

Ministério da Educação
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação em Direito

**A Comissão Interamericana de Direitos Humanos e
Sua Influência no Ordenamento Jurídico Brasileiro**

Bernardo Minghelli Schmitt Noronha

Porto Alegre
2015

BERNARDO MINGHELLI SCHMITT NORONHA

**A COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E
SUA INFLUÊNCIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada no Curso de Mestrado em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof. Dr^a. Martha Lucía Olivar Jimenez

Porto Alegre

2015

Agradeço à minha professora orientadora, Dra. Martha Lucía Olivar Jimenez, pelo apoio e orientação;

Aos meus pais, Luiz e Débora, por me proporcionarem oportunidades ao longo da vida e uma base de formação sólida; e à minha irmã, Renata, pelo apoio e sugestões para o trabalho;

Em especial, à minha esposa, Débora, por me incentivar a buscar o aperfeiçoamento, pelas inúmeras revisões do trabalho e simplesmente por me fazer uma pessoa melhor.

RESUMO

O presente trabalho procura analisar a relação entre a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), suas decisões em relação ao Brasil e como elas podem influenciar o ordenamento jurídico interno. Para isso, pretende analisar a história da Comissão e como ela acabou por possuir uma dualidade de competências, em razão dos tratados internacionais que a orientam, especialmente a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (DADH), a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH). Embora não seja o tema central do trabalho, também será mencionada a atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CteIDH) no procedimento da Convenção. Com intuito de compreender a influência das decisões da Comissão no ordenamento brasileiro, que é o objetivo central do presente estudo, o trabalho busca estudar e analisar alguns casos práticos, tanto do período em que a Comissão atuou como órgão reconhecido da Carta da OEA, como da época em que atuou como órgão do sistema da Convenção, posteriormente à ratificação do Brasil.

Palavras-chave: Direito Internacional Público. Direitos Humanos. Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

ABSTRACT

The present work analyzes the relation between the Inter-American Commission on Human Rights (ICHR), its decisions regarding Brazil and how they could influence the internal legal system. In order to do so, it analyzes the history of the Commission and how it became an organ with a dual competence in the Inter-American System of Human Rights (ISHR), due to the international treaties that guide it, specially the American Declaration of the Rights and Duties of Men, the OAS Charter and the American Convention on Human Rights (ACHR). Although it is not the central issue of the research, the work also mentions the role of the Inter-American Court on Human Rights (ICtHR) in the ACHR's procedure. In order to comprehend the influence of the Commission's decisions in the internal legal system, which is the central objective of the present study, it will study and analyze some practical cases, from the period when the Commission were solely the OAS Charter human rights organ, as well as from the time when it was an Convention organ, after Brazil's ratification of the Convention.

Key Words: International Public Law. Human Rights. Inter-American System of Human Rights. Inter-American Commission on Human Rights.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CADH.....	Convenção Americana de Direitos Humanos
CEJIL.....	Centro para a Justiça e o Direito Internacional
CIDH.....	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CLADEM.....	Comitê Latino-americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher
CteIDH.....	Corte Interamericana de Direitos Humanos
DADH.....	Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem
DUDH.....	Declaração Universal de Direitos Humanos
FUNAI.....	Fundação Nacional do Índio
OEA.....	Organização dos Estados Americanos
ONG.....	Organização não-governamental
ONU.....	Organização das Nações Unidas
SIDH.....	Sistema Interamericano de Direitos Humanos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E SUA DUALIDADE DE FUNÇÕES	12
1.1 Comissão Interamericana de Direitos Humanos como órgão da OEA	14
1.1.1 Estudos sobre países e visitas <i>in loco</i>	24
1.1.2 Relatórios temáticos	30
1.1.3 Petições individuais	31
1.2 Comissão como órgão da Convenção Americana	34
1.2.1 Exame de petições	39
1.2.2 Papel da Comissão perante a Corte Interamericana	43
2. ATUAÇÃO DA COMISSÃO E INFLUÊNCIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	47
2.1 Casos da Comissão como órgão da OEA	49
2.1.1 Caso 1.683 – Olavo Hansen	52
2.1.2 Caso 7.615 – Índios Ianomâmis	57
2.2 Casos da Comissão como órgão da Convenção	62
2.2.1 Caso 12.051 – Maria da Penha	67
2.2.2 Caso 11.552 – Guerrilha do Araguaia	73
2.2.3 Caso 11.289 – José Pereira	80
CONSIDERAÇÕES FINAIS	86
REFERÊNCIAS	91

INTRODUÇÃO

O movimento de internacionalização dos direitos humanos tem suas raízes identificadas na segunda metade do século XIX, quando o campo do direito chamado Direito Humanitário teve um primeiro documento normativo de caráter internacional assinado, a Convenção de Genebra de 1864, a partir da qual foi fundada a Comissão Internacional da Cruz Vermelha, em 1880¹. Desde então, o fortalecimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos tem sido crescente.

Após a Segunda Guerra Mundial, emergindo de um período atroz de sua história, a humanidade passou a compreender o valor supremo da dignidade da pessoa humana. Com isso, foram inúmeras as respostas dadas a todos os infortúnios passados, na forma de tratados e convenções internacionais e assim os Direitos Humanos passaram a ser valorizados como um dos principais ramos do estudo jurídico e passou a vigorar a proteção internacional do indivíduo, com a cooperação dos Estados.

Com o advento da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, foi elaborada a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em 1948, que é talvez o principal manifesto de proteção e garantia dos direitos humanos desde a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e a Declaração de Independência dos Estados Unidos. No documento, os direitos humanos foram internacionalizados e assim tornaram-se reconhecidos como inerentes à pessoa humana, sem restarem limitados a qualquer território nacional, pois o indivíduo passou a ser sujeito de direitos internacionalmente protegidos.

Na mesma época, surgiram os dois principais sistemas regionais de proteção dos direitos humanos: o Sistema Interamericano e o Sistema Europeu. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) nasce com a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (DADH), de 1948 e com o advento da Organização dos Estados Americanos (OEA), no mesmo ano. A Carta da OEA, documento norteador da organização, previa a criação de um órgão central de proteção dos direitos humanos e a elaboração de uma convenção regional sobre o

¹ COMPARATO, Fabio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 7. Ed., 2010, p. 67.

tema. Com isso, em 1959, foi criada a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e, dez anos depois, a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), que entrou em vigor em 1978.

Enquanto a Convenção não entrou em vigor, a Comissão atuou como órgão central do SIDH, pois sua competência alcança todos os Estados membros da OEA. Assim, praticamente durante as décadas de 60 e 70, as denúncias de violações de direitos humanos no âmbito americano foram sempre encaminhadas à Comissão, que investigava os fatos e apresentava conclusões e recomendações.

Com o advento da Convenção, a Comissão não estava mais sozinha como órgão central do SIDH, passando a dividir tal posição com a recém criada Corte Interamericana de Direitos Humanos (CteIDH). No entanto, a jurisdição da Corte é diferente da Comissão. Enquanto esta é reconhecida pelos países automaticamente, no momento de ratificação da Carta da OEA, aquela necessita de reconhecimento expresse, por documento apartado, para ter alçada nos territórios dos Estados membros.

Assim, o SIDH acabou por possuir uma dualidade de sistemas. O chamado sistema da Carta da OEA, que vigora desde a criação da organização, onde a Comissão é o órgão central e definitivo, atuando perante todos os Estados membros da OEA. E o sistema da Convenção, que passou a vigorar a partir de sua ratificação pelos Estados, onde a Comissão é órgão de entrada, que tem a competência de encaminhar petições para a Corte. Este subsistema abrange apenas os países signatários da Convenção e o encaminhamento de casos para a Corte é ainda mais restritivo, apenas àqueles países que reconheceram a jurisdição do Tribunal.

Portanto, é possível visualizar essa dualidade no SIDH e, mais importante, a dualidade de funções da Comissão, que possui atribuições um pouco diferentes em cada um dos subsistemas.

Por outro lado, é sabido que os tratados internacionais, ao serem acolhidos pelo ordenamento jurídico interno, têm o condão de criar ou adequar normas, com base no princípio do *pacta sunt servanda*, em que o Estado signatário obriga-se a respeitar os dispositivos do tratado. Com a Carta da OEA e a Convenção não é diferente e, pelo simples fato de serem ratificadas e internalizadas, elas influenciam o ordenamento jurídico interno. Prova disso é a questão da prisão civil

do depositário infiel, no ordenamento jurídico brasileiro, que será tratada mais adiante no trabalho.

Diante destes pressupostos, nasceu o principal questionamento que o presente trabalho busca responder, se os órgãos do SIDH teriam, tal qual os seus tratados, a capacidade de influenciar os ordenamentos jurídicos internos dos Estados membros. Por ter a Corte se transformado no órgão mais afamado do SIDH, ficando a Comissão em uma posição mais secundária no conhecimento da população, a obra procura estudar e compreender a verdadeira importância das decisões desta e se elas apresentam a capacidade de influenciar ou modificar os ordenamentos internos, das mais diversas formas, como será estudado. E, por questões de viabilidade de pesquisa, o espectro territorial das decisões da Comissão tratado no trabalho resume-se a casos envolvendo o Estado brasileiro.

Assim, centralizou-se o estudo na Comissão, sua dualidade de competências em ambos subsistemas e nas decisões emanadas contra o Estado brasileiro. Na exposição dos argumentos, o trabalho foi dividido em duas partes principais.

Primeiramente, ele procura estudar a evolução histórica do Direito Internacional dos Direitos Humanos, com a criação da ONU e dos sistemas regionais, passando em seguida a focar na criação da Comissão e suas características fundamentais. Esta primeira parte encontra-se dividida em dois momentos, tal qual aconteceu com o amadurecimento histórico da Comissão. Primeiro, o estudo tratará de sua atuação como órgão do sistema da Carta da OEA e como ela procede, especialmente no que diz respeito aos relatórios sobre países e visitas *in loco*, os relatórios temáticos e o processamento das petições individuais. Em um segundo momento do capítulo, buscará compreender a atuação da Comissão como órgão do subsistema da Convenção, suas características e procedimentos no exame de petições e no encaminhamento dos casos perante a Corte.

Compreendidas as bases teóricas da Comissão, bem como seu funcionamento e competências, a segunda parte do trabalho pretende compreender a atuação dela no SIDH e a influência de suas decisões no ordenamento jurídico interno brasileiro, por meio do estudo de alguns casos importantes na história da Comissão, apresentados contra o Brasil. Os casos foram escolhidos tanto por serem

os primeiros a tratar determinado assunto, como por se referirem a alguma situação especial, ou ainda por serem considerados importantes no estudo do tema.

A importância dos casos selecionados vai sempre no sentido de responder a pergunta proposta, buscando demonstrar assim que haveria possibilidade de influência das decisões da Comissão no ordenamento jurídico brasileiro, de diversas formas. No entanto, importante observar que nem todos os casos da Comissão influenciam de forma sensível o ordenamento interno do país e que muitos casos apresentam diferente grau de sucesso nessa influência.

Novamente, o estudo foi separado conforme os dois momentos temporais existentes. Inicialmente, no que se refere aos casos em que a Comissão atuou como órgão do subsistema da Carta da OEA, cumpre ressaltar que são poucas demandas levadas adiante neste período, especialmente em virtude do governo militar brasileiro da época. Mesmo assim, foram escolhidas a Comunicação 1.683, referente ao caso Olavo Hansen, que representa a primeira vez que o Brasil foi considerado culpado no âmbito da Comissão; e o caso 7.615, referente à demanda para proteção dos direitos dos índios ianomâmis na Região Norte brasileira, que vinham sofrendo sistemáticas violações de direitos humanos.

Em seguida, serão estudados três casos da Comissão posteriores à Convenção, portanto já no subsistema da mesma. Foram selecionadas demandas de assuntos e trâmites diferentes entre si, para ilustrar as diversas formas de andamento dos casos no SIDH. Primeiramente, será apresentado o conhecido caso Maria da Penha, a respeito de maus tratos contra a mulher, cuja decisão terminativa deu-se no âmbito da Comissão; em seguida, será analisado o caso Guerrilha do Araguaia, que trata de tortura, desaparecimento forçado e assassinato de militantes contrários ao governo militar. Neste caso, as recomendações da Comissão não foram suficientes e o caso acabou encaminhado à Corte. E, por fim, o caso José Pereira, que diz respeito ao trabalho escravo, uma triste realidade em diversas regiões no Brasil. O grande particular dessa demanda é que foi a primeira vez que um caso brasileiro foi resolvido por meio de solução amistosa entre as partes, no âmbito da Comissão.

A pesquisa realizada, para comprovar a hipótese formulada para a pergunta central do trabalho, deu-se por meio de doutrina nacional e internacional, bem como pelo estudo de dispositivos dos diversos tratados internacionais sobre o assunto, em especial a Convenção e a DADH. Com intuito de confirmar os

argumentos expostos, procurou-se complementar as informações com textos legislativos brasileiros, julgamentos do Supremo Tribunal Federal e relatórios da Comissão, combinando assim as bases teóricas, legais e práticas a respeito do tema central do trabalho.

1 COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E SUA DUALIDADE DE FUNÇÕES

O Direito Internacional dos Direitos Humanos norteia-se, nas palavras de Cançado Trindade, “por princípios básicos, inspiradores de toda sua evolução. São eles os princípios da universalidade, da integralidade e da indivisibilidade dos direitos protegidos, inerentes à pessoa humana e, por conseguinte, anteriores e superiores ao Estado e demais formas de organização político-social”. O autor enxerga o Direito Internacional dos Direitos Humanos como um *corpus juris* de proteção do ser humano, calcado sobre um novo sistema de valores superiores².

A internacionalização dos direitos humanos é um fenômeno relativamente recente e percebemos o gradual incremento desse fenômeno ao longo do século XX. No entanto, é possível encontrar algumas manifestações ainda no século XIX, com a Convenção de Genebra de 1864 e a criação da Cruz Vermelha, como já mencionado. Há, também, os tratados que buscavam o fim do comércio de escravos e acordos internacionais de proteção das minorias cristãs, no Império Turco-Otomano, que permitiam que os Estados membros do Concerto Europeu intervissem diplomática e militarmente, a fim de proteger a população cristã no Império Turco-Otomano³.

A escalada do fenômeno no século XX é fruto do desenvolvimento do próprio Direito Internacional, tendo início com a Liga das Nações e suas propostas de defesa das minorias. Duas décadas mais tarde, as atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial chocaram a sociedade internacional e provocaram uma busca por sistemas que criassem soluções, no sentido de evitar a repetição dos ocorridos na grande guerra.

O totalitarismo, nazista e fascista, causou a ruptura do paradigma dos direitos humanos, negando o valor da pessoa humana, com a ideia de sua descartabilidade. E, como o conflito representou esta ruptura, o pós-guerra procurou se calcar no ideal de reconstrução. Como pilar dessa reconstrução sobressaiu a

² CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Desafios e conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no início do século XXI. In: MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. *Desafios do Direito Internacional Contemporâneo*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, pp. 207-322, 2007, p. 213.

³ BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *International human rights in a nutshell*. St. Paul: West Publishing Co., 4. Ed., 2009, p. 7.

ideia de que, se antes da guerra houvesse um sistema de proteção internacional de direitos humanos efetivo, talvez as violações de Hitler pudessem ter sido evitadas⁴ e, por isso, esse sistema deveria ser imediatamente implementado.

Inicialmente, os países se associaram na criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 26 de junho de 1945, em São Francisco, reafirmando, no preâmbulo da Carta da ONU, como objetivo da organização, o respeito pelos direitos humanos fundamentais e a dignidade da pessoa humana, sem qualquer distinção⁵.

Três anos depois, em 10 de dezembro de 1948, a Assembleia Geral da ONU proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), que é resultado da experiência da guerra e da vontade da comunidade internacional para que aquela tragédia não se repetisse. Com a adoção da DUDH, a Assembleia Geral da ONU determinou que todos os países publicassem o seu texto e disseminassem seu conteúdo. A DUDH pode, assim, ser considerada como o documento de fundação oficial dos Direitos Humanos Internacionais, pois inspirou diversos tratados internacionais e regionais sobre o tema⁶.

Neste período, portanto, inicia-se a criação de sistemas regionais de defesa dos direitos humanos, com vistas a complementar o recém inaugurado sistema global, dentre eles o SIDH, que será objeto de estudo mais aprofundado no decorrer do trabalho.

Em abril de 1948, portanto meses antes da DUDH, o SIDH foi propriamente inaugurado com a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADH), adotada na Conferência de Bogotá. Nesta oportunidade, além de assinarem a DADH, os países americanos também criaram a Organização dos Estados Americanos (OEA), uma organização continental, com o propósito de promover a solidariedade regional e a cooperação entre os Estados membros, com sede em Washington, D.C. A chamada Carta da OEA previa ainda a elaboração de uma convenção regional de Direitos Humanos, que deveria ser criada para regular a matéria.

⁴ PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas europeu, interamericano e africano*. São Paulo: Saraiva, 4. ed., 2013, p. 41.

⁵ UNITED NATIONS. *Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice*. São Francisco, assinada em junho de 1945. Disponível em: <https://www.un.org/en/documents/charter/preamble.shtml>, acessado em 15 abr. 2014.

⁶ UNITED NATIONS. *The Universal Declaration of Human Rights: history of the document*. Disponível em: <http://www.un.org/en/documents/udhr/history.shtml>, acessado em 15 mar. 2014.

Com a Carta da OEA e a DADH, iniciou-se um lento desenvolvimento da proteção internacional de direitos humanos no contexto interamericano. O primeiro passo foi a criação de um órgão especializado na promoção e proteção dos direitos humanos no âmbito da OEA, previsto na Carta. Assim, na 5ª Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores, em 1959, na cidade de Santiago do Chile, por meio da Resolução VIII, foi aprovada a criação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)⁷.

Com o passar do tempo e o surgimento de um novo tratado regional, a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), a Comissão transformou-se em órgão central interamericano na defesa dos direitos humanos junto à Corte Interamericana de Direitos Humanos. No entanto, por estar prevista em ambos documentos, tanto na Carta quanto na Convenção, a Comissão acabou por possuir atribuições *sui generis*, pois atua tanto em relação aos Estados parte da primeira como da segunda, causando uma dualidade de funções, que estudaremos a seguir.

1.1 Comissão Interamericana de Direitos Humanos como órgão da OEA

Como já mencionado, em âmbito americano, o movimento em defesa dos direitos humanos começou até mesmo antes do sistema internacional, também conhecido como Sistema das Nações Unidas. Em 1945, os Estados americanos iniciaram um projeto de proteção de direitos humanos na Conferência Interamericana para Problemas de Guerra e Paz, chamada Conferência de Chapultepec, quando adotaram uma resolução para proteção dos direitos fundamentais do homem e se definiu que um Comitê desenvolvesse uma convenção que tratasse dos direitos e deveres do homem⁸.

A partir dessa motivação inicial, nasceu a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADH), de 1948, que foi, essencialmente, a base normativa sobre direitos humanos durante o período anterior à Convenção, que

⁷ RAMOS, André de Carvalho. *Direitos humanos em juízo*. São Paulo: Editora Max Limonad, 2001, p. 57.

⁸ GOLDMAN, Robert K. History and action: the Inter-american human right system and the role of the Inter-american Commission on Human Rights. *Human Rights Quarterly*. John Hopkins University Press, Vol. 31, n. 4, pp. 856-887, 2009, p. 858.

aconteceu somente em 1969, e que continua sendo, até o presente, o principal instrumento normativo dos Estados membros da OEA que não são partes na Convenção⁹.

Concomitante à DADH, foi criada a OEA, como já dito, cuja Carta de constituição possui alguns artigos referentes à tutela dos direitos humanos. O sistema de direitos humanos baseado na Carta da OEA vem evoluindo há mais de sessenta anos, desde a Conferência de Bogotá, em 1948. Neste período, os direitos protegidos, os documentos e as instituições envolvidas também foram sendo criados, adequados e modificados conforme a realidade de cada momento, em especial no que tange aos fatores legais e políticos.

Com a criação da Comissão, em 1959, em uma Reunião de Ministros, a OEA passou a contar com uma instituição especializada na defesa dos direitos humanos. A Comissão é composta por sete membros, de alta autoridade moral e reconhecido saber em matéria de direitos humanos, os quais devem ser nacionais de qualquer Estado membro da OEA, não podendo haver dois de mesma nacionalidade. Os membros são eleitos pela Assembleia Geral da OEA, por um período de quatro anos, com possibilidade de uma única reeleição¹⁰. Sua eleição tem origem em lista de indicação dos Estados da OEA, mas se dá em caráter pessoal, o que significa que devem desempenhar suas atribuições de forma independente.

O Estatuto da Comissão, aprovado pela OEA em 1960, definiu-a como uma instituição autônoma, representativa de todos os Estados membros da OEA, com a função de atuar em nome desta, tutelando os direitos consagrados na DADH. Posteriormente, outras competências foram incorporadas a essas funções da Comissão, ampliando atribuições e fortalecendo sua atuação, tornando-a um dos órgãos principais da OEA. Essa mudança aconteceu na II Conferência Interamericana Extraordinária, no Rio de Janeiro, em 1965. Dentre as alterações mais significativas, podemos destacar: a autorização para que a Comissão examinasse as comunicações que lhe eram dirigidas; dirigir-se aos governos dos Estados membros, a fim de buscar informações que entendesse pertinentes; e

⁹ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, v. III, 2003, p. 33.

¹⁰ PIOVESAN, 2013, p. 137.

formular recomendações aos estados a fim de fazer cumprir as normas de direitos humanos¹¹.

Portanto, a Comissão foi concebida tão somente como órgão de promoção dos direitos humanos, sendo colocada em situação única no sistema OEA, inclusive devido ao caráter do documento que a criou. E, com o tempo, teve suas competências ampliadas, ao ponto de atualmente poder receber petições individuais e comunicações sobre violações de direitos humanos¹².

Em sua primeira sessão, a Comissão interpretou o texto de seu Estatuto original, de 1960, a respeito dos poderes para promoção dos direitos humanos, no sentido de que ela estaria autorizada a apresentar aos países recomendações gerais, naquilo que ficou conhecido como os estudos sobre países, prática essa que ela continua exercendo até hoje¹³.

Com a autorização da II Conferência Interamericana, de 1965, a Comissão passou a receber as petições individuais contra os Estados membros da OEA. E, com as mudanças do Protocolo de Buenos Aires, foi alçada ao posto de órgão formal da OEA e protagonista do sistema, estabelecendo como sua principal função, promover a observância e a proteção dos direitos humanos. Com essa mudança, a Comissão adquiriu a legitimidade que lhe faltava no princípio, fortalecendo todo o sistema.

Com a reforma de 1965, os poderes da Comissão expandiram-se, mediante um processo de interpretação liberal e extensiva, indo desde o sistema de relatórios, passando por exame de comunicações, visitas a países, até o preparo de estudos e seminários. Segundo Cançado Trindade, o fato de que seus membros atuam de forma independente e pessoal, e não como representantes dos seus respectivos Estados, favoreceu essa leitura mais avançada do Estatuto e do Regulamento da Comissão¹⁴.

Durante a crise na República Dominicana, em 1965-66, a Comissão já atuava como órgão de proteção dos direitos humanos, permanecendo ativamente no país por aproximadamente um ano. Em seguida, ao eclodir o conflito armado entre

¹¹ JAYME, Fernando G. *Direitos humanos e sua efetivação pela Corte Interamericana de Direitos humanos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 70.

¹² CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Direito das organizações internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 5. Ed., 2012, p. 324.

¹³ BUERGENTHAL, p. 264-265.

¹⁴ CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 36-37.

Honduras e El Salvador, em fins da década de 60¹⁵, membros da Comissão realizaram visita *in loco* por aproximadamente quatro meses nestes países. Diante dessa participação ativa nos conflitos, a Comissão consolidou-se como órgão de ação na proteção dos direitos humanos na América, evoluindo bastante de suas competências originais de recomendações¹⁶.

E essa evolução institucional da Comissão seguiu acontecendo, com o advento do Protocolo de Buenos Aires, de 1967, que entrou em vigor em 1970. Pelo texto do protocolo, que emendava a Carta da OEA, a Comissão passou a ser o órgão principal da própria OEA, superando assim a debilidade inicial, em virtude da hierarquia de seu ato normativo criador, uma mera resolução adotada em reunião de Ministros. Com esse aumento de importância, a Comissão passou a fazer parte da estrutura permanente da OEA, devendo os Estados membros responderem às formulações dela e cumprirem suas recomendações¹⁷.

E interessante notar, ainda, que o Protocolo de Buenos Aires relacionou intimamente ambos os subsistemas interamericanos, pois condicionou a atividade da Comissão, de vigilância sobre a observância dos direitos humanos, à criação da Convenção¹⁸, ou seja, até que fosse adotada uma convenção, era a Comissão o órgão principal a proteger os direitos humanos previstos na DADH.

Como a DADH não era um instrumento de caráter obrigatório, com obrigações meramente de cunho moral, houve inúmeros casos de violações das liberdades fundamentais dos indivíduos nos Estados americanos e, por isso, a OEA percebeu a necessidade de um documento obrigatório de proteção, com

¹⁵ O conflito armado entre Honduras e El Salvador ficou também conhecido como Guerra do Futebol ou Guerra das Cem Horas, entre os dias 14 e 18 de julho de 1969. Os principais problemas que desencadearam o conflito foram a concentração de renda nos dois Estados; a explosão demográfica em El Salvador, que ocasionou emigração em massa para Honduras, que acabou por sofrer problemas no mercado de trabalho decorrente deste incremento de mão de obra estrangeira; e as crises econômicas e políticas por que passavam ambos países. As tensões culminaram com agressões de torcedores em jogos de futebol entre ambos países. Após os eventos esportivos, ambos países solicitaram que a Comissão constatasse violações de direitos humanos contra seus cidadãos no território do outro. Após visitas aos dois Estados, a Comissão recomendou que as imprensas de ambos cessassem qualquer propaganda que induzisse a atos de perseguição ou que gerasse temor nos cidadãos estrangeiros; e determinou ainda que os países investigassem os responsáveis pelas agressões contra os cidadãos do outro país. O conflito armado perdurou por quatro dias, até que um grande esforço da OEA tornou possível um cessar-fogo.

¹⁶ CANÇADO TRINDADE, 2012, p. 324.

¹⁷ RAMOS, 2001, p. 57-58.

¹⁸ OEA. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos. San Jose, novembro de 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm, acessado em 14 abr. 2014.

instrumentos eficazes para coagir tais violações. Assim, depois de anos de trabalhos da Corte Interamericana de Justiça, foi aprovada a Convenção, em 1969, na cidade de San Jose da Costa Rica, a qual também ficou conhecida como Pacto de San Jose, mas que só entrou em vigor em 1978, depois da ratificação de onze Estados¹⁹.

A Convenção estabelecia o sistema de direitos humanos interamericano baseado em duas instituições principais: a Comissão, já em funcionamento, e a criação de uma Corte Interamericana de Direitos Humanos, com função consultiva e de solução de controvérsias, para decidir todos os casos contenciosos, a ela submetidos pela Comissão ou por um Estado parte.

Com a aprovação da Convenção, o SIDH acabou por apresentar duas vertentes diferentes: uma desenvolvida a partir da Carta da OEA, que envolve todos os trinta e cinco Estados membros da OEA; e outra, baseada na Convenção, que é obrigatória apenas para os países signatários do documento.

Assim, pela Carta da OEA, a Comissão tem autoridade para fiscalizar as obrigações de proteção dos direitos humanos de todos os Estados membros da OEA. Portanto, no ato em que ratificaram a Carta, todos Estados americanos aceitaram a competência da Comissão para verificar petições individuais de violações de direitos humanos, que ocorram em sua jurisdição²⁰.

Atualmente, a Comissão tem competência para atuar com base na Carta da OEA, na Convenção e ainda por seus Estatuto e Regulamento, possuindo assim jurisdição sobre todos Estados membros da OEA, o que faz dela o órgão central do sistema, pois o outro órgão-base, a Corte, possui restrições de atuação em alguns países, por não reconhecerem sua jurisdição ou simplesmente por não serem signatários da Convenção²¹.

Como ambos “subsistemas” previam a atuação da Comissão, ela viu novamente sua posição ser alterada no SIDH e acabou dotada de uma dualidade de funções, com a continuidade de aplicação das normas que vinham regendo suas atuações em relação aos Estados membros da OEA, inclusive aqueles que não são

¹⁹ GOLDMAN, p. 863-865.

²⁰ PASQUALUCCI, Jo. The Americas. In: MOECKLI, Daniel; SHAH, Sangeeta; SIVAKUMARAN, Sandesh (eds.). *International Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press, pp. 433-453, 2010, p. 438.

²¹ GALLI, Maria Beatriz; DULITZKY, Ariel E. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos e o seu papel central no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. In: GOMES, Luiz Flávio; PIOVESAN, Flávia. *O Sistema Interamericano de proteção dos direitos humanos e o Direito Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, pp. 53-80, 2000, p. 62.

partes da Convenção e, de maneira inovadora, passou também a aplicar as disposições da Convenção aos Estados parte dessa²².

Essa competência sobre todos Estados membros da OEA e de todos da Convenção produz essa dualidade de atribuições da Comissão no regime do sistema interamericano, configurando uma característica única deste hemisfério, dando a ele contornos diferentes, por exemplo, do sistema europeu²³.

Os dois subsistemas se entrelaçam, como aponta Buergenthal, e interagem de diversas formas, muitas vezes tornando difícil entender onde um começa e o outro termina. O autor afirma que, em muitos casos, as normas e mecanismos legais de ambos tratados se aplicam à mesma situação e que, na prática, ambos sistemas acabam funcionando como um só²⁴, tendo como importante eixo a atuação da Comissão.

Tanto que todos os membros do sistema da Convenção são, sem exceção, membros do sistema da Carta da OEA, devendo as normas deste ser aplicadas subsidiariamente ao primeiro, pois as obrigações baseadas na Convenção não podem servir de justificativa para não-aplicação de outras normas de proteção de direitos humanos²⁵.

Diante dessas peculiaridades do SIDH, é possível identificar dois modelos principais de atuação das instituições da OEA na proteção dos direitos humanos, conforme os direitos protegidos e a ratificação dos tratados pelos Estados.

O primeiro deles conhecido como modelo judicial, é mais restrito e tutela os direitos oriundos da Convenção por meio de mecanismos judiciais. Ele se aplica somente aos Estados que ratificaram a Convenção e reconheceram expressamente a competência da Corte.

O outro modelo, conhecido como quase-judicial, possui duas facetas: uma que pode ser chamada convencional, aplicável aos Estados que ratificaram a Convenção, mas não reconhecem a competência da Corte; e outra que protege os direitos somente da DADH, relativa aos Estados que não ratificaram a Convenção. E

²² CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 47.

²³ GROS ESPIELL, Héctor. La Convention américaine et la Convention européenne des droits de l'Homme: analyse comparative. In: *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, n. 218, pp. 167-411, 1989, p. 311-312.

²⁴ BUERGENTHAL, p. 258.

²⁵ RAMOS, André de Carvalho. *Processo Internacional de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 214.

todas essas diferenças de proteção acabam por criar um sistema desigual de tutela dos direitos humanos²⁶.

E um dos aspectos mais complexos do SIDH é que os Estados acabam por ter diferentes obrigações, em relação aos direitos humanos, dependendo de terem ou não ratificado a Convenção, cabendo à Comissão determinar qual o documento aplicável, se a Convenção ou a DADH, bem como os procedimentos a serem adotados²⁷.

Tendo em vista esta característica dual da Comissão, importante se faz compreender cada uma dessas funções, seja quando atua como órgão da OEA ou como órgão da Convenção. No subsistema da Carta da OEA, quatro órgãos são responsáveis pelos mecanismos de proteção dos direitos humanos: a Comissão, o Conselho Interamericano Econômico e Social, o Conselho Interamericano para Educação, Ciência e Cultura, e a Assembleia Geral da OEA com seu Conselho Permanente, cabendo à Comissão a posição central no sistema²⁸.

O Estatuto da Comissão afirma, já em seu artigo 1º, que ela é o órgão responsável pela defesa dos direitos humanos e que estes devem ser entendidos como os direitos definidos na Convenção, com relação aos Estados partes da mesma, e aqueles definidos na DADH, com relação aos demais Estados da OEA²⁹. A referência à DADH reforça a ideia já exposta, de que ela é um dos principais instrumentos normativos, e legitima a autoridade da Comissão mesmo quanto aos Estados que não são parte da Convenção.

O papel da Comissão é muito amplo, agindo no processo de admissibilidade de casos, promovendo acordos amigáveis entre as partes e investigando e apresentando relatórios sobre as condições dos direitos humanos nos Estados americanos³⁰.

É a Comissão quem recebe as petições com alegações de violações de direitos humanos, podendo se manifestar sobre os casos em ambos os sistemas. No

²⁶ DULITZKY, Ariel. The Inter-American Human Rights System fifty years later: time for changes. *Quebec Journal of International Law*. Vol. 127, Special Edition, pp. 127-164, 2011, p. 131-132.

²⁷ PASQUALUCCI, p. 438.

²⁸ RAMOS, 2001, p. 64.

²⁹ OEA. *Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Aprovado pela Resolução 447 (IX-O/79), adotada pela Assembleia Geral da OEA, em seu 9º Período Ordinário de Sessões. La Paz, outubro de 1979. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/t.Estatuto.CIDH.htm>, acessado em 07 abr. 2014.

³⁰ SHAVER, Lea. The Inter-American Human Rights System: an effective institution for regional rights protection?. *Washington University Global Studies Law Review*. Vol. 9, n. 4, pp. 639-676, 2010, p. 641.

entanto, ela emite decisões que não são obrigatórias e só pode encaminhar para a Corte aqueles casos que se referem a Estados que ratificaram a Convenção e que reconhecem expressamente a jurisdição da Corte³¹.

As atribuições da Comissão, no que diz respeito ao sistema da Carta da OEA, estão claramente determinadas nos artigos 18 e 20 de seu Estatuto. E até mesmo a própria Convenção traz, em seu artigo 41, letras “a” até “e” e letra “g”, as funções da Comissão referentes a todos países da OEA.

Uma das atribuições da Comissão, referente a todos Estados membros da OEA, consta da letra “c” do artigo 20 do seu Estatuto, e diz respeito a “verificar como medida prévia ao exercício da atribuição da alínea ‘b’, anterior, se os processos e recursos internos de cada Estado membro não parte da Convenção foram devidamente aplicados e esgotados”³².

Recursos internos, neste caso, devem ser entendidos como sendo os recursos legais que estejam acessíveis a qualquer indivíduo ou grupo de indivíduos, perante os juízes e tribunais nacionais do país³³.

Essa regra determina, *prima facie*, que o peticionante deve exaurir os remédios disponíveis no ordenamento jurídico doméstico de seu país e que a petição seja encaminhada para a Comissão em até seis meses da intimação da decisão nacional definitiva.

Mas esse requisito de admissibilidade tem sido posto em prática de forma diversa pela Comissão. Dentre as soluções apontadas para relativizar esse pressuposto, está a solicitação de informações adicionais e adiamento da decisão, com a reabertura subsequente dos casos. Como muito bem aponta Cançado Trindade, o esgotamento dos remédios internos não é requisito sacrossanto ou absoluto, e tem sido aplicado com muita flexibilidade³⁴.

A Comissão já se manifestou no sentido de que o esgotamento dos remédios internos foi criado para assegurar que o Estado pudesse resolver as disputas ainda dentro de seu próprio ordenamento jurídico, pois o Direito Internacional foi concebido como um sistema subsidiário ao direito interno. No entanto, essa regra não significa que as vítimas sejam obrigadas a exaurir todos os remédios disponíveis. A Comissão entende que, se a vítima tentou a utilização de

³¹ GOLDMAN, p. 866.

³² OEA. *Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos*, artigo 20, “c”.

³³ GALLI, 2000a, p. 71-72.

³⁴ CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 40-41.

meios judiciais válidos e adequados no sistema jurídico interno e o Estado teve a oportunidade de sanar a violação dentro de sua jurisdição, e não o fez, está preenchido o pré-requisito³⁵.

Como bem aponta Francisco Cox, o propósito principal do Direito Internacional de Direitos Humanos é alterar as realidades domésticas, adequando-as às normas internacionais preestabelecidas. Assim, o sistema internacional de direitos humanos bem sucedido é aquele que não se faz mais necessário, pois todos os problemas de violações aos direitos humanos poderão ser resolvidos na esfera interna de cada Estado, de acordo com os padrões internacionais³⁶.

Esse entendimento de que o sistema interamericano é subsidiário parte da premissa que a Comissão poderá reconhecer violações a direitos humanos quando as autoridades estatais do país já tenham conhecimento dos fatos, implicando que os tribunais nacionais apresentem à Comissão soluções internas para o caso. Não sendo apresentada uma solução interna para o caso, o SIDH encontra-se autorizado a atuar³⁷.

Portanto, a busca deve ser sempre em fazer com que os ordenamentos jurídicos internos se adequem ao que está previsto nos tratados internacionais, a respeito dos direitos humanos, tornando aqueles o reflexo destes.

A Comissão tem, ainda, o poder de solicitar ao Estado supostamente perpetrador da violação, que ele forneça informações a respeito de todas as medidas adotadas referente ao caso, buscando assim a conciliação e incitando o Estado violador a tomar medidas de reparação do fato³⁸.

Desta forma, a regra do esgotamento dos recursos internos funciona não apenas como um dispositivo que garanta que a vítima busque o ordenamento jurídico nacional antes de acionar o Direito Internacional, mas também que o Estado procure solucionar a violação, tomando as medidas cabíveis, inclusive fazendo com que o ordenamento jurídico interno se adeque às normas internacionais.

³⁵ CIDH. *Report 18/06, petition 12.353, admissibility – Arley José Escher et al. vs. Brazil*, March 2006. Part IV, n. 26-28. Disponível em: http://www.cidh.oas.org/annualrep/2006eng/BRAZIL.12353eng.htm#_ftn5, acessado em 11 abr. 2014.

³⁶ COX, Francisco. Analyzing the Inter-American Commission on Human Rights under three theories of compliance. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. Vol. 28, pp. 11-37, jul./dez. 1998, p. 24.

³⁷ BERNAL GUZMÁN, Angela Patricia. La falta de agotamiento de recursos internos como excepción preliminar ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Revista Prolegómenos – Derechos y Valores*, Vol. 15, n. 30, pp. 81-98, jul./dez. 2012, p. 83.

³⁸ RAMOS, 2001, p. 66.

Outro requisito de admissibilidade presente no sistema da Carta da OEA é que não haja litispendência internacional da matéria, ou seja, que a violação alegada não esteja sendo objeto de processo em outras instâncias internacionais³⁹.

É possível resumir o procedimento da Comissão no sistema da Carta da OEA da seguinte forma: em primeiro lugar, ela aplica a DADH a todos Estados que não ratificaram a Convenção; em seguida, ao receber a petição, decide por sua admissibilidade. Nos casos em que entender necessário, a Comissão busca o acordo amigável; caso contrário, realiza audiências e visitas *in loco*. Ao fim, se entender que houve de fato a violação, ela elabora recomendações ao Estado. Caso o Estado não cumpra, o caso pode ser encerrado, com publicação das recomendações nos Relatórios Anuais da Comissão.

No caso do não cumprimento, a Comissão pode ainda encaminhar o caso para a Assembleia Geral da OEA, que é o órgão político encarregado de fazerem-se respeitadas as regras da Carta da OEA. Como a Assembleia Geral não possui expressamente o poder de ordenar sanções, ela organiza sanções coletivas por descumprimento dos direitos previstos na Carta, no caso, os direitos humanos. Mesmo assim, apesar de todas dificuldades em penalizar os Estados que desrespeitam as recomendações da Comissão, a OEA tem demonstrado vontade política suficiente para adotar sanções, como por exemplo o caso do Haiti, que sofreu embargo econômico até restaurar a democracia, após o golpe contra o presidente eleito Jean Baptiste Aristide, em 1991⁴⁰.

Para chegar até suas recomendações finais, a Comissão opera por meio de estudos realizados sobre os países, quando existem situações que possam implicar em violações aos direitos humanos. Esses estudos muitas vezes acabam por incluir visitas *in loco*, com intuito de observar a situação real da sociedade; a Comissão também tem realizado, mais recentemente, relatórios temáticos, a respeito de recorrentes assuntos de violação, como por exemplo, questões indígenas, contra a mulher ou contra a população afrodescendente; e a Comissão ainda é responsável por receber as petições individuais que digam respeito a Estados que não tenham ratificado a Convenção. Todas essas atribuições serão analisadas a seguir.

³⁹ PIOVESAN, 2013, p. 141.

⁴⁰ RAMOS, 2001, p. 68-69.

1.1.1 Estudos sobre países e visitas *in loco*

Por quase vinte anos, a Comissão foi o único órgão responsável pela defesa dos direitos humanos na esfera da OEA. Em parte desse período, como já mencionado, ela era uma instituição fraca, cuja base legal era hierarquicamente inferior, pois fora criada por uma resolução da Reunião de Ministros. Durante este período inicial, é importante lembrar que a Comissão foi obrigada a confrontar-se com diversas ditaduras nas Américas, as quais cometeram sistemáticas violações aos direitos humanos.

Diante desses fatores, a Comissão utilizou como principal ferramenta de proteção dos direitos humanos a elaboração de estudos e relatórios sobre países violadores, os quais eram publicados. Esses estudos apresentavam as condições dos direitos humanos em determinado país, com ênfase especial às violações ao direito a vida, prática de tortura e detenções arbitrárias⁴¹.

Importante salientar que a Comissão elabora dois tipos de relatórios: um referente a situação dos direitos humanos em um determinado país, objeto deste subtítulo, onde ela analisa casos que afetem gravemente a vigência dos direitos humanos; e outro relatório, que encaminha anualmente para a Assembleia Geral da OEA, atualizando o órgão político principal da Organização a respeito da situação dos direitos humanos em diferentes países, dentre outros assuntos⁴².

Os estudos normalmente são iniciados quando a Comissão recebe comunicações individuais ou outras evidências confiáveis de que estão em prática violações recorrentes dos direitos humanos, sendo perpetradas pelo governo de um Estado membro da OEA⁴³.

No período entre 1960 e 1990, a Comissão manteve a publicação de estudos e relatórios sobre países como seu principal mecanismo de suporte aos direitos humanos. Felipe Gonzalez aponta dois fatores⁴⁴ como preponderantes para isso, mesmo tendo em vista que, com as reformas estatutárias da Comissão ao

⁴¹ GONZÁLEZ, Felipe. The experience of the Inter-American Human Rights System. *Victoria University of Wellington Law Review*. Vol. 40, n. 1, pp. 103-131, 2009, p. 105.

⁴² PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 4. ed., 2010, p. 84.

⁴³ BUERGENTHAL, p. 270.

⁴⁴ GONZÁLEZ, p. 105-106.

longo dos anos, ela poderia ter apresentado atuações mais contundentes como, por exemplo, o exame de petições individuais.

Em primeiro lugar, em virtude das características políticas internas da época, muitos dos países que tinham casos apresentados perante a Comissão simplesmente não participavam do litígio, deixando de responder aos questionamentos e não apresentavam quaisquer evidências com vistas a negar as acusações que lhe eram dirigidas. Com isso, muitas vezes os Estados apresentavam respostas apenas para cumprir alguns formalismos, sem demonstrar qualquer esforço ou vontade de resolver a situação.

Como segundo fator para o uso dos relatórios e estudos como principal vetor de defesa dos direitos humanos, no período mencionado, há o fato de que as ofensas eram praticadas de forma tão abrangente e maciça que era impossível tentar solucionar casos individuais, pois uma decisão não resolveria a situação de violações de forma eficiente.

Esses estudos e relatórios sobre países têm como principal escopo gerar uma espécie de publicidade negativa, pois trazem à tona as violações realizadas, tanto para a sociedade internacional como para a própria população, acabando por enfraquecer o regime ofensor.

Prova de que o sistema foi bem sucedido é que, conforme Jo Pasqualucci, essa publicidade negativa gerada contribuiu significativamente para a queda dos regimes militares de diversos países na América, contribuindo para a redemocratização da região. Como exemplo, a autora menciona o caso da Argentina, na época da “guerra sucia”, onde milhares de pessoas desapareceram. A Comissão fez uma visita oficial ao país e, após reuniões com o governo, milhares de pessoas aguardavam nas ruas para dar seu testemunho aos membros da Comissão. E, por isso, muitos especialistas consideram essa visita como um fator relevante para a queda militar no país⁴⁵.

Caminhando no mesmo sentido de Pasqualucci, Victor Abramovich afirma que “nos tempos de asfixia política, os Relatórios sobre países da Comissão serviram para documentar situações com rigor técnico e legitimar as denúncias das

⁴⁵ PASQUALUCCI, p. 440.

vítimas e suas organizações, além de expor e desgastar a imagem dos ditadores nas esferas local e internacional”⁴⁶.

Portanto, reconhecidamente, os estudos publicados, realizados em determinados países, acusados de violações reiteradas, possuíram efetividade não apenas no sentido de obstaculizar a continuidade das violações, mas também na busca pela redemocratização da região americana. Diante das lacunas do sistema da Carta da OEA, onde a Comissão não possui meios judiciais de compelir os Estados a lhe obedecerem, os relatórios se apresentam como importantes ferramentas de constrangimento, na busca da tutela dos direitos humanos.

Tanto que, em decorrência de suas recomendações dirigidas aos Estados estudados, a Comissão alcançou êxito em derrogar ou modificar leis, decretos e outros dispositivos que afetavam negativamente a vigência dos direitos humanos. Também logrou criar ou fortalecer mecanismos de proteção nos ordenamentos internos dos países e estabelecer e aperfeiçoar recursos e procedimentos para melhor tutela dos direitos humanos⁴⁷.

Até hoje, são mais de sessenta relatórios de países realizados e publicados pela Comissão, tendo iniciado o procedimento na década de sessenta, com Relatórios direcionados a Cuba, Haiti e República Dominicana⁴⁸. Via de regra, esses relatórios acabam por dar azo às visitas *in loco* aos países, até para que a Comissão tenha condições de investigar de forma apropriada a situação dos direitos humanos nos países.

A atribuição de realizar visitas *in loco*, a todos os países da OEA, está prevista no artigo 18, letra “g”, do Estatuto da Comissão, que determina a anuência ou convite do governo respectivo. Via de regra, após uma troca de mensagens entre a Comissão e o governo, a primeira solicita permissão para visitar o país, embora já tenha acontecido de o próprio governo tomar iniciativas para convidar a Comissão para as visitas⁴⁹. Teoricamente, ainda poderia acontecer que algum dos órgãos

⁴⁶ ABRAMOVICH, Victor. Das violações em massa aos padrões estruturais: novos enfoques e clássicas tensões no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Revista Internacional de Direitos Humanos – SUR*. São Paulo: Rede Universitária de Direitos Humanos. Vol. 6, n. 11, pp. 7-39, dez. 2009, p. 9.

⁴⁷ CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 43-44.

⁴⁸ CIDH. *Country Reports*. Disponível em: <http://www.iachr.org/pais.eng.htm>, acessado em 17 abr. 2014.

⁴⁹ BUERGENTHAL, p. 271.

políticos da OEA solicitasse a realização de observações *in loco* a determinado país, embora até hoje, nenhuma das visitas tenha ocorrido por esta origem⁵⁰.

Evidentemente, a recusa infundada de algum país em receber a visita da Comissão, ainda que não configure uma transgressão a normas jurídicas, evidencia que aquele governo não está dispostos a cooperar, podendo redundar em alguma sanção política a este Estado, no âmbito da Assembleia Geral da OEA. No entanto, essa negativa não impede que a Comissão elabore um relatório sobre a situação dos direitos humanos neste país, utilizando outras fontes de informações para tanto⁵¹.

Dos casos iniciais da Comissão - Cuba, Haiti e República Dominicana - os dois primeiros não permitiram as visitas, enquanto a última autorizou a entrada dos membros da Comissão, tornando-se o primeiro país a se submeter a visita *in loco*, que aconteceu de setembro de 1965 até julho de 1966. No caso de Cuba, a Comissão chegou a realizar investigações, por meio de oitiva de refugiados em Miami, no início da década de 60, mas a República Dominicana foi o primeiro país a receber, em seu próprio território, os membros da Comissão⁵².

A decisão da OEA de enviar uma Força de Paz Interamericana para o país buscava restabelecer as condições normais de governo, afetadas pela intervenção americana na guerra civil dominicana, ocorrida em 1965, bem como preservar os direitos humanos, sobre os quais a OEA recebera diversas denúncias de violação. Ao longo do período em que permaneceu na República Dominicana, a Comissão teve papel importante nas operações de paz, com diversas atividades de intermediadora, tais como negociar soltura de prisioneiros e liberação de líderes políticos para o exterior. Os membros da Comissão foram, inclusive, convidados pelo governo dominicano a observar e emitir relatórios sobre a eleição presidencial, que aconteceu em 1966⁵³.

⁵⁰ VARGAS CARREÑO, Edmundo. Funciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: observaciones *in loco* e informes sobre situaciones de derechos humanos. In: *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI* – Memória del Seminario de 23-24 de novembro de 1999. San Jose de Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2. ed., Tomo I, pp. 507-526, 2003, p. 515,

⁵¹ VARGAS CARREÑO, p. 512.

⁵² PADILLA, David J. The Inter-American Commission on Human Rights of the Organization of American States: a case study. *American University International Law Review*. Vol. 9, n. 1, pp. 95-115, 1993, p. 103.

⁵³ GOLDMAN, p. 870.

Foram muitas as violações detectadas nessa visita, dentre elas violação aos direitos à vida, de liberdade de residência e circulação, de segurança pessoal, de reunião e liberdade de expressão, opinião e disseminação de ideias. Com todas investigações finalizadas e recomendações ao governo feitas, a Comissão retirou-se do país dias após a eleição do novo presidente, em 1º de julho de 1966⁵⁴.

O *modus operandi* das visitas realizadas na República Dominicana, durante a década de sessenta, tornou-se o modelo que a Comissão adotou para as investigações *in loco*, o qual pouco foi alterado ao longo de todos os anos até os dias atuais, permanecendo os procedimentos semelhantes⁵⁵.

Normalmente, após as observações *in loco*, a Comissão apresenta recomendações aos governos, os quais muitas vezes solicitam ajuda da própria Comissão para implementá-las.

As regras sobre como a Comissão deve proceder com as visitas *in loco* estão definidas nos artigos 53 a 57 do Regulamento de Procedimento, aprovado em 2009. As principais normas constam dos artigos 56 e 57, os quais determinam que o Estado deve fornecer todas as facilidades necessárias para a missão, em especial assegurar que os seus membros não sofram represálias, disponibilidade de todos meios de transporte, que eles tenham acesso a prisões e qualquer outro centro de detenção, garantindo de modo geral a segurança dos membros da Comissão⁵⁶.

Mediante o exame dos artigos referidos, é possível perceber que o Regulamento da Comissão não visa apenas guiar suas atividades, mas também orientar os Estados membros da OEA sobre como proceder quando estão sendo investigados e recebendo membros da Comissão, com menção especial ao artigo 57, que elenca uma série de deveres do país, a fim de garantir a integridade física dos membros e a fiel realização de seus trabalhos.

Normalmente, as visitas *in loco* são amplamente noticiadas na mídia nacional do país objeto das observações e os membros da Comissão são recebidos pelo Chefe de Estado, se reunindo com ministros e outros oficiais, os quais garantirão total cooperação à investigação, que inclui, além da publicidade, o

⁵⁴ OEA. *Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre suas atividades na República Dominicana*. 01/set./1965 – 06/jul./1966. Disponível em: <http://www.iachr.org/countryrep/Rep.Dom.66eng/toc.htm>, acessado em 19 abr. 2014.

⁵⁵ BUERGENTHAL, p. 271.

⁵⁶ OEA. *Rules of procedure of the Inter-American Commission on Human Rights*. Aprovado pela Comissão em 2009. Disponível em: <http://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basic/rulesiachr.asp>, acessado em 20 abr. 2014.

encorajamento da população para que forneça todas informações pertinentes à Comissão⁵⁷.

As visitas *in loco*, via de regra, não respondem a petições individuais, mas sim denúncias de violações genéricas e sistemáticas dos direitos humanos. No entanto, nada impede que a Comissão, quando em visita, receba e investigue casos individuais que venham à tona no país⁵⁸.

Desta forma, as visitas *in loco* têm cumprido importante função preventiva, pois a iminência de receber representantes da Comissão inibe violações de direitos humanos, tanto durante a permanência dos seus membros no país como antes de sua chegada⁵⁹.

Com o incremento substancial de casos a serem analisados pela Comissão, nos últimos anos, sem ela ter recebido o devido aumento de orçamento e funcionários, têm se reduzido sensivelmente os estudos sobre países, pois os mesmos demandam um esforço considerável da Comissão. No entanto, em seu Relatório Anual, ela assegura, no capítulo IV, espaço para os Estados que ainda são ou podem ser alvo de relatórios individuais e visitas *in loco*.

E, em 1997, a Comissão apresentou cinco critérios para que um Estado conste do capítulo IV do Relatório Anual: (I) Estados cujo governo não tenha sido escolhido por eleições livres e transparentes; (II) Países em estado de emergência ou situação que suspenda garantias (III) Estados onde há claras e evidentes violações maciças dos direitos humanos; (IV) Estados em processo de transição; (V) Estados com situações temporárias que afetem o gozo dos direitos fundamentais pela população⁶⁰.

A fim de tornar seu trabalho mais efetivo e eficiente, a Comissão tem preferido realizar Relatórios Temáticos, que buscam focar em temas relevantes para a proteção dos direitos humanos, sobre determinados assuntos que merecem atenção especial por suas características, e não na situação de apenas um país.

⁵⁷ FARER, Tom J. The future of the Inter-American Commission on Human Rights: promotion versus exposure. In: MENDEZ, Juan E.; COX, Francisco. *El futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. San Jose de Costa Rica: IIDH, pp. 515-536, 1998, p. 525.

⁵⁸ LEDESMA, Héctor Faúndez. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: aspectos institucionales y procesuales*. San Jose de Costa Rica: IIDH, 3.ed., 2004, p. 45.

⁵⁹ VARGAS CARREÑO, p. 522.

⁶⁰ BUERGENTHAL, p. 275-276.

1.1.2 Relatórios temáticos

Além dos relatórios de países, a Comissão também emite Relatórios Temáticos, abrangendo temas de interesse regional ou que possam interessar vários Estados da OEA. Por ser autorizada a realizar audiências gerais e preparar relatórios sobre temas de direitos humanos, a Comissão não precisa se ater a casos específicos, iniciados por eventuais denúncias pontuais.

No contexto político do hemisfério, a partir dos anos noventa, a Comissão deparou-se com uma maior variedade e complexidade nos casos que recebeu. Por isso, se viu compelida a modificar sua forma de trabalho. Embora ainda receba a maioria de seus casos referentes a violações de direito à vida e à integridade pessoal, hoje a Comissão tem recepcionado um número crescente de denúncias por múltiplas formas de discriminação⁶¹. E estes novos casos a serem enfrentados representam os principais assuntos dos Relatórios Temáticos.

Esses Relatórios Temáticos buscam revelar situações coletivas e problemas estruturais que podem não estar devidamente refletidos nos casos individuais. Do ponto de vista promocional, eles têm ainda uma perspectiva mais definida que os relatórios de países, que muitas vezes são entendidos como mecanismos para expor determinado Estado à comunidade internacional, enquanto os temáticos buscam apresentar a situação de determinado grupo de pessoas⁶².

O foco principal dos Relatórios é compreender e estudar as proteções e padrões existentes sobre o assunto nos países das Américas, por meio do estudo das legislações e opiniões de organizações e da população, discutindo as necessidades e problemas enfrentados pelo grupo objeto do trabalho. Os informes procuram oferecer um diagnóstico das principais virtudes e desafios dos Estados sobre o tema, apresentando ao final recomendações para que eles possam implementar uma política de proteção dos direitos humanos de determinado grupo mais efetiva e menos discriminatória.

Para a realização dos Relatórios Temáticos, a Comissão conta com a contribuição das organizações não-governamentais (ONGs), que são um fator de

⁶¹ DULITZKY, Ariel; GONZÁLEZ, Felipe. Derechos Humanos y la Organización de los Estados Americanos, 1999-2000. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. N. 30-31, edición especial, pp. 189-236, 2001, p. 217.

⁶² ABRAMOVICH, p. 13.

participação e vigilância democrática essencial ao SIDH. As ONGs não se limitam a participar nos relatórios temáticos, mas também auxiliam nas visitas *in loco* e concedendo informações sobre os países⁶³.

A ideia fundamental desses relatórios é estimular a consciência pública sobre os direitos humanos nas Américas, voltando a atenção da população para alguns temas específicos.

A Comissão tem recorrido cada vez mais aos relatórios para estudar problemas particulares da região. Os mais recentes relatórios temáticos que se encontram publicados são: direitos das crianças, mulheres, trabalhadores migrantes e suas famílias, populações indígenas, pessoas privadas de liberdade, defensores dos direitos humanos, direitos dos afrodescendentes, dentre outros⁶⁴.

Tendo em vista esses novos assuntos a serem enfrentados pela Comissão, referentes a uma realidade mais atual das sociedades, os Relatórios Temáticos se converteram em importantes mecanismos de disseminação de informação referentes aos direitos humanos envolvidos em cada caso, as realidades dos países e como estes devem proceder para mitigar violações contra esses grupos.

1.1.3 Petições individuais

Além de atuar com visitas a países e elaboração de relatórios, tanto sobre países quanto temáticos, a Comissão detém outra importante atribuição no âmbito do sistema de direitos humanos da Carta da OEA, que é o exame de petições de vítimas de violações de direitos humanos, previsto no artigo 20, letra “b” de seu Estatuto, cujo texto inclui todos Estados membros da OEA que não são partes da Convenção. Portanto, deve haver denúncia sobre presumidas violações dos direitos consagrados na Carta da OEA ou na DADH.

Ao contrário de outros sistemas regionais de direitos humanos, não há qualquer limitador sobre quem pode encaminhar uma petição para a Comissão.

⁶³ CORAO, Carlos M. Ayala. Reflexiones sobre el futuro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. N. 30-31, edición especial, pp. 91-127, 2001, p. 121.

⁶⁴ BUERGENTHAL, p. 278-279.

Qualquer Estado, indivíduo ou grupo de indivíduos, ou ainda uma organização não-governamental, pode peticionar junto a Comissão, mesmo não sendo vítima da alegada violação⁶⁵.

A Comissão foi, no contexto interamericano, a primeira instituição de direitos humanos a conceder status de sujeito de direito aos indivíduos, que antes devem, como já foi mencionado, utilizar-se dos remédios jurídicos internos para poder pleitear seus direitos no âmbito da Comissão. No intuito de reconhecer a posição muitas vezes hipossuficiente do peticionante, a Comissão adota algumas regras procedimentais flexíveis, pois tampouco é obrigatória a utilização de advogado para demandar em seu sistema. Além disso, a informalidade permite maior grau de admissibilidade das petições⁶⁶.

Os artigos 51 e 52 do Regulamento da Comissão (*Rules of Procedure*) apresentam alguns procedimentos básicos sobre como ela deve agir quando recebe as petições referentes a Estados que não sejam partes da Convenção, embora o artigo 52 remeta a diversas normas aplicáveis aos Estados partes da mesma. Em verdade, o procedimento é muito semelhante, pois ficam de fora apenas as determinações referentes ao encaminhamento do caso para a Corte, presente nos artigos 45 e 46. Os demais artigos são coincidentes.

Desta forma, a Comissão processa as petições da mesma forma que aquelas recebidas sob a égide da Convenção. Há um juízo de admissibilidade, onde é verificado se existe violação a direitos previstos na Carta da OEA ou da DADH, em seguida o Estado violador é informado sobre as razões da denúncia e tem prazo de três meses para apresentar suas observações, podendo haver audiência ou visitas *in loco* ao Estado. A Comissão buscará, em qualquer etapa, a requerimento das partes ou por iniciativa própria, uma solução amistosa, que pode ser benéfica para todos envolvidos. Em não havendo acordo amigável, ela apresenta sua decisão quanto ao mérito, que dará origem a um relatório. Caso o Estado seja considerado responsável, a Comissão fará recomendações para que o Estado suspenda as violações e efetue reparações à vítima⁶⁷.

⁶⁵ SHELTON, Dinah. The jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights. *American University International Law Review*. Vol. 10, n. 1, pp. 333-372, 1996, p. 342.

⁶⁶ WALSH, J. Lauchlan; SUAGEE, Dean B.; SCHLANGER, Phoebe. The Inter-American Human Rights System: into the 1990s and beyond. *American University International Law Review*. Vol. 3, n. 2, pp. 517-565, 1988, p. 520-521.

⁶⁷ PASQUALUCCI, p. 439.

A principal diferença dos dois sistemas de análise de petições está no desfecho do caso. Enquanto pela Convenção, o caso pode ser encaminhado para a Corte caso haja desrespeito pelo Estado das recomendações efetuadas, no sistema da Carta da OEA, essa possibilidade não existe. O objetivo desse sistema é a elaboração de recomendações ao Estado para a observância e garantia dos direitos humanos, encerrando o procedimento com essas recomendações⁶⁸.

Caso haja descumprimento das recomendações pelo Estado, a Comissão pode, conforme o artigo 18, "f" de seu Estatuto⁶⁹, decidir pelo encaminhamento do caso à Assembleia Geral da OEA, para que esta adote medidas políticas, que fomentem o respeito aos direitos humanos. Como a Assembleia Geral não possui poderes explícitos para organizar sanções pelo descumprimento dos preceitos da Carta e da DADH, é difícil a efetiva responsabilização do Estado pela violação, pois, além disso, a Assembleia é um órgão intergovernamental, com representantes de todos Estados membros, inclusive do Estado violador e, com isso, as decisões podem ter um viés político⁷⁰.

É possível concluir, então, que o formato quase-judicial do sistema de proteção dos direitos humanos da Carta da OEA, onde a Comissão é órgão central e mais importante, embora seja de extrema valia para todo o SIDH, possui algumas lacunas. Os poderes atualmente reunidos pela Comissão neste contexto lhe permitem operar de forma preventiva e definitiva. Preventiva quando elabora os relatórios temáticos ou sobre os países e realiza visitas *in loco*, a fim de tomar conhecimento da situação da tutela dos direitos humanos em determinado Estado. Definitiva quando a Comissão atua no exame das petições individuais, com denúncias contra países não signatários da Convenção Americana, onde atuará de forma a investigar o caso e elaborar recomendações para a cessação das violações.

Assim, é possível verificar algumas falhas no sistema, pois a Comissão carece de meios de constrangimento para o imediato cumprimento de suas recomendações, restando apenas a possibilidade de encaminhamento do caso para a Assembleia Geral da OEA, que pode tomar medidas políticas contra o Estado infrator, ou ainda, torcer para que a publicidade negativa, recebida pelo país na

⁶⁸ RAMOS, 2002, p. 66-68.

⁶⁹ Artigo 18, "f", Estatuto CIDH. A Comissão tem as seguintes atribuições com relação aos Estados membros da Organização: apresentar um relatório anual à Assembleia Geral da Organização no qual se levará na devida conta o regime jurídico aplicável aos Estados Partes da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e aos Estados que não o são.

⁷⁰ RAMOS, 2002, p. 68-69.

comunidade internacional em eventual descumprimento das medidas propostas, demova os Estados de ignorar os preceitos da Comissão.

Diante disso, é importante comparar o mecanismo de funcionamento do subsistema da Carta da OEA com o da Convenção, da qual a Comissão também é parte importante, embora divida as atenções com outro órgão central, a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

1.2 A Comissão como órgão da Convenção Americana

A Convenção Americana de Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de San Jose da Costa Rica, foi aberta para assinaturas em fins de 1969, durante uma conferência, realizada na capital costa-riquenha. Conforme sua regra determinava, depois de alcançar o número mínimo de onze ratificações, acabou por entrar em vigor em meados de 1978.

E, mesmo em vigor, muitos países se demoraram para ratificá-la. Prova desse atraso nas adesões à Convenção é que o Brasil só o fez em setembro de 1992⁷¹. Atualmente, 25 dos 35 membros da OEA já ratificaram a Convenção, mas ainda estão de fora países importantes do hemisfério, como os Estados Unidos e o Canadá, além de outras nações menores.

A Convenção busca garantir um extenso rol de direitos, com destaque para: direito à personalidade jurídica, direito à vida, direito de não escravidão, direito à liberdade, direito a um julgamento justo, direito à compensação por erro judiciário, direito à privacidade, direito à liberdade de consciência, religião, pensamento e expressão, direito de resposta, direito à liberdade de movimento e residência, dentre outros. Com este extenso catálogo de direitos na Convenção, os Estados partes têm obrigação de respeitar e assegurar o seu livre e pleno exercício, sem discriminação, devendo tomar todas medidas legislativas e de qualquer outra natureza que sejam necessárias para efetivar tais direitos⁷².

⁷¹ PIOVESAN, Flávia. Introdução ao Sistema Interamericano de proteção dos Direitos Humanos: a Convenção Americana de Direitos Humanos. In: GOMES, Luiz Flávio; PIOVESAN, Flávia. *O Sistema Interamericano de proteção dos direitos humanos e o Direito Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, pp. 17-52, 2000, p. 29-30.

⁷² PIOVESAN, 2013, p. 134-135.

Os direitos previsto na Convenção são suplementados por uma cláusula ampla de não discriminação e pela obrigação dos Estados de ajustar suas normas domésticas com o fito de garantir os preceitos da Convenção e sua efetividade. Isso significa repelir leis e práticas que violem as garantias ou que prejudiquem o exercício dos direitos da Convenção. Os Estados têm o dever não apenas de respeitar os direitos previstos no documento, mas também assegurar seu exercício livre e completo. Com isso, percebe-se previsão de obrigações positivas e negativas para os Estados, que não devem violar os direitos fundamentais e, ao mesmo tempo, devem adotar quaisquer medidas necessárias para garantir o seu gozo⁷³.

Seguindo a linha da DADH, que estabeleceu que a proteção internacional dos direitos humanos deveria ser o principal objetivo do direito americano, a Convenção estabeleceu que a Comissão e a Corte seriam os meios de proteção dos direitos que ela enuncia⁷⁴, determinando o estabelecimento desses dois órgãos.

Assim, depois de anos em que a Comissão atuou como membro central do SIDH, a entrada em vigor da Convenção trouxe essa mudança institucional importante e, no fim da década de setenta, a Comissão passou a ter a companhia da Corte Interamericana de Direitos Humanos como órgão de importância na defesa dos direitos fundamentais no hemisfério. Como a Comissão já existia no sistema da Carta da OEA, ela acabou por acumular as funções previstas em ambos documentos.

Interessante salientar, ainda, a diferença de tratamento que ambas instituições receberam, no que tange às suas competências: a Convenção estabeleceu que os Estados partes aceitavam *ipso facto* a competência automática da Comissão para apreciar as petições individuais contra eles próprios⁷⁵. Ou seja, no momento em que ratificam a Convenção, os Estados reconhecem o poder da Comissão.

Com a Corte, acontece o inverso. Aqueles países que ratificarem a Convenção devem ainda reconhecer expressamente a competência da Corte para julgar casos envolvendo o Estado. Com isso, diminuiu-se sobremaneira o seu espectro de atuação, pois diversos países ainda não a reconheceram como órgão

⁷³ BUERGENTHAL, p. 282-283.

⁷⁴ DULITZKY, Ariel. El sistema interamericano en transición: La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la justicia transicional. In: ASSY, Bethania; *et alli* (coord.). *Direitos Humanos: justiça, verdade e memória*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, pp. 203-223, 2012, p. 206.

⁷⁵ PIOVESAN, 2000, p. 37.

competente para julgá-los. É a chamada competência facultativa, onde a Corte só poderá exercer jurisdição se o Estado deixar claro o seu reconhecimento do tribunal, por meio de uma declaração expressa e incondicional⁷⁶.

O processo de coexistência entre os dois subsistemas foi objeto não apenas da Conferência de San Jose, em 1969, mas também do Conselho Permanente da OEA, conforme aponta o Relatório Anual da Comissão, de 1978. Ao tratar da transição entre a então Comissão da Carta da OEA para aquela prevista na Convenção, resolveu o Conselho Permanente que a instituição já existente continuaria no exercício de suas funções, aplicando seu Estatuto e Regulamento, a todos Estados que não fossem parte da Convenção. E, quanto àqueles que ratificassem a Convenção, a Comissão aplicaria seus novos Estatuto e Regulamento⁷⁷. Com base neste documento, fica claro que a Comissão passaria a ser dotada de uma dualidade de funções, conforme o Estado junto ao qual estivesse atuando, aplicando a Convenção ou a DADH.

Portanto, além das atribuições conferidas à Comissão pelo sistema da Carta da OEA, já estudadas, ela também recebeu atenção especial da Convenção, que delimita em seu artigo 41 e seguintes as funções da Comissão, enquanto órgão do novo sistema. As principais funções incluem promover a observância dos direitos humanos e servir de órgão consultivo da OEA, em matéria de direitos humanos. Para exercer essas funções, a Convenção determinou poderes específicos para a Comissão, tais como elaborar recomendações aos países, preparar estudos e relatórios, solicitar informações e tomar medidas quanto às petições e comunicações. O maior sucesso da Comissão tem sido, inegavelmente, no que concerne aos casos genéricos, como estudos sobre países e relatórios temáticos e periódicos, onde a instituição logrou sensível êxito no passado⁷⁸.

No que diz respeito ao encaminhamento de casos para a Corte, Dinah Shelton afirma que tanto a Comissão quanto os Estados costumavam aparentar relutância em utilizar esta faculdade para decidir casos individuais, embora a

⁷⁶ GUERRA, Sidney. A proteção internacional dos direitos humanos no âmbito da Corte Interamericana e o controle de convencionalidade. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*. V. 32.2, pp. 341-366, jul./dez. 2012, p. 345.

⁷⁷ CIDH. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos humanos – 1978*. Seção Primeira, Item “D”. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/78sp/indice.htm>, acessado em 07 maio 2014.

⁷⁸ SHELTON, Dinah. Improving Human Rights Protection: recommendations for enhancing the effectiveness of the Inter-American Commission and Inter-American Court of Human Rights. *American University International Law Review*. Vol. 03, n. 02, pp. 323-337, 1988, p. 325-327.

Comissão tenha, nos últimos anos, aumentado sua participação no trabalho da Corte⁷⁹. Nesse caso, a respeitável posição da autora apresenta certo pessimismo exacerbado, pois inegavelmente a Corte tem aparecido e operado cada vez mais, decidindo casos que lhe são encaminhados.

A Comissão age como porta de entrada dos casos contenciosos perante a Corte, pois conforme a Convenção, não é possível apresentar os casos diretamente à segunda, sem antes serem analisados e processados pela primeira. Além disso, apenas Estados e a própria Comissão podem demandar na Corte, não sendo disponibilizado aos indivíduos este poder⁸⁰.

Os demais sujeitos devem, antes, submeter seu caso para a Comissão, sendo essa uma de suas principais funções no sistema da Convenção, de receber as petições individuais, analisá-las e, caso não alcance êxito em negociações amigáveis, submeter o caso para a Corte⁸¹.

Importante não confundir essa impossibilidade dos indivíduos de encaminharem sua petição diretamente para a Corte com o reconhecimento da subjetividade jurídica ativa do indivíduo, ou seja, ainda que não possam dirigir-se diretamente à Corte, os indivíduos possuem capacidade processual internacional.

O direito de petição individual internacional, que assegura o acesso à justiça em nível internacional, é uma conquista do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Entende Cançado Trindade que a contraposição do demandante individual com o Estado demandado faz parte da essência da proteção internacional dos direitos humanos, colocando o ser humano como sujeito de direito, com plena capacidade processual internacional, ainda que não tenha reconhecido seu *locus standi in judicio* na Corte, apenas por representação da Comissão⁸².

O ser humano é a verdadeira vítima da lesão aos direitos humanos e é aquele que vai se beneficiar das reparações que porventura forem determinadas.

⁷⁹ SHELTON, 1988, p. 328-329.

⁸⁰ NEUMAN, Gerald L. Import, export and regional consent in the Inter-American Court of Human Rights. *European Journal of International Law*. Vol. 19, n. 1, pp. 101-123, 2008, p. 103.

⁸¹ VASCO, Miguel A. O Sistema Interamericano de proteção dos direitos humanos. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto (ed.). *A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no Direito Brasileiro*. San Jose da Costa Rica: IIDH, ACNUR, CIVC, CUE. Pp. 653-662, 1996, p. 654.

⁸² CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. A pessoa humana como sujeito do direito internacional: a experiência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: MENEZES DIREITO, Carlos Alberto; CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; PEREIRA, Antônio Celso Alves (coord.). *Novas Perspectivas do Direito Internacional Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, pp. 495-532, 2008, p. 504-510.

Ele se encontra no princípio e no fim do processo, ele é o verdadeiro demandante e beneficiário, devendo assim fruir dessa capacidade processual⁸³.

Portanto, é possível concluir que o indivíduo é sujeito de direito internacional, na opinião da maioria da doutrina, que reconhece a capacidade processual internacional do mesmo. E essa capacidade é exercida, no âmbito interamericano dos direitos humanos, por meio de petições encaminhadas à Comissão, que promoverá as investigações e procedimentos cabíveis. Em não havendo sucesso na busca pela solução amigável, o caso é encaminhado para a Corte.

Assim, a Convenção confere à Comissão atribuições que precedem o processo jurisdicional, junto à Corte, sendo portanto um órgão imprescindível no procedimento dessa e do sistema como um todo. Diante das características de sua atuação, não é equivocado qualificar a Comissão como uma espécie de Ministério Público do sistema interamericano, pois ela atua com independência, tem legitimidade para agir perante a Corte e também por ser chamada a intervir em todos os casos que tramitam nesse órgão, como representante dos membros da OEA⁸⁴.

Pelo sistema da Convenção, a Comissão deve tomar atitudes no que diz respeito a petições e outras comunicações encaminhadas a sua autoridade, sob a previsão dos artigos 44 a 51 da Convenção. Conforme seu texto, as denúncias devem versar sobre violações dos direitos previstos nela, inclusive violações de direitos econômicos, sociais e culturais, que foram incluídos no rol de direitos da Convenção pelo Protocolo de San Salvador, de 1988.

Os procedimentos da Comissão para analisar essas petições individuais podem ser divididos em duas etapas distintas: a primeira se refere às condições de admissibilidade do pedido. Feito o exame de admissibilidade, passa-se para a fase seguinte, chamada processual, onde há possibilidade do contraditório, tentativa de composição amigável e eventual encaminhamento do caso para a Corte. A seguir, tais etapas serão estudadas.

⁸³ DEL'OLMO, Florisbal de Souza. A subjetividade internacional do ser humano: algumas reflexões. In: MENEZES DIREITO, Carlos Alberto; CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; PEREIRA, Antônio Celso Alves (coord.). *Novas Perspectivas do Direito Internacional Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, pp. 689-708, 2008, p. 699.

⁸⁴ JAYME, p. 72-73.

1.2.1 Exame de petições

O exame de petições pela Comissão, como órgão da Convenção, obedece parâmetros parecidos com o estudado enquanto instituição da Carta da OEA, embora com algumas especificidades decorrentes do documento que a rege. Em primeiro lugar, cumpre entender que, no âmbito da Comissão, as petições individuais são uma forma mais recente de tutelar os direitos humanos. Antes, dava-se muita atenção aos relatórios de países e visitas *in loco*, pois a realidade política regional era muito diferente.

Como bem aponta Claudio Grossman:

“O sistema de exame de petições nem sempre foi o modo mais usual e eficiente de se discutir violações de direitos humanos no hemisfério. A Comissão se utilizava mais de relatórios de países e visitas *in loco* a Estados membros da OEA, impulsionada pela opinião pública, particularmente nos casos de violações sistemáticas e em massa. Com a evolução da situação política do hemisfério e a diminuição dramática nas violações de direitos políticos, o sistema de petições se tornou o principal veículo para se tutelar violações de direitos humanos. [...] O sistema de petições foi adotado como meio predominante para melhorar a proteção dos direitos humanos e desenvolver padrões uniformes e coesos, reduzindo a dependência, mas sem abandonar, os outros mecanismos já existentes”⁸⁵.

Assim, hoje os dispositivos constantes dos artigos 44 e 45 da Convenção são mais utilizados. Esses artigos concedem poderes à Comissão, no sentido de que ela deve atender e examinar as petições individuais e comunicações entre Estados. Como já foi dito, ao aderir à Convenção, todos os Estados aceitam a jurisdição da Comissão para examinar as petições individuais encaminhadas contra eles.

No caso das reclamações entre Estados, onde um Estado peticiona contra outro, há um requisito adicional para que a Comissão tenha competência. É necessário que ambos tenham não apenas ratificado a Convenção, mas também reconhecido a jurisdição interestatal da Comissão, prevista no artigo 45 da Convenção. Dispõe o artigo que o reconhecimento pode ser feito *ad hoc*, para um caso ou período específico, ou de forma geral, por período indeterminado, podendo

⁸⁵ GROSSMAN, Claudio. The Inter-American System and its evolution. *Inter-American and European Human Rights Journal*. Vol. 02, n. 1-2, pp. 49-65, 2009, p. 49-50.

ser no mesmo instrumento de ratificação ou em documento apartado. Atualmente, metade dos Estados partes da Convenção utilizaram-se da declaração genérica. Até hoje, apenas dois casos interestatais foram intentados na Comissão⁸⁶.

Interessante salientar que o SIDH inverte a lógica do sistema europeu, no que tange aos procedimentos individuais e interestatais. Pelo sistema interamericano, o procedimento individual é de adesão obrigatória, enquanto o interestatal é facultativo, dependendo de manifestação expressa do Estado. De outra banda, no sistema europeu, acontece o oposto, com o procedimento estatal sendo de adesão obrigatória e o de petições individuais sendo facultativo⁸⁷.

No sistema da Convenção, a Comissão recebe as petições e comunicações que relatam supostas violações aos direitos humanos protegidos pelo tratado, submetendo as mesmas a um juízo de admissibilidade, tal qual acontece no sistema da Carta da OEA, com regras semelhantes.

O artigo 46(1) da Convenção aponta os requisitos necessários para o exame da petição, com as seguintes previsões:

Artigo 46

1. Para que uma petição ou comunicação apresentada de acordo com os artigos 44 ou 45 seja admitida pela Comissão, será necessário:

- a. que hajam sido interpostos e esgotados os recursos da jurisdição interna, de acordo com os princípios de direito internacional geralmente reconhecidos;
- b. que seja apresentada 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. que a matéria da petição ou comunicação não esteja pendente de outro processo de solução internacional; e
- d. que, no caso do artigo 44, a petição contenha o nome, a nacionalidade, a profissão, o domicílio e a assinatura da pessoa ou pessoas ou do representante legal da entidade que submeter a petição⁸⁸.

No texto acima, é possível vislumbrar o reconhecimento de que a prioridade na resolução das violações é dos tribunais nacionais e que, tendo sido

⁸⁶ O primeiro caso, recebido em 2006, foi apresentado pela Nicarágua, que alegava que a Costa Rica havia incorrido em violações dos artigos 1.1, 8, 24 e 25 da Convenção, por não cumprir as garantias de proteção dos direitos humanos da população nicaraguense migrante em seu território. A Comissão inadmitiu o caso, por entender que os recursos internos não haviam sido exauridos (Informe 11/07 da CIDH). O segundo caso, recebido em 2009 pela Comissão, foi apresentado pela Equador contra a Colômbia, alegando violações da Convenção pela morte de um equatoriano como resultado de uma ação militar colombiana contra um acampamento das FARC. O caso encerrou-se sem decisão da Comissão, pois ambos Estados chegaram a um acordo, que culminou com a desistência da demanda pelo Equador (Informe 96/13 da CIDH).

⁸⁷ RAMOS, 2001, p. 73.

⁸⁸ OEA. Convenção Americana de Direitos Humanos.

esgotados os recursos internos, sendo respeitado o prazo de seis meses da decisão definitiva doméstica, sem que haja litispendência internacional, aí sim a Comissão considerar-se-á competente para analisar a questão.

Muito bem se posiciona Lisa Laplante, quando afirma que “o artigo 46 representa mais do que requerimentos procedimentais, mas também a ideia abrangente de que um sistema regional de direitos humanos é apenas um instrumento temporário, quando os sistemas domésticos falharem em encontrar um recurso interno para o direito violado da vítima”⁸⁹.

Essa regra dá ao Estado a oportunidade de reparar o suposto dano dentro de seu próprio ordenamento, antes de ver invocada sua responsabilidade internacional. Presente está a noção de que a Comissão atua como apoio suplementar e não como substituto da jurisdição nacional dos Estados partes, uma vez que a proteção internacional se inicia quando se encerra a segurança doméstica⁹⁰.

O esgotamento dos recursos internos tem um papel importante, no sentido de respeitar a soberania nacional, pois enfatiza o caráter subsidiário do Direito Internacional. No caso do Direito Internacional dos Direitos Humanos, a exigência fundamental é de uma conduta ativa do Estado, no sentido de prover recursos domésticos para solução da violação. A não observância desse preceito, aliada à interpretação sistemática que privilegia o acesso do indivíduo às instâncias internacionais, tornou necessária a previsão de exceções à regra do esgotamento de remédios internos⁹¹.

Essas exceções já foram reconhecidas pela Corte, no sentido de que o esgotamento de recursos internos deve ser respeitado, mas sem que essa exigência impeça a tutela dos direitos humanos previstos na Convenção.

Assim, a Convenção apresenta, no artigo 46(2), as exceções ao princípio do esgotamento dos recursos domésticos, onde pode haver mitigação desta regra, em detrimento da possibilidade de defesa dos direitos envolvidos, quando: não haja, na legislação do Estado, o devido processo legal para a proteção do direito supostamente violado; não tenha sido permitido ao presumido prejudicado o acesso

⁸⁹ LAPLANTE, Lisa J. Bringing effective remedies home: the Inter-American Human Rights System, reparations, and the duty of prevention. *Netherlands Quarterly of Human Rights*. Vol. 22/3, pp. 347-288, 2004, p. 361-362.

⁹⁰ VOLIO, Fernando. The Inter-American Commission on Human Rights. *The American University Law Review*. Vol. 30, n. 1, pp. 65-78, 1981, p. 75.

⁹¹ RAMOS, 2001, p. 75-76.

aos recursos da jurisdição interna, ou tenha sido impedido de esgotá-los; ou, ainda, caso houver demora injustificada na decisão dos recursos.

Robert Norris salienta que, para bem instruir a petição, sobre a questão do esgotamento dos remédios domésticos, é interessante que ela contenha informações sobre os recursos internos utilizados, ou ainda uma declaração de que todos aqueles disponíveis foram esgotados, conforme os princípios de Direito Internacional. O autor indica, ainda, que provas documentais de decisões terminativas, exaradas por tribunais ou autoridades competentes, são importantes e devem ser apresentados junto à petição⁹².

Quanto ao prazo de seis meses para apresentação do caso perante à Comissão, contados da data da decisão interna definitiva, é evidente que o mesmo está condicionado ao esgotamento dos recursos internos. Assim, entende André Ramos que a arguição da intempestividade cabe ao Estado interessado na subsidiariedade da jurisdição internacional, que advém do prévio esgotamento dos recursos internos⁹³.

Sobre o outro requisito de admissibilidade, de inexistência de litispendência internacional, diz respeito a limitação de uso simultâneo dos vários sistemas coletivos de proteção internacional dos direitos humanos. Assim, em nome da segurança jurídica e da coerência entre as decisões de órgãos internacionais, não é possível utilizar mais de um sistema de forma simultânea, conforme a vedação do artigo 46, letra “c”, da Convenção. No entanto, André Ramos salienta que o Regulamento da Comissão estabelece, em seu artigo 39, inciso segundo, que a mesma pode conhecer de um caso, quando o procedimento instaurado perante outro órgão internacional for apenas de exame de situação geral de direitos humanos. Com propriedade, o autor assinala ainda que:

“[...] se os fatos narrados já houver sido apreciados por outra instância internacional, falece atribuição à Comissão Interamericana de Direitos Humanos para apreciá-lo. Por outro lado, diferentemente da exceção de litispendência, a exceção de coisa julgada é peremptória, não admitindo mais a revisão do caso perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos”⁹⁴.

⁹² NORRIS, Robert E. Bringing Human Rights Petitions before the Inter-American Commission. *Santa Clara Law Review*. Vol. 20, n. 3, pp. 733-772, 1980, p. 742.

⁹³ RAMOS, 2001, p. 76.

⁹⁴ RAMOS, 2001, p. 77-78.

Portanto, quando se trata da exceção por litispendência, é possível se deparar com situações em que ela possa ser relativizada, como no caso de desistência da petição protocolada anteriormente, por exemplo. Por outro lado, a exceção por coisa julgada é peremptória, ou seja, extingue o feito, não admitindo revisão dos fatos.

Com isso, encerra-se a fase de admissibilidade das petições individuais, quando se adentra em novo momento, chamado procedimental, com novas etapas a serem observadas, dessa vez envolvendo ambas as partes.

1.2.2 Papel da Comissão perante a Corte Interamericana

Reconhecendo os requisitos mencionados, a Comissão abre a petição para contraditório do Estado requerido, solicitando informações ao governo denunciado. Após recebê-las, ou passado o prazo sem manifestação, a Comissão verifica se existem ou subsistem os motivos da petição intentada.

Em caso negativo, arquiva-se o expediente. Ao entender que a comunicação não merece prosperar, a Comissão emite decisão definitiva, sem que haja qualquer possibilidade de recurso pelo requerente, ainda que a decisão favorável ao Estado seja por maioria. André Ramos afirma que:

“Como todas as petições contra os Estados têm que ser processadas perante a Comissão, a posição jurídica da Comissão favorável aos Estados requeridos sobre determinada conduta, por consequência, tem o caráter definitivo, colocando-a no papel de intérprete final da Convenção Americana de Direitos Humanos nestes casos.

[...] Esse papel de intérprete final da Convenção Americana de Direitos Humanos exercido pela Comissão, que apontamos, já foi criticado duramente pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, que se considera a única intérprete definitiva da Convenção”⁹⁵.

Esse *dominus litis absoluto*, exercido pela Comissão, a contragosto da Corte, é perfeitamente compatível com seu status de órgão internacional, que desfruta de independência, imparcialidade e igualdade hierárquica com a Corte. Além do mais, tal procedimento respeita as normas da Convenção.

⁹⁵ RAMOS, 2001, p. 81.

Caso a Comissão entenda pela existência de violação dos direitos humanos, temos assim o início da fase conciliatória, previsto no texto da Convenção, em seu artigo 48, letra “f”, que determina que a Comissão se coloque à disposição das partes para a tentativa de se chegar a uma solução amistosa do litígio, fundada no respeito aos direitos humanos reconhecidos na Convenção. No caso de se alcançar um acordo amigável, a Comissão prepara um relatório que descreve todos os fatos investigados e os termos do acordo alcançado⁹⁶.

Embora seja uma iniciativa elogiável e importante, a conciliação como mecanismo para se superar a controvérsia internacional deve ser utilizada com cautela, nos casos de responsabilidade internacional do Estado por violação dos direitos humanos protegidos na Convenção, pois a noção clássica de litígio é inadequada ao caso. Nessas situações, os direitos em questão não pertencem a um Estado em especial, mas sim ao conjunto de Estados contratantes do tratado internacional de direitos humanos⁹⁷.

Sobre a atuação da Comissão no procedimento de conciliação, tanto o seu Regulamento quanto a Convenção são imprecisos, pois não definem o papel exato que ela representará na solução amistosa. Por outro lado, essa flexibilidade do sistema permite que as partes se aproximem paulatinamente das posições que interessam, tendo a Comissão como intermediadora, tentando buscar uma solução amistosa⁹⁸. Dessa forma, a Comissão acaba atuando como meio de aproximação e mediação das partes.

Esgotada a conciliação, sem êxito na composição amigável, a Comissão redigirá um relatório, apresentando os fatos pertinentes ao caso e suas conclusões, inclusive com recomendações ao Estado violador, que tem prazo de três meses para manifestar-se e dar cumprimento às recomendações feitas. Durante esse período, o caso continua aberto à solução amistosa pelas partes e pode acabar de três formas: o caso pode ser resolvido de forma amigável; ou pode ser submetido para a Corte, pelo Estado envolvido ou pela própria Comissão; ou, ainda, nenhuma das duas opções acima pode acontecer⁹⁹.

⁹⁶ BUERGENTHAL, p. 290.

⁹⁷ RAMOS, 2001, p. 80.

⁹⁸ PIÉROLA, Nicolás de; LOAYZA, Carolina. La solución amistosa de reclamaciones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Revista Instituto Interamericano de Derechos humanos*. Vol. 22, pp. 173-230, jul./dez. 1995, p. 205-206.

⁹⁹ VOLIO, p. 76.

Caso nada aconteça, passando-se os três meses sem que haja manifestação do Estado, no sentido de atender as comunicações da Comissão, a mesma pode encaminhar o caso para a Corte. Antigamente, a Comissão podia analisar caso a caso o envio à Corte, mas seu novo Regulamento, de 2001, determina que todos os casos de desobediência de Relatórios sejam encaminhados, exceto se a Comissão decidir o contrário por maioria absoluta de votos¹⁰⁰.

Se a Comissão entender pelo não encaminhamento do caso para a Corte, ela deverá emitir suas opiniões finais e conclusões sobre o caso, inclusive redigindo recomendações para o Estado, fixando prazo para a cessação das violações. Ao fim do prazo determinado, a Comissão decide se suas recomendações foram adotadas pelo Estado e também se publicará o informe do caso em seu relatório anual¹⁰¹.

Como o encaminhamento dos casos à Corte é decisão discricionária da Comissão, acaba que muitos não são encaminhados pelos critérios estabelecidos, o que alguns autores entendem que prejudica os direitos humanos envolvidos. Conforme já estabelecido pela própria Corte, a Comissão deve encaminhar não apenas os casos mais graves, mas também aqueles cuja complexidade e transcendência fazem com que mereçam a análise judicial da Corte¹⁰².

Assim, segundo a Convenção e o Regulamento da Comissão, ela tem a capacidade de decidir casos ou encaminhá-los para a Corte e, conforme o artigo 57 da Convenção, a Comissão deve aparecer em todos os casos contenciosos envolvendo o tribunal, não importando que a origem dos mesmos seja uma petição individual ou ações entre Estados.

Como já referido, a atuação da Comissão nos casos da Corte reveste-a de atribuições semelhantes ao Ministério Público, sendo ela mais do que uma parte processual. Como bem informam Buergenthal, Shelton e Stewart, a própria Corte já referiu essa característica ao julgar o caso Viviana Gallardo, n. G 101/81. Os autores concluem, com propriedade:

“A referência da Corte à instituição legal latino-americana, conhecida como Ministério Público, foi feita com intuito de deixar claro que a Comissão aparece perante a Corte como protetora da integridade legal e institucional do sistema da Convenção. Nesse sentido, é

¹⁰⁰ BUERGENTHAL, p. 291.

¹⁰¹ PIOVESAN, 2000, p. 40.

¹⁰² GALLI, Maria Beatriz; KRSTICEVIC, Viviana; DULITZKY, Ariel E. A Corte Interamericana de Direitos Humanos: aspectos procedimentais e estruturais de seu funcionamento. In: GOMES, Luiz Flávio; PIOVESAN, Flávia. *O Sistema Interamericano de proteção dos direitos humanos e o Direito Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, pp. 81-101, 2000b, p. 85-86.

interessante notar que o Regulamento da Corte, que entrou em vigor em 2001, afirma que o termo 'partes no caso' significa 'a vítima ou suposta vítima, o Estado e, apenas do ponto de vista procedimental, a Comissão. [...] Diante dessa posição, a Comissão não precisa adotar como seus os argumentos e demandas da vítima ou Estado, cujo caso é referido para a Corte"¹⁰³.

Em conclusão, foi possível perceber ao longo do capítulo, que a Comissão tem um papel central no funcionamento do SIDH, com competência que abrange todos Estados da OEA. O papel da Comissão é tão ou mais importante que a Corte, pois ela viabiliza o acesso dos indivíduos ao sistema, a fim de reivindicarem a reparação de violações de direitos humanos, previstos tanto na Convenção como na Carta da OEA e a DADH. Ela atua desde o princípio da demanda, em tentativas de aproximação, até o desenrolar do caso perante a Corte.

Por suas funções e atuação *sui generis*, a Comissão se posiciona como órgão de suma relevância no sistema interamericano, cumprindo a dualidade de atribuições, que foi objeto do estudo do presente capítulo.

Além da dualidade de funções referida, outra importante característica da Comissão a ser analisada no presente trabalho é se ela possui capacidade de influenciar os ordenamentos jurídicos internos dos Estados membros da OEA, buscando assim respostas às demandas internacionais que recebe.

E é essa influência da Comissão nos ordenamentos jurídicos internos que será estudada no capítulo a seguir, com ênfase especial aos casos envolvendo o Estado brasileiro, seu sistema normativo e como ele se beneficia desse órgão internacional.

¹⁰³ BUERGENTHAL, p. 294.

2 ATUAÇÃO DA COMISSÃO E INFLUÊNCIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A atuação da Comissão destacou-se, desde o princípio, na promoção e proteção dos direitos humanos no hemisfério, buscando compreender os desafios regionais, realizando visitas e relatórios, além de analisar petições individuais. Obviamente, as prioridades e atividades da Comissão na época eram moldadas pela realidade da Guerra Fria, quando os Estados Unidos acabavam por pressionar os órgãos políticos da OEA.

Nas décadas de 50 e 60, a política latino-americana dos Estados Unidos sofreu mudança importante, quando a Política da Boa Vizinhança de Roosevelt foi substituída pelo ideal de contenção do comunismo no continente. Com isso, os EUA passaram a apoiar diversos regimes autoritários nessa época, com práticas de direitos humanos questionáveis, sempre sob o argumento de que buscavam combater a invasão comunista. Como exemplo, é possível citar o golpe na Guatemala, em 1954, contra Jacobo Arbenz, o episódio da Baía dos Porcos, em Cuba, em 1962, e o envio de tropas militares para a República Dominicana, em 1965¹⁰⁴.

Quando a Convenção passou a vigorar, em 1978, ainda sem a ratificação brasileira, a ampla maioria dos países latino-americanos era presidida por governos militares golpistas ou governos civis fracos, sob a batuta militar.

Fato é que, com o aumento dos governos autoritários no continente, tornaram-se recorrentes as violações aos direitos humanos, fazendo com que a Comissão passasse a ter função mais marcante. E, assim, ela passou a não apenas promover e proteger os direitos humanos, mas também a moldar as políticas internas dos países, de forma que o Direito Internacional dos Direitos Humanos se tornasse parte integrante dos ordenamentos jurídicos, por meio da internalização de algumas normas e condutas.

No intuito de investigar as violações e, ao mesmo tempo, buscar constranger e compelir os países violadores, a Comissão fez uso recorrente dos relatórios de países e observações *in loco*, que acabavam por modificar a política

¹⁰⁴ GOLDMAN, p. 869.

dos países, adequando-a para uma situação de maior harmonia com os direitos humanos. Um caso paradigmático sobre o assunto é o da Argentina em 1979.

Felipe González relata que, nos anos anteriores, durante o governo autoritário, o desaparecimento de pessoas na Argentina era corriqueiro, o que ocasionou uma série de denúncias para a Comissão. Com isso, foi realizada uma visita, em que os observadores permaneceram dezessete dias na Argentina, o que por si só é um fato notório, por ser um período mais longo que o normal das visitas anteriores. Durante a visita, a Comissão obteve informação de que muitas pessoas eram mantidas encarceradas clandestinamente, em áreas isoladas. A Comissão pressionou para se encontrar com os presos, o governo inicialmente relutou, mas finalmente as autoridades foram obrigadas a promover o encontro entre as vítimas e os observadores.

Essa descoberta foi amplamente divulgada pela Comissão, para a Assembleia Geral da OEA. A delegação argentina ameaçou retirar-se da OEA caso a Assembleia tomasse medidas condenando o fato, mas o órgão apenas adotou uma resolução geral, condenando a prática do crime, mas sem mencionar o país. No entanto, diante do relatório divulgado pela Comissão, o governo Argentino já fora internacionalmente exposto, o que produziu impacto até mesmo nas Nações Unidas, que passou a também pressionar a Argentina, criando um Grupo de Trabalho para Desaparecimentos Forçados. Desta forma, a visita *in loco* da Comissão acabou por induzir a modificação das atitudes do governo argentino¹⁰⁵.

Outro caso clássico em que as visitas da Comissão produziram mudanças significativas na política de um país aconteceu na Nicarágua, também em fins dos anos setenta, na ditadura de Anastasio Somoza. Na ocasião, a Comissão lançou relatório, em 1978, concluindo que o governo Somoza violara direitos essenciais, de forma séria e consistente, afetando todos segmentos da população da Nicarágua¹⁰⁶. O próprio Somoza afirmou posteriormente, em livro escrito no exílio, que o relatório da Comissão foi um fator determinante e o gatilho para sua derrota¹⁰⁷.

Em relação ao Brasil, a Comissão também já emitiu decisões que acabaram por influenciar o ordenamento jurídico, seja com a criação de leis, seja

¹⁰⁵ GONZÁLEZ, p. 108-109.

¹⁰⁶ GROSSMAN, Claudio. A framework for the examination of States of Emergency under the American Convention on Human Rights. *American University International Law Review*. Vol. 1, n. 1, pp. 35-55, 1986, p. 46.

¹⁰⁷ GONZÁLEZ, p. 109.

com a mudança de políticas ou até mesmo de postura dos tribunais e autoridades. Com os estudos a seguir, será possível compreender que tanto antes do Brasil submeter-se à competência da Convenção, quanto depois da ratificação, o país foi objeto de denúncias e investigações de violações de direitos humanos na Comissão, considerado culpado algumas vezes, e alguns casos acabaram por provocar mudanças internas no ordenamento jurídico brasileiro.

2.1 Casos da Comissão como órgão da OEA

A Comissão nasceu em 1959, quando passou a ter competência sobre todos os Estados membros da OEA, conforme a Carta e a DADH, de 1948. Como já dito, não é necessária manifestação dos países para que se encontrem submetidos à Comissão, bastando ser signatários da Carta da OEA para tanto.

De forma diversa, a Convenção de 1969 necessitava expressa ratificação dos países para exercer sua competência e entrar em vigor. Por isso, somente em 1978 ela passou a vigorar, após receber a décima primeira ratificação. O Brasil, por seu turno, só a ratificou em 1992, significando que passaram-se trinta e três anos em que a Comissão era o único órgão com competência sobre o Estado brasileiro, no campo de direitos humanos no sistema interamericano.

Em grande parte deste período sob a tutela exclusiva da Comissão, o Brasil viveu sob a mão pesada do regime militar, que perdurou entre os anos de 1964 e 1985. Tendo por base a doutrina da Segurança Nacional e Desenvolvimento, os militares tomaram diversas medidas condenáveis pelos direitos humanos, tais como: suspensão de eleições diretas; banimento de partidos políticos; suspensão de direitos constitucionais; censura à imprensa, artes e academia; processamento, prisão, tortura e até assassinato de todos opositores ao regime, dentre outras violações¹⁰⁸.

Durante o período militar, o governo utilizou-se dos instrumentos jurídicos e políticos citados acima para sufocar as resistências, e o efeito prático disso foi

¹⁰⁸ SANTOS, Cecília MacDowell. Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Revista Internacional de Direitos Humanos – SUR*. Vol. 7, ano 4, pp. 27-57, 2007, p. 33.

impedir que, internamente, houvesse caminhos jurídicos para denunciar as práticas ilegais. No entanto, em âmbito externo, a Anistia Internacional e outras entidades acabaram por formular denúncias contra o Estado brasileiro e encaminhá-las para a Comissão¹⁰⁹.

Com isso, a Comissão recebeu diversas denúncias contra o Brasil no período. Apenas entre 1969 e 1973, por exemplo, foram recebidas 77 petições contra o Brasil, das quais 20 foram aceitas como “casos concretos” e praticamente todas, à exceção de uma, diziam respeito a práticas de detenção arbitrária, tortura, desaparecimento ou morte perpetrados por agentes estatais. No entanto, a Comissão claramente ignorou a grande maioria dessas denúncias apresentadas durante a ditadura, pois entre 1972 e 1985, ela chamou atenção do Estado brasileiro apenas duas vezes e entendeu que todos outros casos eram inadmissíveis ou deveriam ser arquivados¹¹⁰.

O primeiro caso onde o Brasil foi considerado culpado diz respeito ao envolvimento do órgão estatal Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) na detenção arbitrária, tortura e assassinato do líder sindical Olavo Hansen, em São Paulo, em maio de 1970. O outro caso refere-se à violação de direitos humanos da população indígena dos ianomâmi, que teve início em 1980, configurada pela invasão de mineiros atrás de ouro, que desapropriaram e mataram quase um quinto da população ianomâmi¹¹¹. Ambos os casos serão analisados a seguir.

Interessante salientar, no entanto, que a redemocratização do Brasil, a partir de 1985, não significou o fim das violações dos direitos humanos. Como bem afirmam Deisy Ventura e Raíssa Cetra:

“Em trabalho de referência sobre os casos apresentados contra o Brasil na CmiDH, Cecília MacDowell Santos recorre ao conceito de Estado Heterogêneo, para concluir que ‘apesar do contexto político de democratização, o Estado brasileiro tem reagido contraditoriamente ao ativismo jurídico transnacional. Nos diferentes níveis da ação estatal, a política de direitos humanos é ambígua e contraditória, com diferentes setores do Estado formalmente reconhecendo as normas de direitos humanos em alguns casos, negando tal reconhecimento em outros casos e raramente fazendo cumprir as normas reconhecidas’. Com efeito, logo após o retorno à democracia formal, o Brasil, como outros Estados americanos, desrespeitava rotineiramente as normas procedimentais do sistema.

¹⁰⁹ MAIA, Luciano Mariz. O Brasil antes e depois do Pacto de San José. *Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União*. Ano 1, n. 04, pp. 81-97, jul./set. 2002, p. 86.

¹¹⁰ SANTOS, p. 37-38.

¹¹¹ WIGGINS, Armstrong. Indian Rights and the Environment. *Yale Journal of International Law*. Vol. 18, pp. 345-354, 1993, p. 350.

Não raro, respondia a graves denúncias com meses de atraso e um parco parágrafo, quase sempre para alegar que os denunciantes não haviam esgotado as vias internas de recurso¹¹².

Embora pareça paradoxal, é possível auferir que os casos de violações aos direitos humanos aumentaram no regime democrático, se comparado com a ditadura militar. No entanto, esse aumento pode ser atribuído a processos políticos, tanto internos quanto internacionais, pois anteriormente a Comissão tinha de lidar não só com governos autoritários, mas também com judiciários internos fracos e corruptos. Com isso, o processo de democratização fortaleceu a OEA e seu sistema de direitos humanos e, como resultado deste processo, a Comissão ganhou credibilidade, passando assim a participar mais ativamente do sistema¹¹³.

Desta forma, o aumento no número de casos na Comissão ocorre em virtude da mudança de padrão na natureza dos mesmos. Enquanto no decorrer dos regimes ditatoriais, a ampla maioria das denúncias acontecia em virtude de atividades estatais autoritárias, como detenção arbitrária, desaparecimentos forçados, torturas e execuções extrajudiciais, com a democratização, o escopo ampliou-se sensivelmente. Desde os anos oitenta, a maioria dos casos apresentados referem-se a violações contra negros, minorias étnicas, mulheres, ou qualquer outro tipo de discriminação. E o agente perpetrador deixou de ser exclusivamente o Estado e agora também são considerados violadores cidadãos comuns, grupos paramilitares e também os funcionários do Estado. E, via de regra, quem torna possível a efetivação da petição para a Comissão são as ONGs de direitos humanos¹¹⁴.

Cabe lembrar que a denúncia na Comissão deve colocar o Estado como denunciado, portanto nestes casos em que o agente violador é um particular, o fundamento jurídico para uma petição na Comissão sempre será no sentido da omissão do Estado em cumprir as regras constantes na Carta da OEA ou na DADH. E essa omissão pode se manifestar das mais diversas formas, seja na demora em

¹¹² VENTURA, Deisy; CETRA, Raíssa Ortiz. O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos – de Maria da Penha a Belo Monte. In: SILVA FILHO, José Carlos Moreira da; ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D (coords.). *Justiça de Transição nas Américas – olhares interdisciplinares, fundamentos e padrões de efetivação*. Belo Horizonte: Editora Fórum, pp. 343-402, 2013, p. 347.

¹¹³ SANTOS, p. 37.

¹¹⁴ SANTOS, p. 38-39.

informações possíveis para resolução do caso, a Comissão passou a analisar o mérito da demanda. Depois de elaborar novos documentos, a Relatoria entendeu por postergar a decisão do caso para o período seguinte, proposta acatada pela Comissão.

Para a decisão, o Dr. Durward Sandifer, elaborou um quinto informe sobre o caso, que incluiu uma relação completa dos fatos, da denúncia, contendo as questões prévias, traçando observações sobre aspectos técnicos da resposta do governo brasileiro e, finalmente, com conclusões e recomendações. Assim, com base no informe do relator, a Comissão examinou o caso no Vigésimo Oitavo Período de Sessões, em maio de 1972.

O Dr. Durward Sandifer concluiu, em seu último relatório, que a negativa do governo brasileiro em permitir a visita *in loco* impediu a reunião dos elementos suficientes para declarar comprovados, ou não, os fatos denunciados. Entendeu ainda que as informações apresentadas pelo Brasil eram insuficientes e, após examinar o caso de forma minuciosa, não havia como negar tratar-se de um gravíssimo caso de violação do direito à vida.

O posicionamento do relator, a respeito do óbice à visita *in loco*, é semelhante ao manifestado por Vargas Carreño, que afirma que, embora não se trate de uma transgressão a norma jurídica, a negativa à visita expressa a conduta do Estado de não cooperar com as investigações da Comissão¹¹⁸.

Analisando todo o suporte fático e jurídico envolvido no caso, a Comissão declarou-se competente para examinar a matéria de fundo e considerou esgotados os recursos de jurisdição interna do Estado brasileiro. E, tendo por base o relatório apresentado pelo relator, aprovou por maioria, com voto contrário do representante brasileiro, Carlos Dunshee Abrantes, uma Resolução sobre o Caso 1.683¹¹⁹.

Essa Resolução aprovou o Quinto Relatório sobre o Caso 1.683 e, assim, reconheceu que o Estado brasileiro incorreu em grave violação aos direitos humanos, solicitando ao governo que fossem impostas sanções aos responsáveis pela morte de Olavo Hansen e que se ofertasse reparação a seus familiares. Essa Resolução foi encaminhada para conhecimento do Brasil em 5 de maio de 1972.

¹¹⁸ VARGAS CARREÑO, p. 512.

¹¹⁹ CIDH. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - 1972. Sección Segunda - Comunicaciones dirigidas a la Comisión.* Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/72sp/sec.2a.htm>, acessado em 23 set. 2014.

Em nota de 3 de abril de 1973, quase um ano depois, o governo brasileiro apresentou petição para que a Comissão reconsiderasse a Resolução, alegando erros de procedimento e de fundo no exame do caso, fazendo ainda observações sobre o Quinto Relatório do Dr. Durward Sandifer. Analisando a petição, a Comissão entendeu que, embora fosse possível rever suas decisões, o pedido de reconsideração havia sido enviado quase um ano após a própria resolução discutida e, portanto, entendeu que não foi respeitado prazo hábil para tal pedido, especialmente por não trazer qualquer fato novo que justificasse eventual reconsideração da decisão ou o tempo transcorrido. Com isso, a Comissão julgou inadmissível a petição do governo brasileiro, reiterando os termos da Resolução original, por meio de nova resolução, encaminhada ao Brasil em 15 de junho de 1973¹²⁰.

Diante da inadmissão da petição, o Brasil se dirigiu novamente à Comissão, em outubro de 1973, por meio de seu Embaixador Representante na OEA, manifestando indignação com a decisão do caso, negando responsabilidade pela morte de Olavo Hansen e, por conseguinte, negando eventual indenização aos familiares do mesmo. O Brasil ainda se manifestou contra as acusações que lhe eram imputadas, considerando inaceitável ainda a invocação de um prazo para a petição anterior, pois isso seria uma extensão indevida de normas processuais internas, colocando o Brasil na condição de “réu”, o que é impossível no Direito Internacional.

Diante da negativa do Brasil em adotar as recomendações da Comissão, a mesma entendeu por lançar o referido caso em seu Informe Anual, dirigido à Assembleia Geral da OEA, conforme faculdade que lhe é conferida pelo artigo 57 de seu Regulamento. Assim, foram incluídas no Informe Anual de 1973 que as circunstâncias da morte de Olavo Hansen apontam, “*prima facie*”, a um caso gravíssimo de violação do direito à vida e que o governo do Brasil se recusou a adotar as medidas recomendadas pela Comissão, ao se pronunciar sobre o caso¹²¹.

A medida adotada, de publicação do relatório e das recomendações efetuadas pela Comissão é uma das medidas mais drásticas que a Comissão pode

¹²⁰ CIDH. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - 1973*. Sección Primera, Parte III – Observaciones respecto de comunicaciones recibidas. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/73sp/indice.htm>, acessado em 23 set. 2014.

¹²¹ CIDH. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - 1973*. Sección Primera, Parte III – Observaciones respecto de comunicaciones recibidas. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/73sp/indice.htm>, acessado em 23 set. 2014.

lançar mão. Ao realizar tal procedimento, todos países da OEA tomam ciência do caso, fazendo com que a “pena” ao país seja imposta pela opinião pública regional. Com isso, foi possível uma espécie de campanha contra as violações de direitos humanos, sistematicamente praticadas pelo governo brasileiro.

Em 1964, os militares assumiram o poder no Brasil, por meio de um golpe supostamente apoiado pelos americanos que, na época, apoiavam basicamente qualquer tentativa de afastar a esquerda do poder político em âmbito americano. No entanto, na década de setenta, alguns desses governos, e o brasileiro em especial, passaram a ser associados com torturas e violações dos direitos humanos. Com isso, passou a ouvir-se manifestações contrárias ao apoio americano, que culminaram com os Foreign Assistance Acts, do Congresso Americano, em 1973 e 1974. Dentre outras questões, essas normas determinavam que o Presidente americano deveria negar assistência militar ou econômica para aqueles governos estrangeiros que aprisionam seus cidadãos por motivos políticos¹²².

Percebe-se, assim, o desgaste que o governo brasileiro passou a sofrer, especialmente na segunda metade da década de sessenta, em decorrência das denúncias de violações, realizadas por políticos e artistas exilados nos Estados Unidos e na Europa. No entanto, embora condenassem a natureza arbitrária dos militares, os jornais americanos não faziam menção à tortura como uma das ferramentas de coação do governo brasileiro. A Anistia Internacional mencionou pela primeira vez a questão da tortura como meio de repressão do governo brasileiro em seu Relatório Anual de 1966-67.

Com o caso de Olavo Hansen finalmente encerrado na Comissão, e o Brasil considerado culpado, exposto perante os membros da OEA, outros prisioneiros políticos passaram a apelar para organismos internacionais. Além disso, nos Estados Unidos, as denúncias de abusos tomaram vulto com publicações de ataques diretos ao regime militar brasileiro, inclusive com detalhamento das torturas e identificação dos oficiais envolvidos¹²³.

Embora o caso de Olavo Hansen não tenha extirpado as violações aos direitos humanos durante o regime militar, ele insere-se em um contexto onde o governo começava a sofrer duras críticas internacionais, contra suas atividades

¹²² GREEN, James N. Clerics, Exiles and Academics: Opposition to the Brazilian Military Dictatorship in the United States, 1969-1974. *Latin American Politics and Society*. Vol. 45, n. 1, pp. 87-117, abr. 2003, p. 89.

¹²³ GREEN, p. 105.

excessivamente violentas. No entanto, a maioria das narrativas dessas violações era realizada por exilados. Com a condenação pública do Brasil pela Comissão, que se apresentava como um órgão independente, abriu-se uma porta que jamais fechou-se novamente, de exposição oficial daquilo que acontecia internamente na sociedade brasileira. E, muito embora o governo militar tenha permanecido no poder até meados da década de oitenta, é possível identificar que, em meados da década de setenta, a condenação do Brasil na Comissão, por meio da exposição internacional do país, abrandou as políticas repressivas do regime.

2.1.2 Caso 7.615 – Índios Ianomâmis

Diante da opinião pública contrária a um governo agindo com mão de ferro, o General Ernesto Geisel assumiu a presidência, em 1974, disposto a realizar uma “abertura lenta, gradual e segura”, que significava um modo de distensionar a política doméstica. Embora não tenha ocorrido uma liberalização plena, pois as liberdades acadêmicas, dentre outras, continuavam cerceadas, é inegável que a ditadura abrandou seus métodos, inclusive com a revogação do Ato Institucional n. 5, que vigorava desde 1968, em 1978.

Com o abrandamento das políticas opressivas, as violações de direitos humanos no Brasil passaram, a partir da década de oitenta, a voltar-se para outra vertente, no sentido de proteger os interesses de grupos de minoria ou hipossuficientes, como indígenas, mulheres, afrodescendentes, dentre outros.

Assim, a segunda oportunidade em que a Comissão chamou a atenção do Brasil, antes da ratificação da Convenção, foi no caso 7.615, que diz respeito à violação de direitos humanos da população indígena ianomâmi. A petição foi encaminhada para a Comissão em 1980, por associações antropológicas e ONGs defensoras dos direitos indígenas, com sede nos Estados Unidos, e só foi resolvida em 1985, já no contexto interno da democratização¹²⁴.

A Amazônia brasileira era objeto de uma agressiva política de ocupação demográfica desde o início do governo militar, que implantou uma estratégia de

¹²⁴ SANTOS, p. 37-38.

integração regional e ocupação de território, com base na doutrina da segurança nacional. A ideia era desenvolver a infraestrutura da região, com a construção de rodovias, aeroportos e implementar as telecomunicações, além de fomentar programas de colonização e mineração¹²⁵.

A petição apresentada à Comissão alegava violação dos direitos humanos dos índios ianomâmis, citando em especial alguns artigos da DADH: artigo I (direito à vida, liberdade e segurança pessoal), artigo II (direito à igualdade), artigo III (direito de liberdade de culto e religião), artigo XI (direito de preservação da saúde e bem-estar), artigo XII (direito de educação), artigo XVII (direito ao reconhecimento de personalidade jurídica e direitos civis) e artigo XXIII (direito de propriedade).

Da análise dos documentos e testemunhos levados ao conhecimento da Comissão, ela pôde inferir que se tratava de uma população aproximada de dez mil índios vivendo nos estados do Amazonas e de Roraima. Afirmou a Comissão ainda que a Constituição Brasileira garantia aos índios direitos sobre seu território sob a forma de propriedade permanente e inalienável, por meio da Emenda Constitucional 01/69 e da Lei Federal 6.001/73, além de conceder direito exclusivo de uso dos recursos naturais do território. E, a despeito desses direitos, a Comissão compreendeu que, na década de sessenta, o governo brasileiro aprovou um plano de exploração dos vastos recursos naturais e desenvolvimento da região amazônica, incluindo a construção da rodovia BR-210 (a Rodovia Transamazônica). Finalmente, com a descoberta de vastos depósitos minerais na região, a mesma foi invadida por companhias mineradoras e garimpeiros independentes, que agravaram a situação de desapropriação de milhares de índios¹²⁶.

A invasão de forasteiros e a degradação ambiental da região trouxe consequências devastadoras para os índios, tanto física quanto psicologicamente, causando a ruptura de sua organização social milenar, introduzindo prostituição entre as mulheres e resultando em muitas mortes, causadas por epidemias como influenza, tuberculose, doenças venéreas, dentre outras. Verificou-se que as autoridades responsáveis pela saúde dos índios pouco fizeram para auxiliar o grupo. E a ocupação e desenvolvimento da região dos dois estados brasileiros resultou na

¹²⁵ ALBERT, Bruce. Indian Lands, Environmental Policy and Military Geopolitics in the development of the Brazilian Amazon: The case of the Yanomami. *Development and Change Journal*. Vol. 23, pp. 35-70, 1992, p. 35-36.

¹²⁶ CIDH. *Resolução n. 12/85*. Caso 7615, Brasil. Março de 1985. Disponível em: <http://www.cidh.org/annualrep/84.85eng/Brazil7615.htm>, acessado em 25 set. 2014.

destruição dos acampamentos e morte de milhares de ianomâmis, inclusive com risco de sua extinção. Por fim, a proposta de criação do Parque Indígena Ianomâmi não foi levada adiante, em flagrante desacordo com a Lei 6.001/73, que previa a reserva das terras indígenas.

Com a petição recebida pela Comissão, foi realizada comunicação para o governo brasileiro, requerendo informações sobre os fatos, o qual manifestou-se, comentando sobre a situação legal dos índios no Brasil, seus direitos políticos, a proteção à saúde dos povos indígenas, a proteção das terras indígenas e a possibilidade de transferência dos grupos tribais e intervenção do governo nas zonas indígenas.

Sobre a situação legal dos índios, o Código Civil Brasileiro estabelece que eles são relativamente incapazes, no que tange a realização de certos atos da vida civil, e são colocados sob a proteção de um tutor administrativo, portanto havendo proteção legislativa para os indivíduos e as comunidades. Além disso, a Constituição Federal garante o direito de movimento, assembleia e liberdade de expressão aos índios e a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) não interfere de forma alguma na fruição desses direitos.

No tocante aos direitos políticos, o governo do Brasil afirmou que os índios gozavam de plenos direitos, assegurados pela Lei Federal 6.001/73, inclusive podendo receber emancipação da tutela de seus guardiões.

A respeito da saúde dos povos indígenas, o Brasil informou que, nos três anos anteriores, atuara, junto a uma associação francesa, na busca por vacinação maciça dos ianomâmis e buscando controle das epidemias. Sobre a proteção das terras indígenas, o Estado brasileiro arguiu que as mesmas se encontram sob proteção tanto da Constituição Federal quanto da Lei Federal 6.001/73, reconhecendo, no entanto, que o período estabelecido na referida lei para demarcação do Parque Indígena Ianomâmi já expirara sem que o governo tomasse as devidas medidas. O governo afirmou que estava realizando os estudos para delimitar a área com todo cuidado e que a FUNAI estava realizando a retirada de todas as pessoas que ocupavam ilegalmente áreas indígenas.

Em relação ao último tópico da defesa brasileira, da possibilidade de transferência dos grupos tribais e da intervenção do governo em terras indígenas, o Estado informou que o artigo 20 da Lei 6.001/73 concedia direitos ao Presidente da República, por decreto, de intervir em áreas habitadas pelos índios, desapropriando-

os e removendo-os, por motivos excepcionais, tais como interesse do desenvolvimento nacional, exploração de recursos e segurança nacional. E que essas remoções deveriam se dar para uma nova área, semelhante àquela que os índios estivessem acostumados.

Sobre a concessão de direitos e exploração de minerais, em terras indígenas, o Estado Brasileiro afirmou que o artigo 168 da Constituição Federal determinava que todos recursos do subsolo pertenciam à União, mesmo que em propriedades privadas. E que, para permitir a herança indígena, a Lei 6.001/73 permitia essa exploração do subsolo em casos de grande interesse nacional, por entidades públicas, com o consentimento da FUNAI e apenas em se tratando de minerais estratégicos para segurança e desenvolvimento nacional¹²⁷.

Diante de todas informações recebidas, a Comissão tratou de decidir a questão, levando em consideração as medidas adotadas pelo Brasil, mas relevando também todas violações sofridas pelo povo indígena, em decorrência evidente dos atos praticados pela própria Administração ou, ao menos, endossados por ela.

Assim, a Comissão entendeu que o governo brasileiro violou os direitos dos índios ianomâmis à vida, liberdade e segurança pessoal, garantidos pelo artigo 1º da DADH, assim como os direitos de residência e movimento (art. VIII) e preservação da saúde e bem-estar (art. XI). As violações foram enfatizadas especialmente pela inércia do governo em implementar medidas de prevenção e proteção adequada para segurança da saúde dos índios ianomâmis¹²⁸.

Diante deste entendimento, a Comissão recomendou ao Estado brasileiro, por meio da Resolução n. 12/85, que continuasse a tomar medidas preventivas e curativas com intuito de proteger a saúde e a vida dos índios expostos a doenças infecciosas e contagiosas; que procedesse à demarcação das fronteiras do Parque Ianomâmi, como proposto pela FUNAI em 1984; que implementasse programas de educação, proteção médica e integração social junto ao povo ianomâmi, com assessoria científica, médica e antropológica de profissionais capacitados; e que o governo mantivesse a Comissão informada das medidas tomadas para implementar

¹²⁷ CIDH. *Resolução n. 12/85*. Caso 7615, Brasil. Março de 1985. Disponível em: <http://www.cidh.org/annualrep/84.85eng/Brazil7615.htm>, acessado em 27 set. 2014.

¹²⁸ SHELTON, Dinah. Environmental rights and Brazil's obligations in the Inter-American Human Rights System. *George Washington International Law Review*. Vol. 40, n. 3, pp. 733-777, 2009, p. 751-752.

as recomendações elencadas. E incluiu a Resolução n. 12/85 no Relatório Anual para a Assembleia Geral da OEA¹²⁹.

Com sua decisão, a Comissão chamou a atenção do Brasil, firmando posição em relação a todos Estados da OEA, no sentido de que eles devem tomar todas medidas necessárias para proteger, preservar e restaurar os direitos dos povos indígenas aos seus territórios ancestrais, afirmando que o respeito pelos direitos coletivos de posse e propriedade dos índios é uma obrigação dos Estados membros e que falhar neste aspecto implica em responsabilidade internacional do Estado¹³⁰.

A despeito da decisão da Comissão, entre 1987 e 1990, o território ianomâmi, que outrora consistia em 23 milhões de acres, foi reduzido em setenta por cento e dividido em dezenove áreas isoladas. Dois terços do território original foram aberto para exploração mineral.

No entanto, em 1988, as cortes federais brasileiras decidiram, em diversas ocasiões, casos favoráveis à nação ianomâmi. Inicialmente, foi anulada a separação da área contínua original, que transformara a reserva em uma espécie de arquipélago. E, ao mesmo tempo, os tribunais brasileiros determinaram os direitos indígenas sobre o território, que não seria mais usurpado por mineração e desmatamento¹³¹.

No mesmo ano de 1988, foi promulgada nova Constituição Federal brasileira, que trouxe um extenso rol de direitos aos índios, em seus artigos 231 e 232. Foram assegurados, constitucionalmente, diversos direitos, dentre eles: reconhecimento da organização social, costumes, línguas, crenças e tradições; que as terras indígenas destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos, bem como que são terras inalienáveis e indisponíveis; vedada remoção de grupos indígenas de suas terras¹³².

Nos anos subsequentes, a Comissão recebeu informações no sentido de que suas recomendações, expostas em 1985, estavam sendo implementadas e que a demarcação definitiva das terras ianomâmis fora concluída. Em visita, os membros

¹²⁹ CIDH. *Resolução n. 12/85*. Caso 7615, Brasil. Março de 1985. Disponível em: <http://www.cidh.org/annualrep/84.85eng/Brazil7615.htm>, acessado em 27 set. 2014.

¹³⁰ SHELTON, 2009, p. 758-759.

¹³¹ CIDH. *Report on the situation of human rights in Brazil*. Chapter VI – Human rights of the indigenous peoples in Brazil, parágrafo 69. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/countryrep/Brazil-eng/chaper%206%20.htm>, acessado em 27 set. 2014.

¹³² BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

da Comissão puderam confirmar a existência de unidades de saúde para atendimento dos índios e o estabelecimento de estações de inspeção federal, além de eficiente policiamento federal para proteção do território¹³³. Obviamente, diante da vastidão territorial, ainda existem até hoje invasões de garimpeiros em áreas delimitadas, mas a situação sofreu grande melhora desde a decisão da Comissão.

É inegável que a relevância internacional concedida ao caso dos índios ianomâmis, por meio das denúncias e da decisão da Comissão, foi importante para que o governo brasileiro implementasse políticas mais protecionistas aos índios, inclusive impondo ao assunto magnitude constitucional.

E alguns anos mais tarde, os povos indígenas receberam também o devido reconhecimento, por parte das Nações Unidas, com a Declaração sobre Direitos dos Povos Indígenas, de 2006, que demonstra a busca por uma mudança de comportamento dos países em relação ao tema dos índios¹³⁴.

Com isso, encerra-se o estudo dos casos brasileiros durante o período em que o país esteve sob competência exclusiva da Comissão, onde foi possível auferir que, mesmo estando o país sob a autoridade do governo militar, foi possível para a Comissão implementar medidas que influenciaram o ordenamento jurídico interno.

2.2 Casos da Comissão como órgão da Convenção

Como já mencionado, a Convenção Americana de Direitos Humanos foi lançada em 1969, entrando em vigor apenas em 1978, ao receber a décima primeira ratificação. Durante este período, o Brasil apenas observou o caminhar da comunidade internacional, enquanto preocupava-se internamente com a situação do governo militar.

Como bem afirma Flávia Piovesan, “no caso brasileiro, o processo de incorporação do Direito Internacional dos Direitos Humanos e de seus importantes

¹³³ CIDH. *Report on the situation of human rights in Brazil*. Chapter VI – Human rights of the indigenous peoples in Brazil. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/countryrep/Brazil-eng/chaper%206%20.htm>, acessado em 27 set. 2014.

¹³⁴ GUERRA, Sidney. *Direitos Humanos: curso elementar*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 260-262.

instrumentos é consequência do processo de democratização, iniciado em 1985”¹³⁵. A partir da Constituição Federal de 1988, a posição brasileira, eminentemente isolacionista e defensiva durante o regime autoritário, deu lugar a uma busca pela promoção dos direitos humanos, procurando recuperar a imagem do país perante a comunidade internacional. Com isso, inúmeros tratados internacionais de proteção de direitos humanos foram ratificados, dentre eles a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1989), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1992), o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1992) e a Convenção Americana de Direitos Humanos (1992), além de diversas convenções tratando de direitos de algumas minorias, como mulheres, crianças e afrodescendentes.

Com a ratificação da Convenção, o Brasil inseriu-se em seu sistema, obrigando-se a respeitar todos os dispositivos do documento, inclusive o dever de zelar pelo respeito dos direitos humanos e garantir o exercício dos mesmos por parte de todas as pessoas que estejam sujeitas à sua jurisdição. Essa obrigação de respeito pode ser traduzida como a limitação do poder público face aos direitos do indivíduo, princípio reconhecido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, na sentença do caso Velasquez Rodriguez¹³⁶.

Cinco anos depois de ratificar a Convenção, em 1997, o Brasil seguiu implementando sua política de reforço dos direitos humanos, ao aprovar lei sobre refugiados e criar a Secretaria de Estado de Direitos Humanos, vinculada ao Ministério da Justiça. No ano seguinte, reconheceu a jurisdição da Corte. Neste período, Amado Cervo aponta que “o Congresso exerceu a prerrogativa de adaptar sob todos os ângulos a lei brasileira, alinhada enfim aos avanços normativos internacionais”¹³⁷.

É perceptível, assim, o esforço do Estado brasileiro em reorganizar sua agenda internacional, adequando suas posições com a realidade da globalização dos direitos humanos, tornando evidente a relação entre a democratização brasileira e a reinserção do Brasil na arena internacional de proteção dos direitos humanos.

¹³⁵ PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos Globais, Justiça Internacional e o Brasil. *Revista da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*. Ano 8, vol. 15, pp. 93-110, jan./jun. 2000b, p. 100.

¹³⁶ RAMOS, 2001, p. 71-72.

¹³⁷ CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 45, n. 1, pp. 5-35, 2002, p. 13.

No sistema da Convenção, a Comissão atua de forma parecida ao sistema da Carta da OEA, com funções bem semelhantes, embora mais especializadas, em face da própria natureza dos documentos que as regem. Assim, a Comissão permanece com atribuição de promoção e proteção dos direitos humanos, além de funções consultivas e de assessoramento. A grande diferença reside na possibilidade de encaminhar casos para a Corte, que julga as demandas e pode condenar os Estados infratores, se assim entender.

Sobre a Corte, cabe mencionar que ela também tem força consultiva, conforme o artigo 64 da Convenção, podendo emitir pareceres mesmo aos países que não reconheceram sua jurisdição. Os pareceres consultivos podem ser de dois tipos: de controle de interpretação das normas americanas de direitos humanos, fixando-se a orientação da Corte para os operadores internos do Direito; ou pode ser de controle de leis ou projetos, com relação às disposições da Convenção, analisando-se a compatibilidade entre ambas¹³⁸. Obviamente, além desse poder consultivo, a Corte também recebe casos da Comissão para julgamento.

O Brasil foi julgado e condenado pela primeira vez na Corte em 2006, no caso Ximenes Lopes. Em 1999, Damião Ximenes Lopes foi internado em uma clínica psiquiátrica credenciada ao Sistema Único de Saúde (SUS), em Sobral, no Ceará, com intenso quadro de sofrimento mental. Quatro dias após o internamento, sua mãe visitou o filho e descobriu que ele vinha sofrendo maus tratos, solicitando providências ao médico da clínica, que receitou remédios sem examinar o paciente. No mesmo dia, Damião Ximenes Lopes veio a falecer e o relatório do exame de necropsia indicou sinais de tortura e escoriações. A família ajuizou ação criminal e cível indenizatória contra o proprietário da clínica e peticionou contra o Estado brasileiro na Comissão. O Brasil não apresentou informações para a Comissão, que entendeu, em 2003, que o Brasil foi responsável pela violação de diversos direitos humanos, emitindo relatório com uma série de recomendações. No ano seguinte, houve uma reunião entre as partes, onde os peticionários informaram que o Brasil não cumprira as recomendações e que o caso deveria ser encaminhado à Corte. Assim, ainda em 2004, a demanda foi apresentada à Corte. Em 2006, houve uma audiência final do caso e, após ouvir as partes, os peritos e analisar a

¹³⁸ ARAÚJO, Nádia de. A influência das opiniões consultivas da Corte Interamericana de Direitos Humanos no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*. Ano VI, n. 06, pp. 227-244, jun. 2005, p. 231-232.

documentação, a Corte apresentou sua sentença, condenando o Brasil ao pagamento de reparação moral e material à família de Damião Ximenes Lopes, além de outras medidas não pecuniárias¹³⁹.

Como é possível perceber, o procedimento adotado no caso Ximenes Lopes ilustra à perfeição as atribuições de ambos órgãos da OEA, onde a Comissão recebe a petição, faz uma investigação dos fatos e emite relatório. Caso se entenda que o Estado não busca solucionar as violações ou atender às recomendações do relatório, a Comissão encaminha o caso para a Corte, que julgará a demanda.

No entanto, no sistema da Convenção também pode acontecer do caso ser encerrado ainda sob os auspícios da Comissão, tal qual acontece no sistema da OEA, criando assim uma espécie de jurisprudência da própria Comissão, também enquanto órgão da Convenção. E, buscando responder à pergunta central desse trabalho, serão analisados a seguir alguns casos decididos pela Comissão, dentro do sistema da Convenção, que envolviam o Brasil. Para melhor compreender o vínculo entre a Comissão e o Estado brasileiro dentro deste sistema, é importante repassar alguns pontos fundamentais desta relação.

O Brasil é signatário da Convenção, tendo reconhecido a competência da Comissão desde o depósito da ratificação. Da mesma forma, desde 1998, reconhece a competência da Corte para julgar casos que o envolvam. O único ponto em que o Brasil não encontra-se submetido à competência da Comissão é sobre a análise de denúncias realizadas contra o Estado brasileiro por outro Estado. Tal competência deve ser expressamente aceita pelo Estado membro, conforme artigo 45 da Convenção, o que o Brasil não fez. Portanto, em linhas gerais, o Brasil está submetido à competência da Comissão.

Serão estudados, nos subcapítulos a seguir, alguns casos importantes, envolvendo o Brasil, decididos pela Comissão, onde também é possível vislumbrar a influência dessas decisões no ordenamento interno brasileiro, seja na forma de mudanças legislativas, criação de normas ou até mesmo decisões do Supremo Tribunal Federal, que tiveram repercussão no ordenamento jurídico.

O primeiro estudo será sobre o caso Maria da Penha, que acabou por dar origem a uma lei federal de proteção da mulher. O segundo caso, conhecido como

¹³⁹ ROSATO, Cássia Maria; CORREIA, Ludmila Cerqueira. Caso Damião Ximenes Lopes: mudanças e desafios após a primeira condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Revista Internacional de Direitos Humanos - SUR*. Vol. 08, n. 15, pp. 93-115, dez. 2011, p. 99-101.

“Guerrilha do Araguaia” iniciou na Comissão, e em seguida foi encaminhado à Corte Interamericana, gerando posteriormente uma contradição entre a decisão da Corte e decisão do STF, a respeito de possível inconstitucionalidade da Lei da Anistia. E o terceiro caso a ser estudado refere-se a violação de direitos humanos por trabalho escravo, onde foi alcançada solução amistosa do litígio.

Cumpra ainda salientar que, desde que aderiu à Convenção, inicialmente com reservas, que foram levantadas a posteriori, o Brasil incorporou ao seu ordenamento jurídico as normas constantes do tratado. E isso, por si só, já foi capaz de trazer alterações importantes no ordenamento interno brasileiro, confirmando a pergunta fulcral do presente trabalho.

O caso em que se nota essa influência, de forma flagrante, é a questão da impossibilidade da prisão do depositário infiel. A lei brasileira permitia prisão em caso de depositário infiel, mas a Convenção proíbe tal determinação. Assim, o assunto foi tratado no julgamento do Recurso Extraordinário 466.343/SP, em 03 de dezembro de 2008, em cujo voto o Ministro Gilmar Mendes afirmou em sua conclusão que:

“[...] desde a adesão do Brasil, sem qualquer reserva, ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 11) e à Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica (art. 7º, 7), ambos no ano de 1992, não há mais base legal para prisão civil do depositário infiel, pois o caráter especial desses diplomas internacionais sobre direitos humanos lhes reserva lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna. O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil, dessa forma, torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de adesão. [...]”¹⁴⁰.

Diante do voto do Ministro Gilmar Mendes, se percebe que a simples ratificação da Convenção já influenciou sobremaneira a legislação infraconstitucional, de modo que fica evidente a possibilidade de que as decisões fundamentadas nas regras desse tratado também possam o condão de alterar o ordenamento jurídico interno, como será estudado a seguir.

¹⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 466.343/SP*, de 3 de dezembro de 2008. Voto Min. Gilmar Mendes, p. 57. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>, acessado em 13 out. 2014.

2.2.1 Caso 12.051 - Maria da Penha

Maria da Penha Maia Fernandes conviveu constantemente com violência doméstica durante todo o período em que esteve casada com Marco Antônio Heredia Viveiros. Por temor do marido, não pedia separação, receando que a violência se agravasse. Em 1983, sofreu uma tentativa de homicídio, por parte de seu marido, que atirou em suas costas enquanto dormia, deixando-a paraplégica. Duas semanas depois, Maria da Penha sofreu novo atentado à sua vida, quando o marido tentou eletrocutá-la durante o banho. Neste momento, a vítima decidiu por separar-se¹⁴¹.

No decorrer do processo judicial, ficou claro que o marido agira premeditadamente, pois semanas antes da agressão, tentou convencer a esposa a fazer um seguro de vida, tendo ele como beneficiário, e buscou obrigá-la a assinar um documento de venda de seu carro. Soube-se, posteriormente, que o marido de Maria da Penha tinha antecedentes, era bígamo e tinha um filho na Colômbia.

A acusação tinha provas contundentes contra o agressor e, mesmo assim, o caso demorou oito anos para chegar a decisão do Tribunal do Júri. Em 1991, foi proferida sentença condenatória contra o sr. Viveiros, reconhecendo sua culpabilidade nas agressões e condenando-o a 15 anos de prisão, que foram imediatamente reduzidos a 10 anos, por não haver condenações anteriores. No mesmo dia, a defesa apresentou recurso de apelação contra a decisão do Júri, recurso extemporâneo nos termos do artigo 379 do Código de Processo Penal, pois só poderia ser instaurado durante a tramitação do juízo, não posteriormente. Passaram-se anos até que o Tribunal de Alçada decidisse a apelação, aceitando as alegações apresentadas extemporaneamente e anulando a decisão do júri, por entender que houve vício na formulação das perguntas ao jurados. Em 1996, houve novo julgamento pelo Tribunal do Júri, que condenou novamente o agressor a dez anos de prisão e, mais uma vez, houve interposição de recurso pela defesa¹⁴².

¹⁴¹ GUERRA, 2013, p. 231.

¹⁴² CIDH. *Relatório Anual 2000. Relatório n. 54/01 – Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes*. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm#_ftn3, acessado em 09 out. 2014.

Assim, por quinze anos, o caso arrastou-se na Justiça brasileira, sem que houvesse uma decisão final contra o marido de Maria da Penha, o qual ainda se encontrava em liberdade, mesmo tendo sido condenado duas vezes pelo Tribunal do Júri. Entendendo que o Estado brasileiro era conivente com a situação, uma vez que por mais de quinze anos falhara em tomar medidas efetivas para processar e punir o agressor, no dia 20 de agosto de 1998, Maria da Penha, juntamente com o CEJIL – Centro para a Justiça e o Direito Internacional, e o CLADEM – Comitê Latino-americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher, ingressou com petição na Comissão, contra o Brasil.

A corroborar sua tese, de que o Estado foi conivente com a situação de Maria da Penha, os peticionários sustentaram que a denúncia não era um caso isolado no Brasil, mas um exemplo da impunidade nos casos de violência doméstica contra mulheres no país. Foram apresentados dados da disparidade entre homens e mulheres como vítimas de violência doméstica, onde nenhum dos 2.000 casos de estupro ou agressão, apurados em determinada delegacia de polícia, teve o agente punido. Em síntese, foram alegadas violações aos artigos 1 (obrigação de respeitar direitos), 8 (direito a um julgamento justo), 24 (direito à proteção igualitária) e 25 (direito à proteção judicial) da Convenção, bem como os artigos II e XVIII da DADH e os artigos 3, 4, 5 e 7 da Convenção de Belém do Pará¹⁴³.

Cumprir lembrar que o Brasil ratificou a Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), em 1984, e a Convenção Interamericana para Prevenção, Punição e Erradicação de Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), em 1995. Inclusive, esse último documento estatui expressamente que os Estados partes devem buscar, sem demora e por todos os meios, políticas para prevenir e punir violências contra a mulher. E a Constituição Federal do Brasil determina, em seu artigo 226, parágrafo 8º, que o Estado assegurará a assistência à família, coibindo a violência no âmbito de suas relações¹⁴⁴. Portanto, de antemão se percebe que o Brasil já assumira responsabilidades, nacional e internacionalmente, no sentido de proteger a mulher, no seio familiar.

¹⁴³ SPIELER, Paula. The Maria da Penha Case and the Inter-American Commission on Human Rights: contributions to the debate on the domestic violence against women in Brazil. *Indiana Journal of Global Legal Studies*. Vol. 18, n. 1, pp. 121-143, 2011, p. 131-133.

¹⁴⁴ SPIELER, p. 122.

Após receber a petição, a Comissão solicitou ao Estado brasileiro, por três vezes, nos anos de 1998, 1999 e 2000, informações a respeito do caso, abrindo prazo para que enviasse sua defesa. O Brasil, no entanto, não apresentou resposta alguma, seja quanto à admissibilidade ou ao mérito da petição.

Diante do silêncio brasileiro, a Comissão passou a analisar o caso. Primeiramente, a respeito de sua competência, entendeu que possuía competência *ratione materiae*, *ratione loci* e *ratione temporis*. No que tange à matéria, por tratar a demanda de direitos protegidos pela DADH, pela Convenção e pela Convenção de Belém do Pará, a Comissão entendeu-se hábil para enfrentar o caso. E, apesar da agressão original ter ocorrido em 1983, sob a vigência exclusiva da DADH, a Comissão entendeu que, por serem violações contínuas, também estavam sob a tutela da Convenção e da Convenção de Belém do Pará, uma vez que a tolerância e inércia do Estado causou efeitos que perduraram posteriormente à adesão do Brasil às duas convenções.

Em seguida, acerca dos três requisitos de admissibilidade da petição, a Comissão entendeu que ao silenciar quando foi instado a apresentar informações, o Brasil renunciou tacitamente a invocar o requisito do esgotamento dos recursos internos, ainda que a Comissão tenha também considerado que houve atraso injustificado no julgamento e, portanto, poderia ser aplicada a exceção do artigo 46, item 2, letra 'c' da Convenção. Sobre o prazo de apresentação da petição, que é seis meses subsequentes a notificação da sentença final, a Comissão entendeu que houve obediência razoável. E, finalmente, a respeito da duplicidade de procedimentos, a Comissão verificou que a demanda não fora encaminhada a qualquer outra instância internacional. Diante disso, considerou ser competente para decidir o caso e que a petição cumpria todos os requisitos previstos na Convenção¹⁴⁵.

Na análise do mérito, a Comissão enfrentou os artigos especialmente suscitados pelos peticionários, chegando às conclusões que seguem. A respeito do direito à justiça (artigo XVIII da DADH) e às garantias judiciais e proteção judicial (artigos 8 e 25 da CADH), a Comissão entendeu que o Brasil não respeitou um prazo razoável para exarar decisão final no processo judicial, uma vez que

¹⁴⁵ CIDH. *Relatório Anual 2000. Relatório n. 54/01 – Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes*. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm#_ftn3, acessado em 09 out. 2014.

transcorreram dezessete anos sem que houve um desfecho, mesmo com elementos probatórios claros nos autos. E que durante todo o processo, o acusado de duas tentativas de homicídio contra sua esposa, permaneceu em liberdade. A Comissão considerou, que houve ineficácia, negligência e omissão das autoridades brasileiras, demora injustificada no julgamento e o atraso poderia resultar em impunidade do agressor, em face da prescrição do crime, que se aproximava. Concluiu, assim, que houve violação independente dos artigos 8 e 25 da Convenção e dos artigos correspondentes da DADH.

Sobre a igualdade perante a Lei, prevista no artigo 24 da Convenção e artigos II e XVIII da DADH, a conclusão foi a mesma. A Comissão entendeu que, mesmo com algumas iniciativas positivas do Estado brasileiro para coibir a violência e discriminação contra a mulher, as mesmas não tiveram efeito algum no caso.

Ao enfrentar a violação aos artigos da Convenção de Belém do Pará, a Comissão também entendeu que houve descumprimento das obrigações assumidas pelo Brasil ao ratificar o documento, uma vez que seguiam flagrantes a violência doméstica e a tolerância por parte das autoridades. No entanto, a Comissão levou em consideração as medidas tomadas pela administração brasileira para mitigar a violência contra a mulher, tais como delegacias especializadas para a mulher e abrigos para mulheres vítimas de agressões domésticas.

Em conclusão, a Comissão entendeu que o Brasil era responsável pela violação dos direitos de Maria da Penha, em especial aqueles de garantias e proteção judiciais, bem como outros dispositivos da Convenção e da Convenção de Belém do Pará.

Como recomendações ao Estado brasileiro, a Comissão determinou o rápido e efetivo processamento penal do agressor, além de uma investigação séria, imparcial e exaustiva, a fim de determinar a responsabilidade pelas irregularidades e atrasos injustificados que impediram o processamento rápido e efetivo do caso. Além disso, determinou que o Estado assegurasse à Maria da Penha uma adequada reparação simbólica e material pelas violações estabelecidas no caso. Finalmente, orientou o Brasil a intensificar o processo de reforma, a fim de evitar a tolerância estatal e o tratamento discriminatório contra a mulher, em especial simplificar procedimentos judiciais, capacitação e sensibilização dos funcionários judiciais e polícias especializadas, criação de alternativas judiciais rápidas e efetivas para solução dos conflitos intrafamiliares, aumentar o número de delegacias especiais

para defesa da mulher e incluir em seus planos pedagógicos estudo de compreensão da importância do respeito à mulher e a seus direitos¹⁴⁶.

O Relatório da Comissão, contendo todas essas recomendações, foi publicado em 13 de março de 2001, concedendo prazo de um mês ao Brasil para o cumprimento das recomendações. Prazo este que se esgotou sem que houvesse resposta. Diante disso, a Comissão reiterou suas conclusões e incluiu o relatório no Relatório Anual à Assembleia Geral da OEA, a fim de torná-lo público.

Muito embora tenha se mantido silente ao longo do caso Maria da Penha, o Brasil reagiu internamente ante as conclusões da Comissão. Como referido na decisão da Comissão, foram criadas, em 1985, as delegacias de mulheres, especializadas em receber casos de violência contra a mulher. Também foram criados abrigos para mulheres vítimas de violência, que se multiplicaram com o advento do relatório da Comissão – em 2002, havia apenas um abrigo no Estado do Rio de Janeiro e, em 2009, já eram sessenta e sete espalhados pelo Brasil. Em 2002, o agressor e marido de Maria da Penha foi finalmente preso, com ampla cobertura da mídia, o que estimulou as mulheres a denunciar violências domésticas. No mesmo ano, o novo Código Civil Brasileiro deu igual tratamento a homens e mulheres, em todas esferas, revogando disposições antigas constantes do Código Civil de 1916, que tratava a mulher como inferior ao homem, no casamento. Em 2005, o Código Penal brasileiro também foi modificado, com a retirada de termos discriminatórios como “mulher honesta”¹⁴⁷.

Fica claro que diversas ações do Estado brasileiro foram deflagradas no espaço de cinco anos, a partir do Relatório da Comissão, mas nenhuma foi tão importante quanto a Lei Federal 11.134/2006, de 7 de agosto de 2006, mais conhecida como Lei Maria da Penha. Referida lei criou mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos da Constituição Federal e da Convenção de Belém do Pará, criando ainda Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

¹⁴⁶ CIDH. *Relatório Anual 2000. Relatório n. 54/01 – Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes*. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm#_ftn3, acessado em 09 out. 2014.

¹⁴⁷ SPIELER, p. 135-137.

A Lei Maria da Penha foi a primeira lei federal brasileira, de cunho criminal, que incorporou uma perspectiva de gênero para combater violência doméstica contra a mulher¹⁴⁸.

O caso Maria da Penha talvez seja o que represente mais flagrante influência das decisões da Comissão no ordenamento interno brasileiro, pois o relatório publicado no início de 2001 desencadeou inúmeras movimentações do Estado, que culminaram com a promulgação da Lei Maria da Penha em 2006 e seguiu com uma série de decisões nos tribunais superiores a respeito da constitucionalidade da lei.

E a importância dessa decisão da Comissão, em âmbito interno, é tamanha que o próprio Supremo Tribunal Federal reconheceu isso, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.424. Em seu voto, o Ministro Marco Aurélio afirma:

“[...]”

No tocante à violência doméstica, há de considerar-se a necessidade da intervenção estatal. Conforme mencionado na peça primeira desta ação, no Informe no 54/2001, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos, em análise sintomática da denúncia formalizada por Maria da Penha Maia Fernandes, assentou-se que o Brasil violara os direitos às garantias judiciais e à proteção judicial da petionária, considerada violência que se apontou como a encerrar padrão discriminatório, tolerando-se a ocorrência no meio doméstico. Então, recomendou-se que prosseguisse o processo de reformas visando evitar a tolerância estatal e o tratamento discriminatório relativo à violência doméstica contra as mulheres. Foi justamente essa condenação de insuplantável teor moral que levou o País a editar a denominada Lei Maria da Penha – Lei no 11.340/2006 [...]”¹⁴⁹.

Percebe-se, então, que o Ministro Marco Aurélio relembra o papel da denúncia feita à Comissão por Maria da Penha, reconhecendo a importância do que foi apontado no Informe 54/2001, que identificou um padrão discriminatório quanto à tolerância da violência doméstica contra as mulheres no Brasil, e reconhece ainda as reformas na legislação, oriundas dessas conclusões da Comissão¹⁵⁰.

¹⁴⁸ SPIELER, p. 137.

¹⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.424/DF*, de 9 de fevereiro de 2012. Voto Min. Marco Aurélio, p. 3. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6393143>, acessado em 10 out. 2014.

¹⁵⁰ MACHADO, Marta Rodriguez de Assis; e outros. Disputando a aplicação das leis: a constitucionalidade da lei Maria da Penha nos tribunais brasileiros. *Revista Internacional de Direitos Humanos – SUR*. Vol. 9, n. 16, pp. 65-89, jun. 2012, p. 79.

2.2.2 Caso 11.552 – Guerrilha do Araguaia

O movimento chamado Guerrilha do Araguaia foi um grupo de guerrilha, fundado pelo Partido Comunista do Brasil, em 1966, na região rural do rio Araguaia, para realizar trabalho de mobilização da população local, com objetivo de desencadear uma revolução para derrubar o governo militar.

Operações militares na região, entre 1972 e 1975, ocorreram, a fim de debelar o movimento. Durante essas operações, cerca de sessenta pessoas desapareceram em confronto com as forças armadas brasileiras ou foram detidas, torturadas e assassinadas. No entanto, nenhuma delas foi reconhecida como morta, permanecendo com status de desaparecido político.

Em 1982, familiares de 22 dos desaparecidos ingressaram com ação judicial na Justiça Federal do Distrito Federal, solicitando que fosse determinado o paradeiro dos desaparecidos, localizando seus restos mortais, o que permitiria um enterro digno e lavratura das certidões de óbito. Em 1989, após a substituição do juiz responsável pelo caso, a ação foi julgada extinta sem julgamento de mérito, sob o fundamento de que o pedido era jurídica e materialmente impossível e que o pleiteado pelos autores estava contemplado pela Lei da Anistia, de 1979, não necessitando qualquer complemento judicial. A Lei Federal 6.683/79 – conhecida como Lei da Anistia – permitiu aos familiares dos desaparecidos políticos durante o regime militar, que solicitassem uma declaração de ausência, que acabava por gerar a presunção de falecimento do desaparecido. Os autores apelaram e obtiveram, em 1993, sentença do Tribunal Regional Federal, revertendo a decisão originária, devolvendo o caso para instrução e julgamento de mérito. No entanto, o governo brasileiro passou a utilizar-se de inúmeros recursos judiciais, retardando o deslinde do processo. Com isso, os peticionários ingressaram perante o SIDH, afirmando que a demora excessiva para haver decisão de mérito, em primeira instância, era prova de que os recursos internos não eram eficazes e que o Estado não se empenhava para apurar e penalizar os responsáveis.

A petição do caso foi recebida pela Comissão em 7 de agosto de 1995, encaminhada pela CEJIL e pela Human Rights Watch/Americas. Em 12 de dezembro do mesmo ano, a Comissão encaminhou o caso ao governo brasileiro,

solicitando informações. Em 20 de maio de 1996, a Comissão recebeu novas informações dos petionários, dando conta de que fora adotada pelo Brasil a Lei Federal 9.140/95, conhecida como Lei dos Desaparecidos.

Essa lei criou a Comissão Especial de Reconhecimento dos Mortos e Desaparecidos Políticos e, por meio da lei, o Estado brasileiro reconhecia sua responsabilidade pelo assassinato de 136 pessoas desaparecidas por motivos políticos. A Comissão Especial nasceu para examinar denúncias apresentadas pelas famílias, as quais acabariam por receber indenizações pecuniárias. No entanto, as famílias das vítimas e simpatizantes da causa foram críticos aos procedimentos da Lei 9.140/95, pois afirmavam que o governo, ao se recusar a rever a Lei da Anistia e desclassificar os documentos sobre o massacre militar dos membros da Guerrilha do Araguaia, estaria promovendo uma política de esquecimento e impunidade¹⁵¹.

Em 26 de junho de 1996, o Brasil respondeu ao caso, informando que havia procedimentos disponíveis no Brasil para a solução do litígio, arguindo assim o não esgotamento dos recursos internos, e mais importante, alegava a perda de objeto da petição, em virtude da Lei 9.140/95, que reconheceu a responsabilidade do Brasil. Os petionários afirmaram, em agosto de 1996, que o trâmite lento e improdutivo do processo judicial era a prova de que o Estado não teria a intenção de esclarecer os fatos e alegaram ainda que a Lei 9.140/95 era insuficiente. Foram realizadas audiências e a Comissão ofereceu seus bons ofícios para a tentativa de busca de uma solução amistosa, o que acabou não acontecendo. E os petionários ainda trouxeram depoimentos de familiares das vítimas, bem como de um sobrevivente da “Guerrilha do Araguaia”¹⁵².

Realizada a instrução do caso, a Comissão passou a analisar os requisitos de competência e admissibilidade da petição. No que tange a sua competência, a Comissão entendeu que os fatos violavam tanto a DADH quanto a Convenção e que, embora tenham ocorrido a partir de 1972, a Comissão teria competência pois todos Estados membros da OEA se encontravam submetidos a ela. Ademais, a Comissão entendeu que se tratavam de violações continuadas, portanto subsistindo até depois de 1992, ano em que o Brasil ratificou a Convenção.

¹⁵¹ SANTOS, p. 35.

¹⁵² CIDH. *Relatório Anual 2000. Relatório n. 33/01 – Caso 11.552. Guerrilha do Araguaia*. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/11552.htm#_ftn1, acessado em 17 out. 2014.

Portanto, com base em jurisprudência já assentada, a Comissão também reconheceu a incidência da Convenção no caso.

Sobre os requisitos de admissibilidade da petição, a Comissão estimou que a demora de mais de dezoito anos sem uma decisão de mérito não pode ser considerada razoável, definindo assim que não havia exigibilidade do esgotamento dos recursos internos, com base no artigo 46, (2), (c), da Convenção. Pelo mesmo motivo da falta de decisão definitiva, o requisito do prazo de apresentação do pedido também encontrava-se preenchido.

Com isso, a Comissão emitiu o Relatório n. 33/01, notificando a decisão de admissibilidade às partes, publicando a mesma no Informe Anual para a Assembleia Geral da OEA e que continuaria com a análise do mérito da questão¹⁵³.

Em junho de 2003, a estratégia de utilizar o SIDH mostrou-se importante no andamento do caso perante a Justiça Federal brasileira. Nesta data, a juíza federal responsável pelo caso proferiu decisão sem precedentes sobre o mérito do caso, condenando o Brasil a tomar todas medidas necessárias para localização dos corpos dos desaparecidos durante o massacre, proporcionando um enterro digno e disponibilizando toda a informação necessária para emissão das certidões de óbito, bem como sobre as circunstâncias do desaparecimento e morte das vítimas. No entanto, o Estado brasileiro recorreu e o Tribunal Regional Federal confirmou a decisão de primeiro grau, em 2004. Embora não negasse sua responsabilidade, o Brasil recorreu novamente perante o Superior Tribunal de Justiça que, em junho de 2007, manteve a decisão da juíza de primeiro grau, mas ordenou que o foro de origem executasse a sentença¹⁵⁴.

Em paralelo a isso, a Comissão analisava o mérito do caso, admitido em 2001. No Relatório 91/08, de 31 de outubro de 2008, manifestou-se a respeito do assunto, concluindo que o Estado brasileiro era culpado da detenção arbitrária, tortura e desaparecimento de membros da Guerrilha do Araguaia. Além disso, concluiu que, devido à Lei da Anistia, o Brasil não levava a cabo investigações penais para julgar e sancionar os responsáveis e que os recursos judiciais não foram efetivos para garantir aos familiares acesso à informação sobre o massacre da

¹⁵³ CIDH. *Relatório Anual 2000. Relatório n. 33/01 – Caso 11.552. Guerrilha do Araguaia*. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/11552.htm#_ftn1, acessado em 17 out. 2014.

¹⁵⁴ SANTOS, p. 41-42.

Guerrilha do Araguaia. Por consequência, entendeu a Comissão que o Estado brasileiro era responsável por violar diversos artigos da Convenção e da DADH¹⁵⁵.

Diante dessas conclusões, a Comissão recomendou ao Brasil que responsabilizasse penalmente os responsáveis pelas violações, publicando os resultados das investigações judiciais e as sanções adotadas; que realizasse ações para publicar todos os documentos referentes às operações militares contra a Guerrilha do Araguaia; que fortalecesse os esforços já empreendidos na busca e sepultura das vítimas desaparecidas e outorgasse reparação aos familiares, que incluísse tratamento físico e psicológico. Finalmente, determinava que se implementassem programas permanentes de educação em direitos humanos, dentro das Forças Armadas brasileiras, em todos os níveis hierárquicos.

Mas, no que diz respeito ao assunto do trabalho, a recomendação mais interessante determinava que o Brasil tipificasse o crime de desaparecimento forçado e adotasse todas as medidas para garantir que a Lei Federal 6.683/79 (Lei de Anistia) não continuasse a representar um obstáculo para a persecução penal das graves violações de direitos humanos ocorridas durante a ditadura, que constituíssem crimes contra a humanidade¹⁵⁶.

Em outras palavras, a Comissão estava explicitamente buscando moldar o ordenamento jurídico brasileiro de modo a se enquadrar no standard internacional praticado por ela, dentro do SIDH. Essa recomendação é mais uma comprovação de que a Comissão busca influenciar o ordenamento interno, por meio de suas decisões, direcionando expressamente o Estado a se adequar ao SIDH, recomendando-o a legislar conforme seu julgamento.

O Relatório de Mérito 91/08 foi encaminhado ao Brasil em 21 de novembro de 2008, concedendo prazo de dois meses para que fossem adotadas as recomendações nele contidas. Nesta mesma ocasião, a Comissão notificou os representantes, para que se manifestassem sobre o possível envio do caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Em 22 de dezembro de 2008, os representantes solicitaram à Comissão que o caso fosse submetido à Corte, por considerarem que ele significaria, para as

¹⁵⁵ CIDH. *Demanda da Comissão Interamericana de Direitos Humanos perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos contra a República Federativa do Brasil*. Caso 11.552 – Julia Gomes Lund e outros. OEA: Washington, DC. Março de 2009, p. 7. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/corte/Caso11552port.doc>, acessado em 18 out. 2014.

¹⁵⁶ CIDH, março de 2009, p. 8.

vítimas e para a sociedade brasileira, o resgate do direito à verdade e à memória sobre sua própria história. O Estado brasileiro, por sua vez, solicitou diversas prorrogações de prazos para apresentar comunicação com a adoção das recomendações do Relatório 91/08, até que, em março de 2009, apresentou um relatório parcial e solicitou mais seis meses de prazo. Neste momento, a Comissão analisou as informações apresentadas e, em virtude da implementação insatisfatória das recomendações, decidiu submeter o caso à jurisdição da Corte Interamericana, solicitando ao tribunal que considerasse o Brasil responsável pelas violações e determinando as sanções que constavam em seu relatório de mérito.

A partir deste momento, é possível identificar uma diferenciação deste caso em relação aos demais já tratados no trabalho, uma vez que a Comissão seguiu os preceitos contidos na Convenção, encaminhando o caso para julgamento na Corte. Conforme já mencionado, a parte competente para ingressar com demanda na Corte é a Comissão, que assume o posto de autora da demanda, em face do Estado.

A Corte recebeu a petição da Comissão em 26 de março de 2009, com os requerimentos já citados. A demanda foi notificada ao Estado brasileiro em 18 de maio de 2009, e ao longo da instrução do processo no Tribunal, foram apresentados pelas partes os escritos principais, foram tomados depoimentos e houve realização de audiência pública, em 20 e 21 de maio de 2010, durante o LXXXVII Período Ordinário de Sessões da Corte, na sede do Tribunal, em San Jose da Costa Rica. Em 21 de junho de 2010, a Comissão e o Estado enviaram suas alegações finais escritas, passando a Corte ao exame do caso¹⁵⁷.

Em sua sentença, de 24 de novembro de 2010, a Corte enfrentou, inicialmente, três exceções preliminares interpostas pelo Estado brasileiro: incompetência do Tribunal em virtude do tempo, falta de esgotamento dos recursos internos e falta de interesse processual.

Sobre a suposta incompetência da Corte, a alegação refere-se ao fato de que o Brasil só reconheceu sua jurisdição em 10 de dezembro de 1998, para fatos posteriores a tal data. Embora a Corte tenha reconhecido sua incompetência para fatos anteriores ao reconhecimento, ela já possuía jurisprudência assentada, no

¹⁵⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_esp.pdf, acessado em 20 out. 2014.

sentido de que atos contínuos ou permanentes perduram no tempo e que o desaparecimento forçado sem esclarecimento dos fatos assim se constitui. Portanto, a Corte entendeu-se competente para analisar a demanda, no que se refere à falta de investigação, julgamento e sanção dos responsáveis, bem como sobre a falta de efetividade dos recursos judiciais e sofrimento dos familiares.

Sobre a preliminar de falta de interesse processual, o Brasil referiu que a Comissão valorizara as medidas que o Estado adotara, embora tenha afirmado que eram necessárias outras medidas de forma genérica. Por isso, o governo brasileiro entendeu que, em virtude do exíguo lapso temporal transcorrido, não tivera oportunidade de tomar mais atitudes, logo que deveria lhe ser concedido mais tempo. A Corte desconsiderou tal exceção, pois as ações efetivadas poderiam ser relevadas pelo Tribunal na análise do mérito, mas não teriam efeito sobre o exercício da competência do órgão.

Finalmente, a respeito da falta de esgotamento dos recursos internos, a Corte entendeu que, quando da emissão do Relatório de admissibilidade 33/01, pela Comissão, haviam se passado 19 anos desde o início da ação ordinária que tramitava no Judiciário brasileiro, sem que houvesse uma decisão definitiva de mérito. Portanto, acompanhando o entendimento da Comissão, a Corte julgou ineficazes os remédios internos, motivo pelo qual invoca a exceção do artigo 46, (2), (c), da Convenção, que autoriza a não observância do esgotamento.

No mérito, a Corte condenou o Brasil pelo desaparecimento forçado dos membros da Guerrilha do Araguaia e, portanto, responsável pela violação dos direitos humanos constantes da Convenção. Mais importante, a sentença declarou que “as disposições da Lei da Anistia brasileira que impedem a investigação e sanção de graves violações de direitos humanos são incompatíveis com a Convenção, carecem de efeitos jurídicos e não podem seguir representando um obstáculo para a investigação dos fatos”¹⁵⁸.

Em geral, a Corte acabou por manter as recomendações da Comissão, ao ordenar que o Brasil tipificasse o delito de desaparecimento forçado de pessoas. Como bem assevera Deisy Ventura, “nesse particular, a sentença possui considerável impacto na atividade legislativa brasileira, requerendo a adoção de dois regimes

¹⁵⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_esp.pdf, acessado em 20 out. 2014.

legais, um pertinente aos crimes contra a humanidade e outro como violação de direitos humanos em geral”¹⁵⁹, cabendo ao Poder Legislativo manifestar-se.

E o outro aspecto que acabou por causar grande polêmica diz respeito à interpretação da Lei Federal 6.683/79 (Lei da Anistia), pois a Corte entendeu que a norma interna não deveria constituir-se em empecilho para as investigações dos fatos e consequente punição dos responsáveis. Ou seja, a Lei da Anistia deveria ser revista pelo Judiciário brasileiro, pois os benefícios dela oriundos não deveriam subsistir, caso obstaculizassem o fiel cumprimento das medidas emanadas da decisão da Corte.

O grande problema é que, em 29 de abril de 2010, o Supremo Tribunal Federal julgou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 153/DF, onde o Ministro Eros Grau, relator do referido processo, entendeu que a Lei da Anistia era anterior à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e à Constituição Federal do Brasil, tendo sido reafirmada pela Emenda Constitucional 26/85. Segundo o Ministro, a Constituição não poderia afetar leis que a tenham precedido e que qualquer revisão da lei deveria ser feita pelo Poder Legislativo e não pelo Judiciário, como se pretendia¹⁶⁰.

Apenas dois Ministros do Supremo Tribunal Federal votaram pela procedência da ADPF 153/DF, por entender que a anistia à tortura e a crimes de lesa-humanidade seria não apenas inconstitucional como também contrária ao direito internacional, pois inaceitável que o regime militar anistiasse a si próprio¹⁶¹.

Em que pese o próprio voto fundamentado do juiz *ad hoc* Roberto de Figueiredo Caldas, indicado pelo Brasil para o caso, em que ele reconhece a Convenção como uma Constituição supranacional a ser respeitada pelos países e defende a adequação do direito interno às normas da mesma, o Estado brasileiro ainda não cumpriu a sentença da Corte em sua totalidade. Conclui o magistrado que nenhuma lei ou norma de direito interno deve impedir que um Estado cumpra sua

¹⁵⁹ VENTURA, p. 370.

¹⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 153/DF*, de 29 de abril de 2010. Voto Min. Eros Grau. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612960>, acessado em 20 out. 2014.

¹⁶¹ ABRÃO, Paulo. A Lei da Anistia no Brasil: as alternativas para a verdade e a justiça. *Revista Acervo do Arquivo Nacional*. Vol. 24, n. 1, pp 119-138, jan./jun. 2011, p. 129.

obrigação inalienável de punir os crimes de lesa-humanidade, defendendo a necessidade de se ultrapassar o positivismo exacerbado¹⁶².

Muito embora o Estado brasileiro não tenha procedido a todas as medidas recomendadas pela Comissão e pela Corte, pois a decisão do STF contrariou a determinação dos órgãos interamericanos, de alterações da Lei da Anistia, é possível identificar ações que apontam para uma influência da decisão no ordenamento jurídico nacional. Em 2011, temos duas leis que relacionam-se intimamente com a questão da Guerrilha do Araguaia: as Leis Federais 12.527 e 12.528, ambas de 18 de novembro de 2011. A primeira regulou o acesso a informações, representando uma mudança de paradigma em matéria de transparência, pois estabeleceu que, a partir daquele momento, o acesso é a regra e o sigilo a exceção. Já a segunda criou a Comissão Nacional da Verdade, ligada à Casa Civil da Presidência da República, com a finalidade de examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período ditatorial brasileiro.

Portanto, mesmo com certa resistência interna brasileira, a Comissão acabou por influenciar o ordenamento jurídico, após encaminhar o caso para a Corte, que possui poderes mais eficientes na imposição de suas decisões, ainda que se perceba que até mesmo ela encontra dificuldades em ser atendida.

2.2.3 Caso 11.289 – José Pereira

No primeiro caso estudado, envolvendo o Brasil e o sistema da Convenção, houve a solução de mérito ainda no âmbito da Comissão, com a criação de uma lei de proteção da mulher e um aprimoramento sensível das políticas contra a violação dos direitos das mulheres. No segundo caso analisado, foi necessário encaminhamento do caso para a Corte, para que houvesse efeitos visíveis no que tange à defesa da memória e da verdade a respeito das violações na época do governo militar, com a criação de leis específicas sobre o assunto. O último caso a ser tratado alcançou solução amistosa, no âmbito da Comissão, com o governo brasileiro comprometendo-se a uma série de realizações.

¹⁶² CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil*. Voto do Juiz Ad Hoc Roberto de Figueiredo Caldas, proferido em 24 de novembro de 2010. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_esp.pdf, acessado em 20 out. 2014.

Em 1989, o trabalhador rural José Pereira foi gravemente ferido quando tentava escapar da Fazenda Espírito Santo, para onde fora atraído com falsas promessas de oportunidade de trabalho, e que acabou sendo submetido à trabalhos forçados, sem liberdade para sair e em condições desumanas, análogas à escravidão. José Pereira e um colega foram alvejados na tentativa de fuga, tendo o outro sido morto e ele ferido pelos disparos.

Já existiam denúncias realizadas contra a Fazenda Espírito Santo desde 1987, mas a Polícia Federal jamais investigou-as. Diante da gravidade do caso José Pereira, a polícia ouviu a vítima e foi à fazenda, realizar investigações. No entanto, até fevereiro de 1994, mais de quatro anos do fato, as investigações somente tinham sido levadas a um juiz para instauração da ação penal correspondente, que ainda não havia sido iniciada. Diante da absoluta inoperância dos recursos internos, em 16 de dezembro de 1994, a CEJIL e a Americas Watch apresentaram petição, na Comissão, contra o Brasil, alegando fatos relacionados com uma situação de trabalho escravo e violação de diversos direitos fundamentais, consagrados na Convenção e na DADH¹⁶³.

Após receber a petição, a Comissão encaminhou-a ao Estado, que respondeu em 6 de dezembro de 1994, alegando que os recursos da jurisdição interna não haviam sido esgotados. No ano seguinte, a Comissão enviou uma delegação para realizar uma visita *in loco* ao Brasil, quando foram ouvidos depoimentos de advogados, trabalhadores rurais, promotores, juízes, e representantes do Ministério Público Federal, a respeito de trabalhadores labutando em condições análogas à escravidão e sobre o caso José Pereira em particular. Em 1999, a Comissão aprovou um relatório referente à admissibilidade da petição bem como sobre o mérito do caso, declarando-o admissível e concluindo pela responsabilidade do Estado brasileiro por violações à DADH e a Convenção, efetuando recomendações ao Brasil.

A partir disso, a Comissão impulsionou o processo de solução amistosa, onde ambas as partes proporcionaram informações adicionais, celebrando reuniões de trabalho e audiências perante a Comissão, sendo a última em 27 de fevereiro de 2003. Na data de 18 de setembro de 2003, as partes assinaram o acordo de solução

¹⁶³ CIDH. *Relatório n. 95/03*. Caso 11.289 – José Pereira. Solução Amistosa, de 24 de outubro de 2003. Disponível em: <http://cidh.oas.org/annualrep/2003port/Brasil.11289.htm>, acessado em 26 out. 2014.

amistosa, em Brasília, apresentando-o em 14 de outubro, durante o 118º período ordinário de sessões da Comissão.

O acordo acabou por constituir um marco nas decisões relativas à violação dos direitos humanos no Brasil, pois o país nunca havia assumido sua responsabilidade nos termos em que o fez no caso José Pereira. Foi também o primeiro caso a receber solução definitiva com desembolso de reparação material e moral em decorrência de violações de direitos humanos pelo Brasil. A reparação foi liquidada e paga após aprovação de lei específica em regime de urgência constitucional¹⁶⁴.

No acordo, o Estado brasileiro reconheceu sua responsabilidade internacional no caso, tendo em vista que os órgãos estatais não foram capazes de prevenir o trabalho escravo, claramente configurado, tampouco de penalizar as violências levadas a cabo contra os trabalhadores. Esse reconhecimento público ocorreu com a criação da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo. Além disso, o Brasil assumiu o compromisso de continuar com os esforços para cumprimento dos mandados judiciais de prisão contra os acusados pelos crimes.

A respeito da indenização pecuniária acordada, o Brasil ficou responsável pelo pagamento de R\$52.000,00 (cinquenta e dois mil reais) a José Pereira, pelos danos morais e materiais sofridos. Para autorização do pagamento, foi criada a Lei Federal 10.706/2003, que reconheceu em seu texto o direito de José Pereira à indenização e também que o mesmo fora submetido à condições de trabalho análogas a escravidão, além de ter sofrido lesões corporais¹⁶⁵.

Outro ponto importante constante do acordo diz respeito às medidas de prevenção que o Estado brasileiro se obrigou a realizar, as quais incluíram medidas de fiscalização e repressão do trabalho escravo, medidas de sensibilização contra o trabalho escravo e modificações legislativas.

Dentre as medidas de fiscalização e repressão do trabalho escravo, o Brasil comprometeu-se a fortalecer o Ministério Público do Trabalho, velar pelo cumprimento imediato da legislação existente, cobrando multas administrativas e

¹⁶⁴ PETIOT, Patrick. A Responsabilidade Internacional do Estado Brasileiro por Violação de Direitos Humanos: o pagamento de reparações. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*. Ano 07, Vol. 07, n. 07, pp. 129-150, 2006/2007, p. 129.

¹⁶⁵ BRASIL. Presidência da República. *Lei 10.706, de 30 de julho de 2003*. Autoriza a União a conceder indenização a José Pereira Ferreira.

executando as medidas judiciais; e realizar gestão junto ao Poder Judiciário, buscando garantir o castigo dos autores dos crimes de trabalho escravo.

Sobre as medidas para sensibilizar a população contra o trabalho escravo, o Estado brasileiro obrigou-se a realizar campanha nacional de sensibilização contra a prática de trabalho escravo, dando especial enfoque ao Estado do Pará, onde aconteceram as violações contra José Pereira e que registra repetitivas denúncias de trabalho escravo. Essa campanha contemplará inserção na mídia e elaboração de material informativo aos trabalhadores. Além disso, o Brasil avaliaria a possibilidade de realização de seminários sobre erradicação do trabalho escravo no Estado do Pará¹⁶⁶.

E o ponto do acordo que mais interessa ao presente trabalho é a questão das modificações legislativas às quais o Estado se propôs a realizar, a partir do acordo realizado entre o Brasil, a Comissão e os peticionários. O acordo sugeria que o Brasil melhorasse sua legislação nacional, com objetivo de proibir a prática de trabalho escravo no país, buscando cumprir as ações e propostas de mudanças legislativas apresentadas pelo Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, iniciado pelo governo brasileiro em 11 de março de 2003.

As propostas legislativas apresentadas desde a assinatura do acordo são diversas e de amplo espectro no ordenamento jurídico brasileiro. Em primeiro lugar, é possível destacar o Projeto de Lei 3.283/2004, de autoria do deputado federal Marcos Abramo, que busca incluir na Lei dos Crimes Hediondos (Lei Federal 8.072/90) o crime de sujeição de alguém à condições análogas a de escravo. O projeto, no entanto, ainda não foi aprovado pelo Legislativo e, com isso, a pena pelo crime permanece inalterada.

Outra iniciativa que merece menção é a proposta de Emenda à Constituição Federal – PEC 438/2001, do Senador Ademir Andrade, que busca alterar o artigo 243 da Constituição, propondo a expropriação de terras em que se localizarem trabalhadores submetidos a condições análogas a de escravo. Atualmente, o projeto já foi aprovado em definitivo pelo Senado Federal e em primeiro turno pela Câmara de Deputados.

¹⁶⁶ CIDH. *Relatório n. 95/03*. Caso 11.289 – José Pereira. Solução Amistosa, de 24 de outubro de 2003. Disponível em: <http://cidh.oas.org/annualrep/2003port/Brasil.11289.htm>, acessado em 26 out. 2014.

O Estado brasileiro ainda comprometeu-se a aprovar o Projeto de Lei 2.130-A/96, que inclui entre as infrações contra a ordem econômica, a utilização de mecanismos ilegítimos da redução dos custos de produção, onde se inclui a exploração de trabalho escravo. O Brasil também se dispôs a modificar o artigo 149 do Código Penal Brasileiro, que trata da submissão a condições análogas a de escravo, o que aconteceu em 11 de dezembro de 2003. Mas a alteração do artigo acabou não elevando as penas do crime, permanecendo o período de dois a oito anos.

Em que pese as propostas de mudanças legislativas não tenham tido todo o sucesso esperado, o Brasil tem avançado em programas para o combate do trabalho escravo. Em novembro de 2003, foi criada, pelo governo brasileiro, uma espécie de lista negra das empresas flagradas usando trabalho escravo. Ao ser incluída nesta listagem, cujo cadastro permanece ativo por dois anos, a companhia é automaticamente proibida de receber recursos públicos para financiar seus empreendimentos, não pode participar de contratos internacionais e até mesmo alguns bancos privados lhe negam crédito, além de ser repudiada por outras empresas que tenham assinado o Pacto Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo e serem obrigadas a pagar multas. Toda essa intrínseca rede acaba por ser efetiva, na visão da observadora das Nações Unidas, Gulnara Shahinian, que liderou uma missão da ONU ao Brasil, em 2010, com intuito de verificar a situação das formas contemporâneas de escravidão no país¹⁶⁷.

Em 2008, foi lançado o Segundo Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, com o objetivo de evitar que trabalhadores já resgatados retornassem a trabalhos em condições similares à escravidão. O Plano concentrou esforços para redução da impunidade, criação de empregos e reforma agrária.

A observadora das Nações Unidas reconheceu que ainda persistem inúmeras lacunas entre a legislação e as políticas, além do fato de que, em 2010, apenas seis estados brasileiros possuíam programas de combate à escravidão. Da mesma forma, Shahinian observou problemas na implementação das leis e nos programas de governo¹⁶⁸.

¹⁶⁷ SHAHINIAN, Gulnara. *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences*. Human Rights Council, Fifteenth Sessin, 30 ago. 2010, p. 9. Disponível em: http://www.ohchr.org/documents/issues/slavery/sr/a.hrc.15.20_en.pdf, acessado em 27 out. 2014.

¹⁶⁸ SHAHINIAN, p. 11-13.

A conclusão da observadora da ONU, em 2010, apontou para o reconhecimento de que persiste a existência de trabalho escravo no Brasil, mas que o governo brasileiro vem realizando programas e políticas exemplares na tentativa de erradicar este problema. No entanto, estas ações podem acabar sendo obscurecidas se não houver a implementação de leis que busquem acabar com a impunidade de muitos que ainda fazem uso do sistema escravocrata. Como recomendação para tanto, Shahinian sugere uma definição legal mais clara e precisa sobre o crime de trabalho escravo, que ajudaria a Polícia Federal a investigar e denunciar os agentes¹⁶⁹.

Então o acordo da solução amistosa do caso José Pereira propiciou uma movimentação do governo brasileiro, no sentido de buscar a erradicação ou, pelo menos, a mitigação de condições análogas à escravidão no mercado de trabalho. Como visto, diversos projetos de lei foram colocados em discussão pelo Poder Legislativo, mas nenhum foi votado e aprovado em definitivo, muito em função das negociações políticas do Congresso Nacional. No entanto, como mencionado, outros programas e políticas governamentais apareceram, com intuito de preencher as lacunas da lei, ainda que temporariamente.

Portanto, é possível identificar também no caso José Pereira, o trâmite de petições na Comissão agindo como modificador do ordenamento jurídico interno dos Estados membros, seguindo os exemplos dos casos anteriormente estudados. Evidentemente, nem sempre o deslinde das demandas no SIDH é tão bem-sucedido, pois em muitos casos as recomendações realizadas pela Comissão não são levadas à efeito, enfraquecendo o procedimento como um todo.

Mas pelos casos trazidos no presente trabalho, os quais são apenas exemplos importantes, é possível verificar a constante interação entre o sistema regional de direitos humanos e o ordenamento jurídico brasileiro, onde o primeiro procura qualificar o segundo, buscando o total respeito aos direitos protegidos pela Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem e pela Convenção Americana de Direitos Humanos, e a consequente uniformização das práticas internas dos Estados com o proposto no âmbito regional da OEA.

¹⁶⁹ SHAHINIAN, p. 17-18.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada procurou demonstrar que as decisões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos influenciam o ordenamento jurídico interno dos Estados membros e, no caso específico do trabalho, tratando do Brasil. Para compreender essa relação, é importante que se entenda a história da Comissão e o processo de acúmulo de atribuições pela qual ela passou.

Na época de sua criação, a Comissão deparou-se com uma ampla maioria de governos ditatoriais na América Latina, onde a democracia, instrumento indispensável da consolidação dos direitos humanos, não era totalmente respeitada. Diante deste cenário, a Comissão foi importantíssima como órgão que buscou a proteção e promoção dos direitos humanos, por meio de seus relatórios e visitas *in loco*, como visto. Enquanto atuou exclusivamente no sistema da Carta da OEA, a Comissão desfrutou do status de órgão central, com jurisdição sobre todos Estados membros da OEA.

O alargamento das atribuições da Comissão, outorgadas pela OEA, teve como consequência o crescimento de sua relevância como órgão consultivo e investigativo e trazendo ainda mais ênfase nas recomendações elaboradas por ela quando da realização de suas investigações *in loco*.

Com o advento da Convenção, a Comissão teve suas competências levemente alteradas, mas já contava com uma reputação na busca pela não violação dos direitos humanos. Nesta seara, passou a dividir a posição central do sistema com a Corte Interamericana de Direitos Humanos, que surgiu para exercer função jurisdicional e com condições de condenar, de forma mais efetiva, Estados responsabilizados por violações. Assim, quando um Estado não cumpre as recomendações elaboradas pela Comissão, esta pode denunciá-lo perante a Corte, que tem competência para impor medidas reparatorias. Este sistema, no entanto, é válido apenas para aqueles Estados que ratificaram a Convenção, e a Corte só pode agir frente àqueles Estados que expressamente reconheceram sua jurisdição. Até o presente momento, dos 35 membros da OEA, 10 não ratificaram a Convenção e 12 não reconheceram a jurisdição da Corte. Em que pese seja um número significativo de adesões, o sistema apresenta certa fragilidade, especialmente pelo fato de que

Estados Unidos e Canadá, duas forças políticas e econômicas do hemisfério, estão dentre os que não ratificaram a Convenção.

É possível perceber, assim, a dualidade de função da Comissão, uma vez que ela age frente aos signatários da Convenção para defender os direitos nela insculpidos. E sua competência é mais abrangente no sistema da Carta da OEA, onde ela tem alcance sobre todos os 35 membros da Organização, para defender os direitos oriundos da DADH. Assim, embora a Convenção seja um documento mais completo e abrangente que a DADH, no que tange à proteção dos direitos humanos, sua abrangência territorial é menor.

Portanto, caso se vislumbre, no futuro, uma situação em que todos Estados ratifiquem a Convenção, ocorrerá o esvaziamento do sistema da OEA, em virtude das linhas gerais do documento que o norteia. Mas, enquanto este processo de adesão não se encerrar, o sistema da Carta da OEA ainda será o único com competência para atuar em alguns casos, envolvendo violação de Estados não signatários da Convenção.

Mas como visto ao longo do trabalho, ambos os sistemas tem o condão de influenciar e modificar o sistema jurídico interno brasileiro, das mais diversas formas. Durante o período em que a Comissão teve competência sobre o Brasil como órgão da OEA, o mesmo encontrava-se sob o comando do governo militar, o que acabou por se mostrar uma época em que não havia a devida transparência nos procedimentos internos.

Assim, na década de 70, o Brasil chegou ao ponto de proibir o ingresso de membros da Comissão, que pretendiam realizar visita para investigação de denúncias de violações, o que apenas contribuiu para sua condenação no Sistema regional. Ao longo do período, inclusive, a relação entre o Estado brasileiro e a Comissão foi marcada pelo não cumprimento total das recomendações formuladas, deixando claro o desrespeito às obrigações assumidas no âmbito da OEA.

No caso Olavo Hansen, estudado anteriormente, o Brasil foi exposto publicamente pela Comissão, fazendo com que os demais membros da OEA vislumbrassem o que acontecia no território nacional, o que acabou por obrigar o governo brasileiro a amenizar as violações praticadas. Embora a decisão não tenha causado uma mudança significativa no ordenamento jurídico em si, é possível verificar uma mudança na política do Estado, que passou a respeitar mais os direitos dos cidadãos, pois percebeu que estava sob o olhar de entidades internacionais.

Por outro lado, o caso dos índios ianomâmis que estavam sendo dizimados na região norte do Brasil teve um impacto mais profundo no ordenamento, pois verificou-se alterações nas políticas indígenas, com demarcações de terras e outras medidas com intuito de respeitar a tradição da civilização originária da região.

Assim, mesmo se levada em consideração a postura do governo militar na época, marcado inclusive com negativa de visitas da Comissão, podemos afirmar que houve influência desta no ordenamento interno brasileiro, das mais diversas formas.

Em 1992, já em fase de democratização, o Brasil tornou-se signatário da Convenção e, em 1998, aceitou a jurisdição da Corte. A partir de então, o padrão das violações denunciadas contra o país alterou-se, deixando de prevalecer a tortura e assassinato, para se apresentarem mais casos em relação às minorias, como mulheres, negros, questões de trabalho escravo.

Como consequência da realidade democrática, as decisões encontraram certo respaldo do governo, o que possibilitou ainda mais a influência da Comissão no ordenamento jurídico. Como exemplo, foi citada a Lei Maria da Penha, contra violência doméstica, bem como decisões do Supremo Tribunal Federal que, em alguns casos, deu guarida aos dispositivos da Convenção, mas em outros fez prevalecer a lei interna, como no caso Guerrilha do Araguaia, estudado anteriormente.

O caso Guerrilha do Araguaia é interessante pois ele traz à baila a participação da Corte, uma vez que as recomendações da Comissão não foram cumpridas pelo Estado. Assim, a Corte, utilizando-se de sua atribuição jurisdicional, condenou o Brasil a efetivar aquilo que a Comissão determinara outrora. Além disso, a demanda é marcante pois causou dissonância entre o STF e a Corte, uma vez que essa determinou a revisão da Lei da Anistia e o Tribunal Superior brasileiro entendeu que a Lei era constitucional e, portanto, não merecia alterações.

Além dos casos estudados no trabalho, que são exemplos bem diversificados do modelo de atuação da Comissão frente ao Estado brasileiro, existem outros diversos casos importantes. Um que merece especial menção, por sua atualidade e proximidade com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, é o caso da penitenciária gaúcha Presídio Central, localizada na cidade de Porto Alegre e que vem a ser o principal presídio do estado.

Em janeiro de 2013, a Comissão recebeu solicitação de medida cautelar, para requerer ao Brasil proteção da vida e integridade das pessoas privadas de liberdade, internos no Presídio Central de Porto Alegre, em virtude das condições precárias da prisão. A petição foi encaminhada por inúmeras organizações, dentre elas a Associação de Juízes do Rio Grande do Sul – AJURIS, a OAB/RS e a Clínica de Direitos Humanos da UniRitter.

Analisando a resposta brasileira e as informações colhidas, a Comissão entendeu que as pessoas privadas de liberdade, internas no Presídio Central, encontravam-se em situação de gravidade e urgência, pois suas vidas e integridade estavam em risco. Assim, por meio da Resolução 14/2013, a Comissão concedeu a medida cautelar, determinando que o Estado brasileiro adotasse as seguintes medidas: salvaguardar as vidas dos internos; prover condições higiene e tratamentos médicos aos presos; implementar medidas para recuperar o controle da segurança de todas as áreas do presídio, conforme padrões internacionais; implementar planos de contingência e providenciar ferramentas de segurança, como extintores de incêndio; e tomar ações imediatas para reduzir substancialmente o número de internos¹⁷⁰.

Como consequência importante desta cautelar concedida pela Comissão destaca-se as medidas adotadas pelo Estado, que ainda estão em andamento, de transferir presos do Presídio Central para outros presídios, além da imploração e reforma de alas da referida instituição carcerária, tudo com intuito de melhorar as condições de vida dos internos.

Com isso, novamente se comprova a pergunta proposta no trabalho, de que as decisões da Comissão, ainda que em caráter cautelar como no caso do Presídio Central de Porto Alegre, possuem o condão de influenciar sobremaneira o ordenamento interno dos Estados membros, inclusive com importantes mudanças sociais.

Portanto, concluída a pesquisa, parece ser possível afirmar categoricamente que o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, em geral, e a Comissão em particular, possuem a capacidade de influenciar e modificar o ordenamento jurídico interno, seja por meio de revisões e criações legislativa,

¹⁷⁰ CIDH. *Resolução 14/2013 – Medida Cautelar 8-13: Asuntos Personas Privadas de Libertad en el “Presidio Central de Porto Alegre*, de 30 de dezembro de 2013. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/MC8-13Resolucion14-13-es.pdf>, acessado em 15 fev. 2015.

decisões de tribunais superiores ou até mesmo na mudança de políticas públicas e sociais, como nos casos José Pereira, Índios ianomâmis e do Presídio Central de Porto Alegre.

Observa-se, outrossim, que a Comissão tem exercido suas atribuições de forma satisfatória, em especial se for considerada sua competência dual, que a torna um órgão de importância vital ao SIDH. Ela tem sido, inclusive, vítima do próprio sucesso, pois em virtude da confiança e da tradição que angariou ao longo dos anos, a Comissão vem sendo cada vez mais assoberbada com uma quantidade crescente de petições encaminhadas a ela.

A relevância do órgão aponta ainda para a possibilidade, concedida por ela aos cidadãos, de buscarem uma instância internacional quando o Estado falha na proteção dos direitos fundamentais, fazendo com que o mesmo adeque seu ordenamento interno aos padrões regionais e internacionais de acolhimento dos direitos humanos, determinados pelos tratados do qual é signatário, evitando assim a repetição das violações.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Victor. Das violações em massa aos padrões estruturais: novos enfoques e clássicas tensões no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Revista Internacional de Direitos Humanos – SUR*. São Paulo: Rede Universitária de Direitos Humanos. Vol. 6, n. 11, pp. 7-39, dez. 2009.

ABRÃO, Paulo. A Lei da Anistia no Brasil: as alternativas para a verdade e a justiça. *Revista Acervo do Arquivo Nacional*. Vol. 24, n. 1, pp 119-138, jan./jun. 2011.

ALBERT, Bruce. Indian Lands, Environmental Policy and Military Geopolitics in the development of the Brazilian Amazon: The case of the Yanomami. *Development and Change Journal*. Vol. 23, pp. 35-70, 1992.

ARAÚJO, Nádia de. A influência das opiniões consultivas da Corte Interamericana de Direitos Humanos no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*. Ano VI, n. 06, pp. 227-244, jun. 2005.

ASSY, Bethania; *et alli* (coord.). *Direitos Humanos: justiça, verdade e memória*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2012.

BERNAL GUZMÁN, Angela Patricia. La falta de agotamiento de recursos internos como excepción preliminar ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Revista Prolegómenos – Derechos y Valores*, Vol. 15, n. 30, pp. 81-98, jul./dez. 2012.

BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *International human rights in a nutshell*. St. Paul: West Publishing Co., 4. Ed., 2009.

BRASIL. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 466.343/SP*, de 3 de dezembro de 2008. Voto Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>, acessado em 13 out. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.424/DF*, de 9 de fevereiro de 2012. Voto Min. Marco Aurélio. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6393143>, acessado em 10 out. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 153/DF*, de 29 de abril de 2010. Voto Min. Eros Grau. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612960>, acessado em 20 out. 2014.

_____. Presidência da República. *Lei 10.706, de 30 de julho de 2003*. Autoriza a União a conceder indenização a José Pereira Ferreira.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, v. III, 2003.

_____. Desafios e conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no início do século XXI. In: MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. *Desafios do Direito Internacional Contemporâneo*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, pp. 207-322, 2007.

_____. *Direito das organizações internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 5. Ed., 2012.

_____ (ed.). *A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no Direito Brasileiro*. San Jose da Costa Rica: IIDH, ACNUR, CIVC, CUE, 1996.

_____. A pessoa humana como sujeito do direito internacional: a experiência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: MENEZES DIREITO, Carlos Alberto; CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; PEREIRA, Antônio Celso Alves (coord.). *Novas Perspectivas do Direito Internacional Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, pp. 495-532, 2008.

CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 45, n. 1, pp. 5-35, 2002.

CIDH. *Report 18/06, petition 12.353, admissibility – Arley José Escher et al. vs. Brazil*, March 2006. Part IV, n. 26-28. Disponível em: http://www.cidh.oas.org/annualrep/2006eng/BRAZIL.12353eng.htm#_ftn5, acessado em 11 abr. 2014.

_____. *Country Reports*. Disponível em: <http://www.iachr.org/pais.eng.htm>, acessado em 17 abr. 2014.

_____. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos – 1978*. Seção Primeira, Item “D”. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/78sp/indice.htm>, acessado em 07 maio 2014.

_____. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - 1971*. Parte III – Comunicaciones y reclamaciones. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/71sp/parte3.htm#2.%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20BRASIL>, acessado em 16 set. 2014.

_____. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - 1972*. Sección Segunda – Comunicaciones dirigidas a la Comisión. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/72sp/sec.2a.htm>, acessado em 23 set. 2014.

_____. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - 1973*. Sección Primera, Parte III – Observaciones respecto de comunicaciones recibidas. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/73sp/indice.htm>, acessado em 23 set. 2014.

_____. *Resolução n. 12/85*. Caso 7615, Brasil. Março de 1985. Disponível em: <http://www.cidh.org/annualrep/84.85eng/Brazil7615.htm>, acessado em 25 set. 2014.

_____. *Report on the situation of human rights in Brazil*. Chapter VI – Human rights of the indigenous peoples in Brazil. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/countryrep/Brazil-eng/chaper%206%20.htm>, acessado em 27 set. 2014.

_____. *Relatório Anual 2000. Relatório n. 54/01 – Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes*. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm#_ftn3, acessado em 09 out. 2014.

_____. *Relatório Anual 2000. Relatório n. 33/01 – Caso 11.552. Guerrilha do Araguaia*. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/11552.htm#_ftn1, acessado em 17 out. 2014.

_____. *Demanda da Comissão Interamericana de Direitos Humanos perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos contra a República Federativa do Brasil. Caso 11.552 – Julia Gomes Lund e outros*. OEA: Washington, DC. Março de 2009, p. 7. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/corte/Caso11552port.doc>, acessado em 18 out. 2014.

_____. *Relatório n. 95/03. Caso 11.289 – José Pereira. Solução Amistosa, de 24 de outubro de 2003*. Disponível em: <http://cidh.oas.org/annualrep/2003port/Brasil.11289.htm>, acessado em 26 out. 2014.

_____. *Resolução 14/2013. Medida Cautelar 8-13: Asuntos Personas Privadas de Libertad en el “Presidio Central de Porto Alegre, de 30 de dezembro de 2013*. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/MC8-13Resolucion14-13-es.pdf>, acessado em 15 fev. 2015.

COMPARATO, Fabio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 7. Ed., 2010.

CORAO, Carlos M. Ayala. Reflexiones sobre el futuro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. N. 30-31, edición especial, pp. 91-127, 2001.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_esp.pdf, acessado em 20 out. 2014.

_____. *Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil. Voto do Juiz Ad Hoc Roberto de Figueiredo Caldas, proferido em 24 de novembro de 2010*. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_esp.pdf, acessado em 20 out. 2014.

COX, Francisco. Analyzing the Inter-American Commission on Human Rights under three theories of compliance. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. N. 28, pp. 11-37, jul./dez. 1998.

DEL'OLMO, Florisbal de Souza. A subjetividade internacional do ser humanos: algumas reflexões. In: MENEZES DIREITO, Carlos Alberto; CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; PEREIRA, Antônio Celso Alves (coord.). *Novas Perspectivas do Direito Internacional Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, pp. 689-708, 2008.

DULITZKY, Ariel; GONZÁLEZ, Felipe. Derechos Humanos y la Organización de los Estados Americanos, 1999-2000. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. N. 30-31, edición especial, pp. 189-236, 2001.

DULITZKY, Ariel. The Inter-American Human Rights System fifty years later: time for changes. *Quebec Journal of International Law*. Vol. 127, Special Edition, pp. 127-164, 2011.

_____. El sistema interamericano en transición: La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la justicia transicional. In: ASSY, Bethania; *et alli* (coord.). *Direitos Humanos: justiça, verdade e memória*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, pp. 203-223, 2012.

FARER, Tom J. The future of the Inter-American Commission on Human Rights: promotion versus exposure. In: MENDEZ, Juan E.; COX, Francisco (ed.). *El futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. San Jose de Costa Rica: IIDH, pp. 515-536, 1998.

FERNANDES, Pádua; GALINDO, Diego Marques. Tortura e assassinato no Brasil da ditadura militar: o caso de Olavo Hansen. *Histórica – Revista Eletrônica do Arquivo Público do Estado de São Paulo*. N. 36, jun. 2009. Disponível em: <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao36/materia02/texto02.pdf>, acessado em 16 set. 2014.

GALLI, Maria Beatriz; DULITZKY, Ariel E. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos e o seu papel central no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. In: GOMES, Luiz Flávio; PIOVESAN, Flávia. *O Sistema Interamericano de proteção dos direitos humanos e o Direito Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, pp. 53-80, 2000a.

GALLI, Maria Beatriz; KRSTICEVIC, Viviana; DULITZKY, Ariel E. A Corte Interamericana de Direitos Humanos: aspectos procedimentais e estruturais de seu funcionamento. In: GOMES, Luiz Flávio; PIOVESAN, Flávia. *O Sistema Interamericano de proteção dos direitos humanos e o Direito Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, pp. 81-101, 2000b.

GOLDMAN, Robert K. History and action: the Inter-american human right system and the role of the Inter-american Commission on Human Rights. *Human Rights Quarterly*. John Hopkins University Press, Vol. 31, n. 4, pp. 856-887, 2009.

GOMES, Luiz Flávio; PIOVESAN, Flávia. *O Sistema Interamericano de proteção dos direitos humanos e o Direito Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

GONZÁLEZ, Felipe. The experience of the Inter-American Human Rights System. *Victoria University of Wellington Law Review*. Vol. 40, n. 1, pp. 103-131, 2009.

GREEN, James N. Clerics, Exiles and Academics: Opposition to the Brazilian Military Dictatorship in the United States, 1969-1974. *Latin American Politics and Society*. Vol. 45, n. 1, pp. 87-117, abr. 2003.

GROS ESPIELL, Héctor. La Convention américaine et la Convention européenne des droits de l'Homme: analyse comparative. In: *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, n. 218, pp. 167-411, 1989.

GROSSMAN, Claudio. The Inter-American System and its evolution. *Inter-American and European Human Rights Journal*. Vol. 02, n. 1-2, pp. 49-65, 2009.

_____. A framework for the examination of States of Emergency under the American Convention on Human Rights. *American University International Law Review*. Vol. 1, n. 1, pp. 35-55, 1986.

GUERRA, Sidney. A proteção internacional dos direitos humanos no âmbito da Corte Interamericana e o controle de convencionalidade. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*. V. 32.2, pp. 341-366, jul./dez. 2012.

_____. Direitos Humanos: curso elementar. São Paulo: Saraiva, 2013.

JAYME, Fernando G. *Direitos humanos e sua efetivação pela Corte Interamericana de Direitos humanos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

LAPLANTE, Lisa J. Bringing effective remedies home: the Inter-American Human Rights System, reparations, and the duty of prevention. *Netherlands Quarterly of Human Rights*. Vol. 22/3, pp. 347-288, 2004.

LEDESMA, Héctor Faúndez. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: aspectos institucionales y procesuales*. San Jose de Costa Rica: IIDH, 3.ed., 2004.

MACHADO, Marta Rodriguez de Assis; e outros. Disputando a aplicação das leis: a constitucionalidade da lei Maria da Penha nos tribunais brasileiros. *Revista Internacional de Direitos Humanos – SUR*. Vol. 9, n. 16, pp. 65-89, jun. 2012.

MAIA, Luciano Mariz. O Brasil antes e depois do Pacto de San José. *Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União*. Ano 1, n. 04, pp. 81-97, jul./set. 2002.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. *Desafios do Direito Internacional Contemporâneo*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

MENDEZ, Juan E.; COX, Francisco. *El futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. San Jose de Costa Rica: IIDH, 1998.

MENEZES DIREITO, Carlos Alberto; CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; PEREIRA, Antônio Celso Alves (coord.). *Novas Perspectivas do Direito Internacional Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

MOECKLI, Daniel; SHAH, Sangeeta; SIVAKUMARAN, Sandesh (eds.). *International Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

NEUMAN, Gerald L. Import, export and regional consent in the Inter-American Court of Human Rights. *European Journal of International Law*. Vol. 19, n. 1, pp. 101-123, 2008.

NORRIS, Robert E. Bringing Human Rights Petitions before the Inter-American Commission. *Santa Clara Law Review*. Vol. 20, n. 3, pp. 733-772, 1980.

OEA. *Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Aprovado pela Resolução 447 (IX-O/79), adotada pela Assembleia Geral da OEA, em seu 9º Período Ordinário de Sessões. La Paz, outubro de 1979. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/t.Estatuto.CIDH.htm>, acessado em 07 abr. 2014.

_____. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos. San Jose, novembro de 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm, acessado em 14 abr. 2014.

_____. *Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre suas atividades na República Dominicana*. 01/set./1965 – 06/jul./1966. Disponível em: <http://www.iachr.org/countryrep/Rep.Dom.66eng/toc.htm>, acessado em 19 abr. 2014.

_____. *Rules of procedure of the Inter-American Commission on Human Rights*. Aprovado pela Comissão em 2009. Disponível em: <http://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/rulesiachr.asp>, acessado em 20 abr. 2014.

PADILLA, David J. The Inter-American Commission on Human Rights of the Organization of American States: a case study. *American University International Law Review*. Vol. 9, n. 1, pp. 95-115, 1993.

PASQUALUCCI, Jo. The Americas. In: MOECKLI, Daniel; SHAH, Sangeeta; SIVAKUMARAN, Sandesh (eds.). *International Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press, pp. 433-453, 2010.

PETIOT, Patrick. A Responsabilidade Internacional do Estado Brasileiro por Violação de Direitos Humanos: o pagamento de reparações. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*. Ano 07, Vol. 07, n. 07, pp. 129-150, 2006/2007.

PIÉROLA, Nicolás de; LOAYZA, Carolina. La solución amistosa de reclamaciones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Revista Instituto Interamericano de Derechos humanos*. Vol. 22, pp. 173-230, jul./dez. 1995.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas europeu, interamericano e africano*. São Paulo: Saraiva, 4. ed., 2013.

_____. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 4. ed., 2010.

_____. Introdução ao Sistema Interamericano de proteção dos Direitos Humanos: a Convenção Americana de Direitos Humanos. In: GOMES, Luiz Flávio; PIOVESAN, Flávia. *O Sistema Interamericano de proteção dos direitos humanos e o Direito Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, pp. 17-52, 2000a.

_____. Direitos Humanos Globais, Justiça Internacional e o Brasil. *Revista da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*. Ano 8, vol. 15, pp. 93-110, jan./jun. 2000b.

RAMOS, André de Carvalho. *Direitos humanos em juízo*. São Paulo: Editora Max Limonad, 2001.

_____. *Processo Internacional de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

ROSATO, Cássia Maria; CORREIA, Ludmila Cerqueira. Caso Damião Ximenes Lopes: mudanças e desafios após a primeira condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Revista Internacional de Direitos Humanos - SUR*. Vol. 08, n. 15, pp. 93-115, dez. 2011.

SANTOS, Cecília MacDowell. Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Revista Internacional de Direitos Humanos - SUR*. Vol. 7, ano 4, pp. 27-57, 2007.

SHAHINIAN, Gulnara. *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences*. Human Rights Council, Fifteenth Sessin, 30 ago. 2010. Disponível em: http://www.ohchr.org/documents/issues/slavery/sr/a.hrc.15.20_en.pdf, acessado em 27 out. 2014.

SHAVER, Lea. The Inter-American Human Rights System: an effective institution for regional rights protection?. *Washington University Global Studies Law Review*. Vol. 9, n. 4, pp. 639-676, 2010.

SHELTON, Dinah. The jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights. *American University International Law Review*. Vol. 10, n. 1, pp. 333-372, 1996.

_____. Improving Human Rights Protection: recommendations for enhancing the effectiveness of the Inter-American Commission and Inter-American Court of Human Rights. *American University International Law Review*. Vol. 03, n. 02, pp. 323-337, 1988.

_____. Environmental rights and Brazil's obligations in the Inter-American Human Rights System. *George Washington International Law Review*. Vol. 40, n. 3, pp. 733-777, 2009.

SPIELER, Paula. The Maria da Penha Case and the Inter-American Commission on Human Rights: contributions to the debate on the domestic violence against women in Brazil. *Indiana Journal of Global Legal Studies*. Vol. 18, n. 1, pp. 121-143, 2011.

UNITED NATIONS. *Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice*. São Francisco, assinada em junho de 1945. Disponível em: <https://www.un.org/en/documents/charter/preamble.shtml>, acessado em 15 abr. 2014.

_____. *The Universal Declaration of Human Rights: history of the document*. Disponível em: <http://www.un.org/en/documents/udhr/history.shtml>, acessado em 15 mar. 2014.

VARGAS CARREÑO, Edmundo. Funciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: observaciones in loco e informes sobre situaciones de derechos humanos. In: *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI – Memória del Seminario de 23-24 de novembro de 1999*. San Jose de Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2. ed., Tomo I, pp. 507-526, 2003.

VASCO, Miguel A. O Sistema Interamericano de proteção dos direitos humanos. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto (ed.). *A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no Direito Brasileiro*. San Jose da Costa Rica: IIDH, ACNUR, CIVIC, CUE. Pp. 653-662, 1996.

VENTURA, Deisy; CETRA, Raíssa Ortiz. O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos – de Maria da Penha a Belo Monte. In: SILVA FILHO, José Carlos Moreira da; ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D (coords.). *Justiça de Transição nas Américas – olhares interdisciplinares, fundamentos e padrões de efetivação*. Belo Horizonte: Editora Fórum, pp. 343-402, 2013.

VOLIO, Fernando. The Inter-American Commission on Human Rights. *The American University Law Review*. Vol. 30, n. 1, pp. 65-78, 1981.

WALSH, J. Lauchlan; SUAGEE, Dean B.; SCHLANGER, Phoebe. The Inter-American Human Rights System: into the 1990s and beyond. *American University International Law Review*. Vol. 3, n. 2, pp. 517-565, 1988.

WIGGINS, Armstrong. Indian Rights and the Environment. *Yale Journal of International Law*. Vol. 18, pp. 345-354, 1993.