se em qualquer Estado americano, desde que decidido por voto da maioria absoluta de seus membros e com a anuência ou a convite do Governo respectivo (Artigo 16 do Estatuto).

### 3.2.2 Funções e Competência

Segundo o art. 41 da Convenção Americana de Direitos Humanos, a Comissão tem como função principal promover a observância e a defesa dos direitos humanos, lhe cabendo para tanto fazer recomendações aos Estados-partes, prevendo a adoção de medidas necessárias para a efetiva tutela dos direitos garantidos convencionalmente, preparar estudos e relatórios sobre situações específicas de violação aos direitos humanos, solicitar aos governos informações sobre as medidas por eles adotadas no assunto, fazer observações *in loco* nos Estados, com a anuência ou a convite do Governo respectivo, a fim de averiguar aspectos referentes a casos específicos em trâmite ou elaborar relatórios sobre a situação geral dos direitos humanos nos países visitados, e submeter um relatório anual à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos.

O Estatuto da Comissão, nos seu artigo 19 traz ainda mais algumas das funções da Comissão:

- a. atuar com respeito às petições e outras comunicações de conformidade com os artigos 44 a 51 da Convenção;
- b. comparecer perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos nos casos previstos na Convenção;
- c. solicitar à Corte Interamericana de Direitos Humanos que tome as medidas provisórias que considerar pertinente sobre assuntos graves e urgentes que ainda não tenham sido submetidos a seu conhecimento, quando se tornar necessário a fim de evitar danos irreparáveis às pessoas;
- d. consultar a Corte a respeito da interpretação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou de outros tratados concernentes à proteção dos direitos humanos dos Estados americanos;
- e. submeter à Assembleia Geral projetos de protocolos adicionais à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, com a finalidade de incluir

- progressivamente no regime de proteção da referida Convenção outros direitos e liberdades; e
- f. submeter à assembleia Geral para o que considerar conveniente, por intermédio do Secretário-Geral, propostas de emenda à Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Dentre as competências da Comissão, seguramente, a principal é a de examinar comunicações apresentadas por indivíduos ou grupo de indivíduos, ou entidade não governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados-membros da OEA, contendo denúncias ou queixas de violação a qualquer documento normativo do Sistema Interamericano de Direitos Humanos por um Estado-parte (artigo 23 do Regulamento da Comissão). Esta função é automática e obrigatoriamente aceita pelos Estados tão logo se tornem parte da Organização dos Estados Americanos. Note que, mesmo quando não participantes da Convenção Americana de Direitos Humanos, os Estados-membros da OEA se sujeitam à competência da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, devendo respeitar no mínimo os direitos previstos na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, isto quando também não participantes de outros tratados de direitos humanos do sistema interamericano.

A Comissão também pode receber comunicações interestatais, desde que tanto o Estado-denunciante quanto o Estado-denunciado tenham depositado declaração aceitando a competência da Comissão para tal. Trata-se de cláusula facultativa, que não chega a interferir na eficácia do sistema de proteção interamericano visto que o acesso direito dos indivíduos à Comissão se mostrou alternativa capaz de driblar as disputas interestatais meramente políticas que eventualmente pudessem surgir em prejuízos aos direitos aviltados.

Tanto as petições individuais quanto as comunicações interestatais devem passar por um juízo de admissibilidade que avaliará o preenchimento dos seguintes requisitos previstos no artigo 46 da Convenção: a) esgotamento dos recursos da jurisdição interna, de acordo com os princípios de Direito Internacional geralmente reconhecidos; b) apresentação da petição dentro do prazo de seis meses, a partir da data em que o presumido prejudicado em seus direitos tenha sido notificado da decisão definitiva; c) ausência de litispendência ou coisa julgada internacional; d) presença de informações pessoais relativas ao peticionante.

A Convenção, em seu artigo 46, §2º, excepciona os dois primeiros requisitos supracitados, quando não exista na legislação interna o devido processo legal para a proteção do direito em questão, quando se denegue à suposta vítima o acesso aos recursos existentes na jurisdição interna, ou quando haja atraso injustificado na decisão final sobre os mencionados recursos. Ilustrando, segue posicionamento da Comissão sobre o assunto no Relatório nº 21/03, relacionado ao caso de Eldorado dos Carajás<sup>23</sup>, Brasil:

25. O requisito do esgotamento prévio dos recursos internos se relaciona com a possibilidade que tem o Estado de investigar e punir as violações de direitos humanos cometidas por seus agentes, por intermédio de seus órgãos judiciais internos, antes de se ver exposto a um processo internacional. Ele pressupõe, no entanto, que exista no nível interno o devido processo judicial para investigar essas violações e que essa investigação seja eficaz, pois do contrário a Comissão Interamericana, em conformidade com o artigo 46.2(a), da Convenção, pode conhecer do caso antes de esgotados os recursos internos.

26. Um dos pressupostos essenciais do devido processo é a independência, autonomia e imparcialidade dos órgãos nacionais encarregados tanto de investigar como de punir as supostas violações dos direitos humanos.

No mesmo sentido, segue posicionamento da Comissão no Relatório 78/12, no caso de José Laurindo Soares, Brasil, cuja ação de benefício previdenciário continuava pendente de decisão, passados 26 anos da sua propositura

16. [...] Levando em conta as circunstâncias desta petição, a CIDH considera que o atraso observado na decisão sobre a referida ação cível excede significativamente o prazo que poderia ser considerado razoável em relação à admissibilidade da petição.

17. Neste sentido, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (“a Corte Interamericana”) tem sustentado que a regra do esgotamento dos recursos internos nunca deve “levar a que se detenha ou se demore até tornar inútil a atuação internacional em auxílio da vítima indefesa”. Neste caso, o requisito de esgotamento de recursos internos não pode ser interpretado no sentido de causar uma restrição prolongada ou injustificada de acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Consequentemente, a CIDH decide que houve um atraso injustificado na decisão final sobre os recursos de jurisdição interna e que, portanto, se aplica a exceção prevista no artigo 46.2.c da Convenção Americana.

Vale observar que o não provimento do indivíduo com os meios jurídicos hábeis a reparar o dano que lhe foi causado pode gerar, por si só, uma

---

<sup>23</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Relatório 21/03**. Petição 11.820. Eldorado dos Carajás vs. Brasil. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2003port/Brasil.11820.htm>>. Acesso em: 25 set. 2014.

responsabilização internacional para o Estado, porquanto o devido processo legal é direito previsto pela Convenção Americana de Direitos Humanos. Assim, se manifestou a corte no mesmo relatório anteriormente citado<sup>24</sup>:

18. Finalmente, deve-se destacar que a exceção pelo atraso injustificado relaciona-se intimamente com a possível violação de certos direitos protegidos pela Convenção Americana, especificamente nos termos dos artigos 8 e 25 desse instrumento internacional. A respeito, a CIDH esclarece que o destacado pelo Estado no tocante à conduta processual da suposta vítima, entre outros temas, será objeto do exame que se realizará na etapa de mérito, com relação à suposta violação das garantias judiciais, no que tange à falta de razoabilidade do prazo para o andamento da respectiva ação cível. Na etapa de mérito, portanto, a CIDH examinará se as causas e os efeitos da referida exceção configuram concretamente violações da Convenção Americana, particularmente de seus artigos 1.1, 2, 8.1 e 25<sup>25</sup>.

Atualmente, a Comissão representa o único meio de acesso do indivíduo ao Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, uma vez que, conforme disposto no artigo 61 da Convenção Americana, somente a Comissão e os Estados-partes podem submeter casos à Corte Interamericana.

### 3.2.3 Procedimento

Após a análise dos requisitos de admissibilidade, será aberto espaço para que seja exercido o contraditório pelo Estado denunciado dentro de prazo que a Comissão considere razoável. Neste caso, o Estado acusado de violações a direitos deverá prestar as informações solicitadas. Casos graves ou urgentes autorizam a Comissão a realizar investigações, desde que autorizadas pelo 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.

Com a resposta, ou na falta dela, após o prazo estipulado, a Comissão verifica se existem ou subsistem os motivos indicados na petição ou comunicação.

---

<sup>24</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Relatório 78/12**. Petição 1485-07. José Laurindo Soares. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/casos.port.htm>>. Acesso em: 25 set. 2014.

<sup>25</sup> Os artigos 1º e 2º da Convenção Americana referem-se ao dever do Estado de respeitar e garantir os direitos e liberdades garantidos pela Convenção, devendo adotar medidas de direito interno para tanto. Os artigos 8º e 25, referem-se às garantias e às proteções judiciais.

Em caso negativo, determina o arquivamento do processo; em caso positivo, iniciará a Comissão, com o conhecimento das partes, a apuração da denúncia e dos fatos, e, caso considere necessário, procederá investigações, devendo os Estados interessados proporcionar-lhe todas as facilidades necessárias.

Feito o exame da matéria, o processo prosseguirá para a fase de conciliação entre as partes, que, se alcançada, será objeto de informe contendo um relato dos fatos e da solução obtida e que será enviado ao peticionário, aos Estados-membros da Convenção e, posteriormente, à Secretário-Geral da OEA para publicação.

Caso frustrada a conciliação, a Comissão produzirá um relatório, apresentando os fatos e as suas conclusões e, eventualmente, fazendo recomendações ao Estado-parte. Este relatório tem caráter mandatório e será encaminhado aos Estados interessados para, no prazo de 3 meses, darem cumprimento às recomendações feitas.

Neste período o caso pode ser solucionado pelas partes ou submetido à decisão da Corte pela Comissão ou pelo Estado interessado, aceitando a sua competência. Não ocorrendo nenhuma das situações, pode a Comissão, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, emitir sua própria opinião e conclusão, fazendo recomendações pertinentes e fixando prazo para adoção de medidas necessárias para remediar a situação. Transcorrido o prazo, a Comissão decidirá, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, se o Estado tomou ou não as medidas adequadas e se publica ou não seu o informe por ela elaborado no relatório anual de suas atividades.

De outra feita, é relevante lembrar que em casos graves e urgentes, além de poder realizar investigações *in loco*, a Comissão, de acordo com o artigo 25 do seu Regulamento, poderá, por iniciativa própria ou a pedido da parte, solicitar que um Estado adote medidas cautelares para prevenir danos irreparáveis. Este procedimento, no entanto, carece de força convencional, uma vez que foi estabelecido pelo Regimento Interno daquele órgão. Situação diferente ocorre com as medidas provisórias, que, além de previstas no artigo 76 do Regulamento, também estão previstas na Convenção em seu artigo 63.2<sup>26</sup>. Assim, a Comissão

---

<sup>26</sup> OEA. Convenção Americana de Direitos Humanos. Artigo 63 - 2. "Em casos de extrema gravidade e urgência, e quando se fizer necessário evitar danos irreparáveis às pessoas, a Corte, nos assuntos de que estiver conhecendo, poderá tomar as medidas provisórias que considerar pertinentes. Se se tratar de assuntos que ainda não estiverem submetidos ao seu conhecimento, poderá atuar a pedido da Comissão".

também poderá solicitar a adoção de medidas provisórias, quando se tornar necessário para evitar dano irreparável às pessoas e quando o assunto ainda não tiver sido submetido à Corte.

### **3.3 A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS**

A Corte Interamericana de Direitos Humanos é o órgão jurisdicional do Sistema Interamericano, capaz de condenar os Estados-partes da OEA que tenham ratificado a Convenção Americana pela violação de direitos humanos protegidos não só pela Convenção Americana, como também por outros instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos que se apliquem aos Estados americanos.

Entrou em vigor em 1978, junto com a Convenção Americana de Direitos Humanos.

#### **3.3.1 Composição**

A Corte Interamericana de Direitos Humanos “é composta por sete juízes, nacionais dos Estados membros da OEA, eleitos a título pessoal dentre juristas da mais alta autoridade moral, de reconhecida competência em matéria de direitos humanos, que 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” (artigo 4.1 do Estatuto).

Os juízes serão eleitos pela Assembleia Geral da OEA, composta pelos Estados que subscreveram a Convenção<sup>27</sup>, para mandatos de seis anos, permitida uma reeleição, sendo que o mandato de três dos juízes designados na primeira eleição expirará ao cabo de três anos. A votação será secreta, por maioria absoluta,

---

<sup>27</sup> Observe-se que em se tratando da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a indicação e eleição dos membros é feita por todos os Estados-membros da OEA, independente de terem ratificado ou não a Convenção Americana. Há esta limitação no caso da Corte visto trata-se de órgão da Convenção, não apresentando o caráter bifronte da Comissão.

a partir de uma lista tríplice enviada pelos governos dos Estados-partes, que conterà nacionais seus ou de qualquer outro Estado-membro da OEA.

Nas causas interestatais, se um dos juízes chamados a conhecer de um caso for da nacionalidade de um dos Estados-partes no processo, o outro Estado no mesmo caso poderá designar uma pessoa para fazer parte da Corte na qualidade de juiz *ad hoc*, ou seja, um oitavo juiz especialmente designado para aquele processo (artigo 55.2 do Estatuto). Na hipótese de ser o juiz demandado em caso originado por petição individual, ele não poderá participar do julgamento<sup>28</sup>.

Tem como atual sede a cidade de São José, na Costa Rica, Ihe sendo possível reunir-se em outro território se assim acordarem a maioria dos Estados-membros, bem como se houver aquiescência do Estado escolhido. No entanto, pelo voto de dois terços dos Estados-partes da Convenção na Assembleia Geral da OEA, a sede da Corte poderá ser mudada.

O quórum deliberativo é de cinco juízes e as decisões são tomadas pelo voto da maioria dos juízes presentes.

### 3.3.2 Competência

Este órgão possui duas atribuições principais: uma consultiva, relativo à interpretação da Convenção Americana, bem como de outros tratados internacionais concernentes à proteção dos direitos humanos nas Américas, e outra contenciosa, referente à solução de controvérsias que se apresentam acerca da interpretação ou aplicação da própria Convenção, ou seja, a respeito da violação ou não dos preceitos disciplinados na Convenção Americana de Direitos Humanos.

No tocante à sua competência jurisdicional, esta função não se estende automaticamente a todos os membros da Convenção Americana, sendo necessário que o Estado-parte reconheça a referida competência através de uma declaração ou convenção especiais, consoante disposto no art. 62 da Convenção. Trata-se de cláusula facultativa que exige expressa adesão para que tenha eficácia para

---

<sup>28</sup> Segundo parecer consultivo nº 20/09 emitido pela Corte, só é possível a designação de juiz *ad hoc* em causas entre Estados. Se a causa se origina de petição individual, não há esta possibilidade e o juiz nacional do Estado-parte deve se retirar do caso. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_20\\_esp1.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_20_esp1.pdf)>. Acesso em 26 set. 2014.

determinado Estado. Assim procedendo, o Estado poderá aceitar a jurisdição da Corte por prazo indeterminado, determinado ou apenas para casos específicos. Apesar de ter ratificado a Convenção em 1992, o Brasil só aderiu à competência contenciosa da Corte em 1998, por meio do Decreto Legislativo nº 89, de 03 de dezembro do mesmo ano, tendo estabelecido uma cláusula temporal, segundo a qual, só poderá ser demandado perante a Corte para fatos ocorridos a partir desse reconhecimento.

Importante ressaltar que esta é uma das características da Corte Interamericana de Direitos Humanos mais criticadas pela doutrina, que acredita que tal jurisdição deveria ser obrigatória e automática para todos os Estados participantes da Convenção Americana de Direitos Humanos, por se tratar de mecanismo de fundamental importância para a proteção e implementação dos direitos humanos no âmbito interno dos Estados<sup>29</sup>.

No exercício de sua função contenciosa, convencida de que o Estado denunciado violou direitos protegidos pela Convenção, poderá a Corte determinar que seja assegurado ao prejudicado a fruição do seu direito ou liberdade violados, bem como que sejam reparados os danos sofridos e seja paga uma indenização justa à parte lesada.

No que se refere às condenações da Corte, vale mencionar entendimento de Jo M. Pasqualucci<sup>30</sup>:

Os avanços da Corte Interamericana de Direitos Humanos em matéria de reparações têm sido talvez sua maior contribuição para o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Como resultado de seus julgamentos, as reparações não são mais limitadas ao pagamento de indenizações. A Corte Interamericana tem, com sucesso, condenado os Estados a adotar leis que lhes permitam o devido cumprimento das obrigações internacionais. Tem ainda condenado Estados a emendar ou revogar legislação doméstica que se mostre incompatível com a Convenção Americana. A Corte tem entendido que leis, como a lei de anistia do Peru, não têm efeito jurídico, por violarem direitos internacionalmente protegidos, e as Cortes domésticas têm decidido de acordo com a jurisprudência da Corte. As decisões das Cortes domésticas podem também ser objeto das decisões da Corte Interamericana no que se refere às reparações. A Corte pode condenar um Estado a anular ou a executar uma decisão proferida por uma Corte doméstica. [...] Os Estados, em geral, cumprem as decisões da Corte em matéria de reparações”.

---

<sup>29</sup> Nesse sentido, Flávia Piovesan, Antônio Augusto Cançado Trindade e Valério de Oliveira Mazzuoli.

<sup>30</sup> PASQUALUCCI, Jo M. apud PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça Internacional**. 5ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva. 2014, p.168.

A sentença da Corte tem força jurídica vinculante e obrigatória, sendo definitiva e inapelável. No âmbito interno dos Estados valerá como título executivo desfavorável ao Estado a ser cumprido conforme as normas de procedimento interno.

Poderá também exigir a aplicação de medidas provisórias, quando se fizer necessário, para evitar danos irreparáveis às pessoas. Reitere-se, que se o caso ainda não tiver sido submetido ao seu conhecimento, as medidas provisórias poderão se exigidas a pedido da Comissão. A supervisão de tais medidas será realizada através de relatórios estatais, sujeitos a observações dos beneficiários da medida e da Comissão.

Registre-se que, ao contrário da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a Corte não pode ser demandada por indivíduos ou entidades não governamentais. Somente a Comissão e os Estados-partes da Convenção têm legitimidade para submeter casos à jurisdição da Corte. Apesar de não terem acesso direto ao órgão, uma vez submetido o caso pela Comissão, as supostas vítimas, seus parentes ou representantes podem participar durante todo o processo, apresentando de forma autônoma o seu escrito de petições, argumentos e provas e continuarão atuando dessa forma durante todo o processo. Desta forma, resta assegurando o *locus standi* das supostas vítimas em todas as etapas do procedimento perante a Corte, em conformidade com o artigo 25 do Regulamento do órgão.

No plano consultivo, segundo o art. 64 da Convenção, qualquer membro da OEA, parte ou não da Convenção, pode requerer parecer da Corte com relação à interpretação da Convenção ou de qualquer outro tratado que verse sobre direitos humanos aplicável aos Estados americanos, sendo possível, ainda, a Corte opinar acerca da compatibilidade da legislação doméstica em face dos instrumentos internacionais, realizando um verdadeiro controle de convencionalidade das leis. Ao fazer este trabalho interpretativo, a Corte considera o contexto temporal e as transformações sociais, efetuando uma interpretação dinâmica e evolutiva, permitindo a expansão dos direitos<sup>31</sup>. Assim, a Convenção e os demais instrumentos que tutelam os direitos humanos não perdem sua atualidade, acompanhando as evoluções temporais e as mudanças na sociedade.

---

<sup>31</sup> Ibidem, p. 148.

Note-se que a competência consultiva da Corte é automática e se estende a todos os Estados-membros da OEA, ou seja, independe de qualquer declaração dos Estados no sentido de a aceitarem ou não.

## **4 O BRASIL NO SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS**

### **4.1 CASO MARIA DA PENHA**

Um dos casos de maior repercussão de condenação do Brasil pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos é o da Senhora Maria da Penha Maia Fernandes. Vítima de violência doméstica perpetrada pelo seu marido, Maria da Penha foi só mais um exemplo do que muitas outras mulheres sofriam e ainda sofrem no Brasil. Apesar de participante da Convenção Americana de Direitos Humanos e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), o Brasil sempre foi muito conivente com as práticas de violência doméstica, em grande parte devido ao precário aparato governamental que promovesse a prevenção e repressão destas práticas.

O caso 12.051, publicado no Relatório Anual de 2000, foi emblemático, por ter sido a primeira condenação do país pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos. A condenação foi fruto de um ativismo transnacional que almejava com a denúncia propiciar avanços internos no tocante à proteção dos direitos das mulheres.

Em 20 de agosto de 1998, a Senhora Maria da Penha, o Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional (CEJIL), e o Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM) apresentaram perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos denúncia pela violência cometida por Marco Antonio Heredia Viveiros.

De acordo com a denúncia, em 29 de maio de 1983, o Senhor Marco Antonio Heredia Viveiros efetuou um disparo com arma de fogo contra a Senhora Maria da Penha Maia Fernandes, sua esposa, que culminou numa paraplegia irreversível e outros traumas físicos e psicológicos, deixando-a em grave estado de dependência e gerando para ela uma despesa permanente com os tratamentos. Como se não bastasse, duas semanas após voltar do hospital, a Senhora Maria da Penha sofreu

segundo atentado contra sua vida, tendo o esposo tentado eletrocutá-la durante o banho. Após o episódio, decidiu separar-se dele judicialmente.

Indicam os peticionários o comportamento violento e agressivo do Senhor Heredia Viveiros, que agrediu a esposa e as filhas durante toda a convivência matrimonial. Além disso, alegam que as tentativas de homicídio foram premeditadas, tendo o esposo tentado convencer a vítima a fazer um seguro de vida, beneficiando-o, e a vender-lhe seu carro, sem que constasse do documento o nome do comprador. Além disso, indicam a posterior descoberta sobre o passado do Senhor Heredia Viveiros, o qual era bígamo, com filho na Colômbia e com um histórico de delitos.

Após as investigações, em 28 de setembro de 1984, o Ministério Público apresentou denúncia contra o Senhor Heredia Viveiros, ação que foi processada perante a 1ª Vara Criminal de Fortaleza, Ceará. Contudo, o caso só foi ao júri, oito anos mais tarde, em 4 de maio de 1991, sendo proferida sentença condenatória a dez anos de prisão. Foi apresentada apelação pela defesa contra a decisão do júri que, apesar de extemporânea, foi conhecida e provida, tendo o Tribunal *ad quem* decidido que houvera vícios na formulação de perguntas aos jurados, anulando a decisão do júri. O segundo julgamento pelo júri só foi realizado em 15 de março de 1996, dois anos após a anulação do primeiro, e findou na condenação do Senhor Viveiros a dez anos e seis meses de prisão. Nova apelação defensiva foi apresentada, e até a data de apresentação de denúncia perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos não havia decisão do recurso pelo Tribunal do Estado do Ceará.

Ao todo, o processo já contava com 15 anos e o Senhor Heredia Viveiros não havia sido ainda definitivamente condenado, gozando de liberdade durante todo esse período, apesar da gravidade dos delitos cometidos contra a Senhora Maria da Penha e das provas contra ele reunidas.

Alegam que o Estado também é responsável pela reparação dos danos sofridos pela Senhora Maria da Penha, pois diante da incapacidade de prevenir as agressões sofridas, lhe restava entregar a vítima um processo justo contra o agressor em prazo razoável. Contudo, isso não aconteceu, configurando, assim, a violação do compromisso internacionalmente assumido de prevenir e reparar este tipo de violência contra mulheres.

O caso em questão não é uma situação isolada. Na verdade, trata-se de um “exemplo do padrão de impunidade nos casos de violência doméstica contra mulheres no Brasil”<sup>32</sup>. A ineficácia dos recursos internos ao tardar em chegar a uma decisão definitiva, poderiam provocar a prescrição do delito pelo transcurso do prazo de 20 anos desde a sua perpetração, o que implicaria na impunidade do agressor e na impossibilidade da vítima de buscar, ao menos, uma reparação civil.

O Estado brasileiro não se manifestou sobre a denúncia formulada, apesar das solicitações da Comissão.

A Comissão fez um juízo de admissibilidade, considerando-se competente para analisar o caso cujas violações se iniciaram em 1983, não obstante o Brasil só tenha ratificado a Convenção Americana em 25 de novembro de 1992 e a Convenção de Belém do Pará em 27 de novembro de 1995. Isto porque, a continuidade das violações acarretou a extensão da responsabilidade do Estado brasileiro diante das supervenientes Convenções Americana e de Belém do Pará, desde suas respectivas vigências obrigatórias.

O Brasil foi acusado e condenado pela violação aos artigos II e XVIII da Declaração Americana de Direitos Humanos, aos artigos 8, 24 e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos e aos artigos 3, 4, 5 e 7 da Convenção Americana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher.

Ao violar os artigos XVIII da Declaração e 8 e 25 da Convenção Americana, atentou contra o direito à justiça e as garantias e proteções judiciais, que preveem o acesso a recursos judiciais efetivos e razoável duração do processo, o que seria avaliado levando em consideração as particularidades de cada caso. No caso em estudo, entendeu a Comissão que não havia elementos que justificassem o retardamento da administração de justiça, contando o caso com comportamento colaborativo da vítima e elementos probatórios suficientemente claros e determinantes para a conclusão do julgamento. Considerou que a precariedade da organização estrutural do Estado impede a garantia desses direitos, propiciando a impunidade do acusado e a impossibilidade de indenização da vítima, pela possível prescrição do delito.

Ao entrar na análise do mérito no tocante à violação dos artigos II e XVIII da Declaração e 24 da Convenção Americana, que tratam do direito à igualdade

---

<sup>32</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório nº 54/01**, caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil, par. 20.

perante a lei e o direito à justiça, a Comissão levou em consideração o contexto social brasileiro em que se inseriu o caso concreto. O desrespeito aos direitos das mulheres já foi alvo de um Relatório Especial produzido pela própria Comissão no ano de 1997, em que se constatou uma clara discriminação contra mulheres agredidas, a ineficácia dos sistemas judiciais e administrativos de investigação e julgamento dos casos levados às autoridades e a inadequada aplicação dos preceitos nacionais e internacionais, inclusive procedentes da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF. Somando esses fatores, considerou que o Brasil adotou medidas positivas objetivando o respeito aos direitos das mulheres, no entanto, elas foram implementadas de maneira reduzida, não tendo, no caso em estudo, surtido qualquer efeito.

Analisando as violações aos artigos 3, 4, 5 e 7 da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher considerou que a omissão e negligência do Estado diante da falta de julgamento e condenação do acusado pelas agressões cometidas contra a senhora Maria da Penha demonstram uma tolerância deste com esse tipo de situação que não é isolada, mas que constitui um padrão de conduta sistemático das autoridades no país. Segundo a Comissão, apesar das medidas positivas tomadas pelo Estado em atenção ao problema de violência doméstica, afirma que a “falta de efetividade judicial geral e discriminatória cria o ambiente propício à violência doméstica, não havendo evidência socialmente percebida da vontade e efetividade do Estado como representante da sociedade, para punir estes atos”<sup>33</sup>. Acrescenta que, a seu ver, “o artigo 7 da Convenção de Belém do Pará parece ser uma lista de compromissos que o Estado brasileiro ainda não cumpriu quanto a esses tipos de casos”<sup>34</sup>. Assim, considerou violados os direitos a uma vida livre de violência, com respeito à sua dignidade, à integridade física, mental e moral, e a sua segurança pessoal, bem como o direito à igualdade perante a lei e da lei e o direito a ter um recurso simples e rápido perante tribunal competente que a protegesse contra atos que violassem seus direitos, o que conseqüentemente levou ao desrespeito pelo Estado dos deveres elencados no artigo 7 da Convenção.

Em 2000, foi transmitido ao Brasil o Informe nº 105/00, concedendo ao Estado brasileiro o prazo de dois meses para cumprimento das recomendações formuladas.

---

<sup>33</sup> Ibidem, par. 56.

<sup>34</sup> Ibidem, par. 57.

Com a ausência de resposta, a Comissão presumiu o não cumprimento destas e no caso em estudo findou por reiterá-las.

Este informe foi publicado no Relatório Anual de 2000, recomendando ao Brasil que completasse o processo de Marco Antonio Heredia, investigasse e responsabilizasse os responsáveis pelas irregularidades e atrasos injustificados que impediram o processamento rápido e efetivo do caso, promovesse uma adequada reparação simbólica e material à Maria da Penha pelas violações cometidas, intensificasse o processo de reforma a fim de evitar a tolerância estatal e o tratamento discriminatório com respeito à violência doméstica contra mulheres no Brasil, devendo adotar, particularmente medidas tendentes a simplificar o processo judicial, estabelecer medidas alternativas de solução de conflitos intrafamiliares, multiplicar o número de delegacias policiais especiais para a defesa dos direitos da mulher e capacitar e sensibilizar os agentes públicos.

Como resultados dessas recomendações, Marco Antonio Heredia Viveiros foi preso em 29 de outubro de 2002, exatamente 19 anos e 5 meses após a prática do delito, vindo a cumprir pena até fevereiro de 2012<sup>35</sup>, e a Senhora Maria da Penha Maia Fernandes recebeu, em julho de 2008, uma indenização no valor de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) paga pelo Governo do Estado do Ceará, por este ter reconhecido sua demora em julgar o caso e punir seu autor. Apesar deste reconhecimento, o estado do Ceará, foi incapaz de identificar os responsáveis pelos atrasos e irregularidades no processo, em investigação que foi feita no âmbito do próprio judiciário local, conforme informação prestada pelos petionários à Comissão quando da publicação do Relatório Anual de 2005<sup>36</sup>.

Um dos maiores avanços promovidos no Brasil após publicação do Relatório da Comissão foi a adoção da Lei n. 11.340, de 07 de agosto de 2006, também conhecida como Lei Maria da Penha. Norma inédita no ordenamento jurídico interno, conceituou os diversos tipos de violência que podem ser cometidos e estabeleceu medidas de prevenção, assistência e proteção das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar.

---

<sup>35</sup> ECONOMISTA é preso 19 anos após balar a mulher. **Folha de São Paulo**, 31 out. 2002. Cotidiano, p. 4.

<sup>36</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório Anual 2005**. Disponível em: <<http://cidh.oas.org/annualrep/2005sp/cap.3c.htm>>. Acesso em: 24 out. 2014

Flávia Piovesan e Sílvia Pimentel<sup>37</sup> destacam sete inovações trazidas pela referida lei:

- 1) Mudança de paradigma no enfrentamento da violência contra a mulher, que deixa de ser tratada pela Lei 9.099/95, como uma infração penal de menor potencial ofensivo, alcançando o status de violação dos direitos humanos;
- 2) Incorporação da perspectiva de gênero para tratar da violência contra a mulher, contando com órgãos de atendimento especializado;
- 3) Incorporação da ótica preventiva, integrada e multidisciplinar;
- 4) Fortalecimento da ótica repressiva, como consequência da mudança de *status* das violações;
- 5) Harmonização com a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher de Belém do Pará;
- 6) Consolidação de um conceito ampliado de família e visibilidade ao direito à livre orientação sexual;
- 7) Estímulo a criação de bancos de dados e estatísticas.

Iniciativas com abrangência nacional também foram concebidas, como o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher, que consiste num acordo entre os entes federativos para o planejamento de ações que visem à consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres por meio da implementação de políticas públicas integradas em todo território nacional. Com essa nova postura do Estado brasileiro, diversos são os órgãos especializados que atuam com o propósito de enfrentar esta violência: Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência, Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher – DEAM, Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, Varas especializadas e Casas de Abrigamento.

Vale ainda citar a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, serviço de utilidade pública, criado em 2005, que funciona 24 horas, todos os dias da semana. O serviço se presta a orientar as mulheres em situação de violência sobre seus direitos e hoje já teve, inclusive, suas atividades ampliadas para o nível internacional (Portugal, Espanha e Itália), de forma a alcançar brasileiras que vivem no exterior e sofrem de diversas formas de violência.

---

<sup>37</sup> PIOVESAN, Flávia; PIMENTEL, Sílvia. **A Lei Maria da Penha na perspectiva da responsabilidade internacional do Brasil**. In: CAMPOS, Carmen Hein de (Org.). *Lei Maria da Penha: comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

Como se pode perceber, o resultado do processo na Comissão teve um impacto positivo na realidade brasileira ao impulsionar a adoção de medidas protetivas aos direitos das mulheres, especialmente no que concerne a violência doméstica. Isto demonstra o poder de influência que o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos exerce sobre a realidade interna dos países que o compõe, sendo capaz de propiciar mudanças num tempo inferior ao que seria necessário se o assunto fosse deixado para ser tratado exclusivamente no âmbito nacional.

## **4.2 CASO GOMES LUND E OUTROS VS. BRASIL**

O caso Gomes Lund e outros vs. o Estado brasileiro é um caso emblemático envolvendo o Brasil na Corte. Traz um verdadeiro conflito internacional de decisões.

No período do regime militar no Brasil (1964-1985), militantes do PCdoB se posicionaram na Região do Araguaia, entre Tocantins e Pará, objetivando lutar contra o regime. Tendo descoberto o plano, o Governo brasileiro passou a reprimir violentamente este movimento, o que culminou no desaparecimento forçado e em execuções extrajudiciais de cerca de 70 pessoas. Na época, a censura sobre os meios de comunicação mascarou todos os acontecimentos, impedindo que informações sobre a guerrilha, que ficou conhecida como “Guerrilha do Araguaia”, viessem a público, enquanto o Exército negava a existência do movimento.

Em 29 de abril de 2010, o Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal – STF – julgou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF – nº 153 proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, cujo objetivo consistia na declaração de não-recebimento pela Constituição do Brasil de 1988 do artigo 1º, §1º da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979, que conceitua como crimes conexos, para os efeitos da lei, os de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política. Neste julgamento, o STF entendeu que tanto os crimes políticos, quanto os conexos a ele foram anistiados, impedindo que os responsáveis sejam processados e condenados. Esta decisão abrange inclusive os envolvidos na Guerrilha do Araguaia e tem eficácia vinculante e *erga omnes*.

Em 7 de agosto de 1995, o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e a *Human Rights Watch/Americas* apresentaram denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos contra o Estado brasileiro, em nome de pessoas desaparecidas na Guerrilha do Araguaia e seus familiares. Alegaram que o Estado brasileiro era responsável pela detenção arbitrária, tortura e desaparecimento forçado de 70 pessoas, entre membros do Partido Comunista do Brasil e camponeses da região, resultado de operações do Exército brasileiro empreendidas entre 1972 e 1975 com o objetivo de erradicar a Guerrilha do Araguaia, no contexto da ditadura militar do Brasil. O Estado brasileiro sempre contestou, rechaçando sua responsabilidade e requerendo seu arquivamento, com base na Lei de Anistia de 1979. A Comissão concluiu que o Estado era responsável por tais alegações e diante do não cumprimento das recomendações formuladas, decidiu submeter o caso à jurisdição da Corte em 26 de março de 2009.

A Comissão requisitou à Corte que declarasse que o Estado Brasileiro é responsável pela violação dos direitos estabelecidos nos artigos 3 (direito ao reconhecimento da personalidade jurídica), 4 (direito à vida), 5 (direito à integridade pessoal), 7 (direito à liberdade pessoal), 8 (garantias judiciais), 13 (liberdade de pensamento e expressão) e 25 (proteção judicial) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em conexão com as obrigações previstas nos artigos 1.1 (obrigação geral de respeito e garantia dos direitos humanos) e 2 (dever de adotar disposições de direito interno) da mesma Convenção, bem como solicitou à Corte que ordene ao Estado Brasileiro a adoção de determinadas medidas de reparação.

Em sua contestação, o Estado brasileiro alegou três exceções preliminares: a) incompetência do Tribunal em virtude do tempo para examinar determinados fatos, b) a falta de esgotamento dos recursos internos, c) a falta de interesse processual da Comissão e dos representantes, além de pedir o reconhecimento das medidas adotadas no plano interno e o julgamento improcedente dos pedidos da Comissão e dos petionários. Posteriormente, acrescentou como exceção preliminar a “regra da quarta instância” com relação a um fato que qualificou como superveniente. A Corte rejeitou todas as exceções preliminares, exceto a que se refere à competência *ratione temporis*. O Brasil só reconheceu a competência contenciosa da Corte Interamericana em 10 de dezembro de 1998, não podendo ser julgado e condenado por violações cometidas antes desta data. Assim, reconheceu ser questão que extrapola sua competência as alegações referentes à execução extrajudicial da

senhora Maria Lúcia Petit da Silva, cujos restos mortais foram identificados em 1996. No entanto, com relação aos demais desaparecidos, por se tratarem de violações de caráter permanente, afirma sua competência, uma vez que ainda não houve informação e esclarecimentos sobre os fatos e o paradeiro das vítimas.

No que se refere à “regra da quarta instância”, a Corte descartou-a pela não aplicação ao caso. Na ADPF nº 153, o STF fez uma análise de constitucionalidade da Lei de Anistia, matéria que não compete à Corte Interamericana de Direitos Humanos. Sobre o objeto de suas decisões é feito um exame de convencionalidade, ainda que sobre decisões de tribunais superiores internos. Dessa forma, não pretende a Corte revisar a decisão do STF, apenas verificar a existência ou não de violações às obrigações internacionais assumidas pelo Brasil, o que foi feito na análise de mérito.

Ao fim do processo, a Corte conclui, por unanimidade, que o Estado é responsável pelo desaparecimento forçado e, portanto, pela violação dos direitos ao reconhecimento da personalidade jurídica, à vida, à integridade pessoal e à liberdade pessoal, estabelecidos na Convenção Americana. Afirmou que

o desaparecimento forçado constitui uma violação múltipla de vários direitos protegidos pela Convenção Americana, que coloca a vítima em um estado de completa desproteção e acarreta outras violações conexas, sendo especialmente grave quando faz parte de um padrão sistemático ou prática aplicada ou tolerada pelo Estado<sup>38</sup>.

Além do mais, as vítimas devem ter acesso a recursos judiciais rápidos e eficazes que lhes garantam informações sobre o paradeiro de seus entes, bem como informações que possibilitem individualizar as autoridades que ordenaram a privação de liberdade e que as tornaram efetivas, não estando excluído o dever do Estado de investigar e punir os eventuais responsáveis.

Nesse contexto, considerou que os familiares dos desaparecidos também são vítimas devido a todo sofrimento, angústia e impotência causados pela falta de informações sobre o paradeiros dos desaparecidos, o que segundo jurisprudência da Corte configura uma forma de tratamento cruel e desumano. Esta situação foi

---

<sup>38</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C nº 219. par. 103.

agravada pelo sentimento de impunidade decorrente da falta de investigação dos fatos e punição dos responsáveis, postura do Estado que atenta contra a integridade pessoal dos familiares das vítimas, conforme artigo 5 da Convenção Americana, combinado com o artigo 1.1 do mesmo instrumento.

Questão também analisada foi a Ação Ordinária nº 82.0024682-5, proposta em 19 de fevereiro de 1982 por 22 familiares de 25 desaparecidos, solicitando informações à União sobre a sepultura de seus familiares, de maneira que se pudessem emitir os certificados de óbito e realizar o traslado dos restos mortais, bem como solicitaram a apresentação do Relatório oficial do Ministério da Guerra sobre as operações militares de combate à Guerrilha do Araguaia. Nesta ação ordinária, a sentença determinou que o sigilo fosse suspenso e que todas as informações relativas à totalidade das operações militares relacionadas com a Guerrilha fossem entregues, como consequência da necessidade de fazer os familiares conhecerem a verdade sobre os fatos e dar a eles a possibilidade de enterrarem os restos mortais dos desaparecidos, questão intimamente ligada aos seus direitos fundamentais, como o direito à verdade ou o direito à proteção da família ou o direito a prestar aos extintos o culto de tradição.

Corroborando a sentença proferida na Ação Ordinária nº 82.0024682-5, afirma a Corte Interamericana que

as autoridades estatais não se podem amparar em mecanismos como o segredo de Estado ou a confidencialidade da informação, ou em razões de interesse público ou segurança nacional, para deixar de aportar a informação requerida pelas autoridades judiciais ou administrativas encarregadas da investigação ou processos pendentes relacionados à violações de direitos humanos<sup>39</sup>.

O direito de conhecer a verdade em casos de desaparecimentos forçados se insere no conceito de direito à justiça. Tem os familiares o direito de saber o destino de seus entes queridos e, se for o caso, onde se encontram seus restos. A investigação promovida pelo Estado é por si só uma forma de reparação, pois, ao levar a público as informações apuradas, remedeia a violação do direito de informação e de conhecer a verdade sobre os fatos.

Esta decisão levou quinze anos para transitar em julgado, sendo nove destes inseridos no período de competência contenciosa da Corte, e mais dois anos para

---

<sup>39</sup> Ibidem, par. 202.

ser executada. Tal demora, não se justificou nem pela complexidade da demanda nem pelo comportamento das vítimas. Foi provocada por inúmeros recursos do Estado e pela falta de disposição para cumprir o que lhe foi sentenciado, uma vez que, apesar de ter entregue farta documentação sobre a Guerrilha do Araguaia em 2009, anteriormente afirmou não haver mínima prova da existência de tais documentos e chegou, inclusive, a confirmar sua inexistência. Diante disso, a Corte concluiu que tal ação ordinária excedeu o prazo razoável, violando os direitos às garantias judiciais, e que o Estado violou o direito a buscar e a receber informação, direitos consagrados nos artigos 13 e 8.1, combinados com os artigos 1.1 e 25 da Convenção Americana.

Ponto mais polêmico desta sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos concerne à Lei de Anistia, a qual teve sua recepção pela ordem jurídica pós-Constituição de 1988 corroborada pelo STF. Para a Corte, isto significa descumprimento pelo Brasil da obrigação de adequar seu direito interno à Convenção, contida em seu artigo 2, combinado com os artigos 8.1, 25 e 1.1 do mesmo tratado. O STF ignorou a jurisprudência internacional unânime dos sistemas universal e regionais de proteção dos direitos humanos<sup>40</sup>, que asseveram a incompatibilidade das leis de anistia e outras medidas análogas com a Convenção Americana e demais tratados sobre direitos humanos.

As leis de anistia são inaceitáveis, porquanto constituem obstáculo para a investigação dos fatos e julgamento com eventual punição dos responsáveis, promovendo a impunidade e a prática de novas graves violações de direitos humanos. Além disso, impedem a reparação dos danos causados às vítimas e seus familiares e a concretização do acesso à justiça e do direito à verdade. A incompatibilidade das leis de anistia reside no fato de que elas não podem isentar os Estados de suas obrigações internacionais relativas à repressão de práticas de grave violação de direitos humanos.

---

<sup>40</sup> No Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos há reiterados pronunciamentos sobre a incompatibilidade das leis de anistia com as obrigações convencionais dos Estados da Argentina, Chile, Uruguai, Peru, El Salvador e Haiti. Para tanto veja os seguintes relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos: Relatório nº 34/96, Relatório nº 36/96, Relatório nº 1/99, Relatório nº 8/00, Relatório nº 20/99, Relatório nº 55/99, Relatório nº 44/00, Relatório nº 47/00, Relatório nº 29/92, Relatório nº 44/00, Relatório nº 47/00 e Relatório nº 55/99, disponíveis em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/>>.

Assim, a interpretação e a aplicação conferidas à Lei de Anistia pelo STF carecem de efeitos jurídicos a respeito de graves violações de direitos humanos. Segundo a Corte Interamericana,

O Poder Judiciário está internacionalmente obrigado a exercer um “controle de convencionalidade” *ex officio* entre as normas internas e a Convenção Americana, evidentemente no marco de suas respectivas competências e das regulamentações processuais correspondentes. Nessa tarefa, o Poder Judiciário deve levar em conta não somente o tratado, mas também a interpretação que a ele conferiu a Corte Interamericana, intérprete última da Convenção Americana<sup>41</sup>.

A forma na qual foi interpretada e aplicada afetou o dever internacional do Estado de investigar e punir as graves violações de direitos humanos, ao impedir que os familiares das vítimas fossem ouvidos por um juiz, conforme estabelece o artigo 8.1 da Convenção Americana, e violou o direito à proteção judicial consagrado no artigo 25 do mesmo instrumento, precisamente pela falta de investigação, persecução, captura, julgamento e punição dos responsáveis pelos fatos, descumprindo também o artigo 1.1 da Convenção.

Como todo descumprimento de obrigação internacional gera para o Estado o dever de repará-la, estabeleceu a Corte que o Brasil deveria investigar os fatos, julgar e, se for o caso, punir os responsáveis, levando-se em consideração que estes crimes são imprescritíveis e não podem ser objeto de anistia, devendo ainda remover qualquer obstáculo de fato e de direito que mantenham a impunidade dos responsáveis. O resultado dessas investigações e processos, assim como a sentença proferida pela Corte Interamericana, deveriam ser publicamente divulgados para que a sociedade brasileira conhecesse dos fatos relacionados à Guerrilha do Araguaia. Além disso, o Estado deveria envidar todos os esforços para identificar o paradeiro dos desaparecidos e, se for o caso, localizar os restos das vítimas desaparecidas e entregá-los a seus familiares, e continuar desenvolvendo as iniciativas de busca, sistematização e publicação de toda informação sobre a Guerrilha do Araguaia.

Deveria também adotar, em um prazo razoável, medidas necessárias para tipificar o delito de desaparecimento forçado de pessoas em conformidade com os parâmetros interamericanos, realizar um ato público de reconhecimento de

---

<sup>41</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, op. cit., par. 176.

responsabilidade internacional a respeito dos fatos do presente caso, continuar com as ações desenvolvidas em matéria de capacitação e implementar, em um prazo razoável, um programa ou curso permanente e obrigatório sobre direitos humanos, dirigido a todos os níveis hierárquicos das Forças Armadas.

A Corte estabeleceu, ainda, dentre outras medidas, que o Estado deverá pagar uma indenização por danos materiais e imateriais às vítimas, bem como provê-las de tratamento físico, psicológico e/ou psiquiátrico gratuito e imediato, se assim requererem.

À época da decisão, o então presidente do STF, Cesar Peluso, afirmou que tal decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos não interfere na posição do STF, obrigando-o a revisar a Lei de Anistia, em razão da eficácia da decisão se dar “no campo da convencionalidade. Não revoga, não anula e não cassa a decisão do Supremo”<sup>42</sup>. O também ministro do STF Marco Aurélio Mello acrescentou que na prática, a decisão não surtirá nenhum efeito, pois o compromisso do STF “é observar a convenção, mas sem menosprezo à Carta da República. O governo brasileiro não atuou errado, porque tivemos a Lei da anistia, que também implica o perdão em sentido maior”<sup>43</sup>.

Apesar da importância da decisão da Corte, apenas pequenas mudanças foram implementadas. Em 14 de julho de 2010, foi firmado um acordo de cooperação mútua e intercâmbio de ações entre o Ministério da Justiça, a Secretaria de Direitos Humanos e a Comissão Especial sobre Mortes e Desaparecidos Políticos para a localização e identificação dos desaparecidos durante a ditadura militar no país<sup>44</sup>.

Em 18 de novembro de 2011, a presidente Dilma Rousseff sancionou a Lei nº 12.528, que criou a Comissão Nacional da Verdade, com a finalidade de examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período de 18 de setembro de 1946 até 05 de outubro de 1988 por agentes públicos, a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional. Na

---

<sup>42</sup> PELUSO: decisão da Corte de Direitos Humanos não altera decisão do STF. **Estadão**, 15 dez. 2010. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,peluso-decisao-da-corte-de-direitos-humanos-nao-altera-decisao-do-stf,654054>>. Acesso em: 31 out. 2014.

<sup>43</sup> SENTENÇA da OEA não obriga revisão sobre anistia, diz presidente do STF. **Portal G1**, 15 dez. 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/12/sentenca-da-oea-nao-obriga-revisao-sobre-anistia-diz-presidente-do-stf.html>>. Acesso em: 31 out. 2014.

<sup>44</sup> GOVERNO vai localizar desaparecidos na ditadura, **OABRJ Digital**, Notícias. 14 jul. 2010. <<http://www.oabRJ.org.br/noticia/66516-governo-vai-localizar-desaparecidos-na-ditadura>>. Acesso em: 31 out. 2014.

mesma data, também foi sancionada a Lei nº 12.527, que regulamenta o acesso às informações públicas, inclusive sobre as restrições às informações sigilosas e sua classificação.

Somente em agosto de 2012 é que foi aceita, pela primeira vez, uma denúncia contra um militar por crimes cometidos durante a ditadura. As denúncias foram recebidas pelo Tribunal Regional da 1ª Região, Subseção de Marabá, contra o major reformado Lício Augusto Maciel e contra o coronel reformado Sebastião Rodrigues de Moura, mais conhecido como Major Curió. Juntos, eles são responsáveis pelo desaparecimento de seis pessoas durante a Guerrilha do Araguaia<sup>45</sup>.

Em 15 de maio de 2014, o Partido Socialismo e Liberdade – PSOL propôs a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 320, a fim de obter do STF nova interpretação da Lei de Anistia, para que seus efeitos não alcancem os crimes de graves violações de direitos humanos, cometidos por agentes públicos, militares ou civis, especialmente os de caráter permanente. Até a data de fechamento do presente trabalho não havia decisão do STF. No entanto, já contava com parecer do Procurador Geral da República reconhecendo o cabimento da ADPF para que o STF reconheça a validade e o efeito vinculante da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Gomes Lund, impedindo, desta forma, que sejam obstadas persecuções penais com base na Lei de Anistia e na prescritibilidade dos crimes em discussão. Acrescentou que sequestros de pessoas que ainda não foram localizadas são delitos que afastam a incidência da prescrição e da Lei de Anistia, cuja validade temporal expirou em 15 de agosto 1979 (Lei nº 6.683/1979, artigo 1º).

---

<sup>45</sup> JUSTIÇA aceita denúncia contra Curió por crimes no Araguaia. **OABRJ Digital**. Notícias. 31 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.oabRJ.org.br/noticia/74815-justica-aceita-denuncia-contr-curio-por-crimes-no-araguaia>>. Acesso em: 31 out. 2014.

## 5 CONCLUSÃO

A internacionalização dos direitos humanos foi uma resposta da humanidade à incapacidade dos Estados de lidar com as violações em seu âmbito interno seja por serem eles próprios os violadores desses direitos, seja por não disponibilizarem recursos suficientes e eficazes para as vítimas buscarem a reparação dos males sofridos. Apesar de já haver pequenas expressões do que poderia vir a ser chamado de direitos humanos internacional, foi somente após a 2ª Guerra Mundial que os Estados se mobilizaram para a criação de instituições e normas de caráter global que tivessem por finalidade promover os direitos humanos, criando mecanismos que garantissem a sua proteção.

Assim surgiu a ONU, encarregada de cuidar da paz mundial e de promover o respeito aos direitos humanos. A Carta Internacional de Direitos Humanos, formada pela Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e seus protocolos é o berço normativo do sistema universal de proteção dos direitos humanos. Junto com os tratados especiais de proteção, servem para que as vítimas de violações a direitos humanos no plano nacional não fiquem desamparadas, podendo, de forma suplementar, se valer da justiça global para ver seus direitos respeitados.

Com a mesma intenção pode-se valer do sistema interamericano de direitos humanos, que é composto pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e se baseia principalmente na Convenção Americana de Direitos Humanos, também chamada de Pacto de San José da Costa Rica.

Como vimos, o sistema universal prevê como mecanismos de monitoramento a sistemática de relatórios, que serão enviados pelos Estados aos órgãos competentes da ONU, e as sistemáticas opcionais de comunicações interestatais e de petições individuais. Destas, o Brasil só admite petições individuais propostas quando se tratar de violações de direitos previstos no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos.

No sistema regional, o sistema de relatórios também é adotado, mas quem os formula são a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, analisando

a situação dos direitos humanos nos Estados-membros e as medidas adotadas por estes para promovê-los e garanti-los. A competência da Corte é facultativa e só tem acesso direto a ela os Estados-partes e a Comissão. O Brasil ratificou a competência da Corte somente em O sistema de petições individuais é restrito, se limitando à Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Concluimos que a existência de mais de um sistema de proteção aparelhado normativamente tem por finalidade fortalecer a proteção dos direitos humanos no âmbito internacional, além de fornecer ao indivíduo a possibilidade de escolher aquele que lhe é mais favorável, não só do ponto de vista substancial, pois os direitos tutelados em um dos sistemas muitas das vezes também o são no outro, mas do ponto de vista processual, em razão das peculiaridades de procedimento de cada sistema e da maior possibilidade de pressão para cumprimento das decisões de seus órgãos.

A apresentação dos casos Maria da Penha vs. Brasil e Gomes Lund e outros vs. Brasil objetivava demonstrar a influência das decisões proferidas tanto pela Comissão quanto pela Corte no Brasil. No Caso Maria da Penha, inúmeras medidas foram adotadas pelo Brasil para a prevenção e repressão da violência contra a mulher. Medidas que envolveram desde o Poder Legislativo até o Poder Judiciário, passando é claro, pelo Executivo. Muito ainda tem que ser feito, afinal, o problema não está só na postura do Estado, mas também na mentalidade das pessoas, e é claro que num país com as dimensões do nosso, o trabalho deverá ser constante e sempre que possível, mais extenso.

O Caso Gomes Lund é um dos mais polêmicos na Corte Interamericana, pois deixa para o Brasil duas decisões irrecorríveis diametralmente opostas e que tratam de um assunto muito delicado que envolve diversos princípios formadores do Estado Democrático de Direito. Independente de qual desejo cumprir, o Brasil estará inevitavelmente descumprindo a outra e desonrando com obrigações assumidas. Com a ADPF nº 320, nasce a chance para o país se redimir internacionalmente e sair dessa situação delicada em que se colocou. O Brasil terá a chance de reparar os erros do passado e dar um grande passo em direção a verdadeira democracia e, assim, prestar algum consolo não só para os familiares das vítimas desaparecidas, mas para todos aqueles que sofreram no período da ditadura militar e anseiam por respostas e fim da impunidade.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 153**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2644116>>. Acesso em: 20 out. 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **ADPF 320**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4574695>>. Acesso em: 20 out. 2014.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório Anual 2005**. Disponível em: <<http://cidh.oas.org/annualrep/2005sp/cap.3c.htm>>. Acesso em: 24 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório nº 21/03**, Petição nº 11.820, Eldorado dos Carajás vs. Brasil. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2003port/Brasil.11820.htm>>. Acesso em: 25 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório nº 54/01**, caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>>. Acesso em: 20 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório nº 78/12**. Petição nº 1485-07. José Laurindo Soares vs. Brasil. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/casos.port.htm>>. Acesso em: 25 set. 2014.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil**: Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C nº 219. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_219\\_por.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Opinião Consultiva nº 20/09**. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_20\\_esp1.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_20_esp1.pdf)>. Acesso em 26 set. 2014.

ECONOMISTA é preso 19 anos após baleiar a mulher. **Folha de São Paulo**, 31 out. 2002. Cotidiano, p. 4.

FEDERAL, Governo. **Secretaria de Políticas para as Mulheres** (homepage). Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/>>. Acesso em: 24 out. 2014.

GOVERNO vai localizar desaparecidos na ditadura. **OABRJ Digital**, Notícias, 14 jul. 2010. <<http://www.oabrij.org.br/noticia/66516-governo-vai-localizar-desaparecidos-na-ditadura>>. Acesso em: 31 out. 2014.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 6ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Estado de Firmas y Ratificaciones**: Convencion Americana sobre Derechos Humanos. Disponível em: <[http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos\\_firmas.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm)>. Acesso em: 31 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Estado de Firmas y Ratificaciones**: Protocolo Adicional a la Convencion Americana sobre Derechos Humanos em materia de Derechos Economicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador". Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-52.html>>. Acesso em: 31 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Status Treaties**: International Covenant on Civil and Political Rights. Disponível em: <[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en)>. Acesso em: 31 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Status of Treaties**: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Disponível em: <[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-3&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en)>. Acesso em: 31 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Status of Treaties**: Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Disponível em: <[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en)>. Acesso em: 31 out. 2014.

PELUSO: decisão da Corte de Direitos Humanos não altera decisão do STF. **Estadão**, 15 dez. 2010. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,peluso-decisao-da-corte-de-direitos-humanos-nao-altera-decisao-do-stf,654054>>. Acesso em: 31 out. 2014.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça Internacional**. 5ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva. 2014.

\_\_\_\_\_. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14ªed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva. 2013.

\_\_\_\_\_. PIMENTEL, Silvia. **A Lei Maria da Penha na perspectiva da responsabilidade internacional do Brasil**. In: CAMPOS, Carmen Hein de (Org.). Lei Maria da Penha: comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SENTENÇA da OEA não obriga revisão sobre anistia, diz presidente do STF. **Portal G1**, 15 dez. 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/12/sentenca-da-oea-nao-obriga-revisao-sobre-anistia-diz-presidente-do-stf.html>>. Acesso em: 31 out. 2014.

SUMÁRIO Executivo 2013/2012: **Políticas para as Mulheres**. Disponível em: <<http://mulheres.gov.br/pnpm/publicacoes/sumario-executivo-siop-mulheres-2012.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2014.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado Trindade. **A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos**. São Paulo: Saraiva, 1991.

\_\_\_\_\_. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Vol. III. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2003.