

e a conseqüente publicação do relatório final são a única sanção a que está sujeito o Estado perante a comunidade internacional. O Estado tem a obrigação internacional de criar mecanismos internos efetivos para que possa cumprir com as recomendações da Comissão e com as decisões da Corte, e neste processo as organizações de direitos humanos tem um papel fundamental.

Para o uso efetivo e o fortalecimento do sistema interamericano, é necessário atentar para o objeto e o fim da Convenção Americana correlacionando-os, no caso individual específico, ao dever que os Estados possuem de cumprir de boa-fé com os compromissos internacionais assumidos, e cooperar com os órgãos internacionais. Nesta perspectiva, o uso do sistema interamericano deve ser estratégico e criativo para alcançar a efetiva proteção dos direitos humanos e resultar em transformações sociais e culturais nas sociedades da região.

CAPÍTULO III

A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: ASPECTOS PROCEDIMENTAIS E ESTRUTURAIS DE SEU FUNCIONAMENTO¹

MARIA BEATRIZ GALLI, VIVIANA KRSTICEVIC
e ARIEL E. DULITZKY

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. A composição da Corte – 3. Os critérios de envio de um caso à Corte pela Comissão – 4. Os critérios de competência da Corte – 5. As condições de admissibilidade de um caso pela Corte – 6. Aspectos do procedimento contencioso – 7. As exceções preliminares – 8. Medidas provisórias – 9. A jurisprudência da Corte em matéria de reparações – 10. Conclusões.

1. Introdução

Este artigo tem como objetivo apresentar em linhas gerais os principais aspectos estruturais de funcionamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte), bem como aspectos procedimentais do trâmite de um caso de violação de direitos humanos pela Corte. Além disso, visa assessorar os defensores de direitos humanos e as vítimas de violações sobre o alcance, limite e as possibilidades de atuação existentes perante o sistema interameri-

⁽¹⁾ Artigo baseado nos capítulos VIII e IX do livro de Héctor Faúndez Ledesma: *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos, aspectos institucionales y procesales*, IIDH, 1996.

cano de proteção dos direitos humanos, através do seu órgão jurisdicional.

A Corte possui uma função contenciosa, que inclui o recebimento e trâmite de casos individuais de violação de direitos humanos, e uma função consultiva. Nos primeiros anos de seu funcionamento, a Corte fortaleceu a proteção internacional dos direitos humanos através da emissão de opiniões consultivas. As opiniões consultivas contribuíram para a interpretação e conseqüente ampliação de alguns direitos consagrados na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (a Convenção Americana).

Desde o início de seu funcionamento, o escasso número de casos examinados pela Corte impediu o desenvolvimento da sua jurisprudência abrangendo a totalidade dos direitos contemplados pela Convenção Americana. Entretanto, a Corte desenvolveu uma consistente jurisprudência em alguns temas como, por exemplo, o dever dos Estados de respeitar e garantir os direitos ou em matéria de reparações e medidas provisórias. No início dos anos 90, a Corte não atuou com maior empenho na ampliação e desenvolvimento de standards na jurisprudência, porém esta situação está modificando-se nos últimos anos.² Além disso, o pequeno número de casos contenciosos tramitados atualmente pela Corte (cerca de trinta casos) não é representativo da gravidade das violações de direitos humanos cometidas na região, além do mais se comparado ao número de casos na Comissão (cerca de mil casos).

Antes de passarmos a comentar aspectos das etapas do procedimento contencioso, é importante ressaltar algumas peculiaridades que envolvem o procedimento perante a Corte. O primeiro aspecto que merece destaque é o fato de o indivíduo não ter capacidade processual autônoma perante a Corte. No sistema interamericano, o indivíduo tem capacidade processual para apresentar um caso de violação de direitos humanos somente perante a Comissão Interamericana e não pode encaminhar em seu próprio nome, e de forma independente, um caso perante a Corte. A Corte somente pode receber um caso se for a requerimento da Comissão ou de um dos Estados-partes na Convenção Americana.

Cabe ainda mencionar que a proteção internacional dos direitos humanos não deve ser confundida com a Justiça Penal nacional. O fim

⁽²⁾ Ver Ariel Dulitzky e Viviana Krsticevic. *El proceso de reforma del sistema interamericano de protección de los derechos humanos en contexto.*

da proteção internacional é amparar as vítimas através da devida reparação das violações de direitos humanos sofridas. Neste sentido, após o exame de um caso de violação de direitos humanos pelos órgãos internacionais de supervisão (Comissão e Corte Interamericanas) será determinada ou não a responsabilidade internacional do Estado demandado. No caso de ser determinada a responsabilidade do Estado, ao final do procedimento do caso perante a Corte será emitida uma sentença fixando medidas de reparação à vítima pelo Estado e, se for o caso, o pagamento de uma justa indenização.

Devido ao fato de o governo do Brasil ter recentemente aceito a competência da Corte Interamericana, ainda não existe nenhum caso em exame pela Corte. Neste sentido, para que o primeiro caso seja submetido à Corte, primeiramente é necessário ser esgotado o procedimento na Comissão Interamericana. Assim, o envio do caso para a Corte ocorre após a elaboração do relatório previsto no art. 50 da Convenção Americana pela Comissão, e após decorrido o prazo de três meses desde a notificação do relatório ao Estado. Após o prazo ter-se esgotado, sem que o Estado tenha cumprido com as recomendações da Comissão, a mesma decide se o caso será ou não levado ao conhecimento da Corte.

Desta forma, tendo em vista que ainda não existe nenhum caso sobre o Brasil em exame pela Corte, esperamos poder contribuir para que as organizações de defesa dos direitos humanos brasileiras possam ampliar o seu conhecimento sobre o funcionamento do sistema interamericano. O papel da Corte é central para o desenvolvimento de jurisprudência e parâmetros (standards) internacionais que potencialmente têm profundo impacto para a defesa dos direitos humanos a nível local, quando implementados através dos Poderes Judiciais nacionais ou outros mecanismos criados para este fim.

Neste artigo, estaremos enfocando alguns aspectos procedimentais e estruturais da Corte, em relação ao sistema interamericano, tais como: composição; critérios usados pela Comissão para envio de casos a Corte; critérios de competência; condições de admissibilidade de um caso; aspectos do procedimento contencioso; exceções preliminares; medidas provisórias; e aspectos da jurisprudência desenvolvida a partir do exame de casos paradigmáticos pela Corte.

Estamos caminhando para o momento em que os ativistas de direitos humanos brasileiros passarão a participar mais do sistema internacional e regional de proteção dos direitos humanos e estabelecer

um intercâmbio maior com os defensores de direitos humanos latino-americanos, fortalecendo o movimento regional e internacional de direitos humanos. Como reflexo desta nova fase, esperamos que estudantes, professores, ativistas, homens e mulheres, passem a invocar os princípios e os dispositivos contidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, nos demais tratados internacionais de direitos humanos, e na jurisprudência internacional (no âmbito regional representada pelos relatórios da Comissão, opiniões consultivas e sentenças da Corte) para alcançar a proteção e garantia de seus direitos.

2. A composição da Corte

A Corte Interamericana de Direitos Humanos é composta de sete juízes nacionais dos Estados-membros da OEA, independentemente de os mesmos terem ratificado a Convenção Americana. Conforme o art. 52 da Convenção Americana, os juízes chamados titulares são eleitos a título pessoal, entre juristas de mais alta autoridade moral, de reconhecida competência em matéria de direitos humanos e que reúnam as condições necessárias para o exercício das mais altas funções jurisdicionais, sem limite de idade. A escolha com base na capacidade pessoal visa destacar a independência dos juízes da Corte em relação aos Estados-partes.

Os juízes da Corte são eleitos em votação secreta, e por maioria absoluta de votos dos Estados-partes na Convenção Americana, durante a Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), entre uma lista de candidatos proposta pelos mesmos Estados. Os juízes são eleitos por um período de seis anos e só podem ser reeleitos uma vez, conforme o art. 5.2 do Estatuto da Corte.

Existe a possibilidade de serem nomeados juízes *ad hoc* quando um dos membros da Corte for nacional do Estado-parte na controvérsia e não houver juiz nacional de outro Estado-parte para substituí-lo. Neste caso, o Estado-parte pode designar uma pessoa de sua confiança (sem que seja necessariamente nacional deste Estado) para que integre a Corte na qualidade de juiz *ad hoc*. Neste particular, a Corte estabeleceu no caso Paniagua Morales y otros³ que a natureza do juiz *ad hoc* é

⁽³⁾ Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, 11.09.1995, § 1 da parte considerativa.

conforme aos demais juízes da Corte, não representando um governo determinado, não sendo seu agente e integrando a Corte a título pessoal.

3. Os critérios de envio de um caso à Corte pela Comissão

A Corte possui um procedimento contencioso que tem início após a Comissão Interamericana ter aguardado sem que o Estado tenha cumprido com as recomendações contidas no relatório previsto no art. 50 da Convenção Americana.⁴ Na verdade, segundo a interpretação do art. 51 da Convenção Americana, a Comissão pode concomitantemente com a adoção do relatório, decidir sobre o envio do caso para a Corte, a menos que o Estado resolva cumprir com as recomendações e solucionar o caso.⁵ É necessário que o Estado em questão tenha aceito a jurisdição da Corte para que a Comissão possa encaminhar o caso, caso contrário o procedimento continua perante a Comissão e não há chances de o caso ir para a Corte.

A decisão sobre o envio ou não do caso para a Corte tem caráter estritamente discricionário e não é obrigatória. Além disso, tal decisão está sujeita ao prazo de caducidade de três meses contados a partir da data em que a Comissão encaminha o relatório para o Estado.⁶ Dado o caráter discricionário da decisão da Comissão sobre o envio do caso para a Corte, e a falta de transparência dos critérios desta decisão, alguns defensores de direitos humanos apontam para a necessidade urgente de se reformular o Regulamento da Comissão que dispõe sobre esta etapa do procedimento, a fim de torná-la mais transparente e garantir o acesso à Corte.

⁴ Cabe destacar que previamente à elaboração do relatório do art. 50 da Convenção Americana, a Comissão indaga às partes se as mesmas desejam iniciar o procedimento de solução amistosa. Caso não haja possibilidade de solução amistosa, a Comissão irá elaborar o relatório do art. 50.

⁵ Ver, neste sentido, Comissão Interamericana de Direitos Humanos, resolução 43/90, de 07.06.1990, § 7.

⁶ Neste sentido, ver Corte Interamericana de Direitos Humanos, Opinión Consultiva OC-13/93, de 16.07.1993, Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (arts. 41, 42, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), § 51.

Neste sentido, para a maior segurança jurídica e fortalecimento do sistema interamericano é necessário que a Comissão estabeleça critérios sobre o envio de casos para a Corte. Conforme os critérios estabelecidos pela própria Corte, após o relatório ter sido notificado ao Estado interessado, a Comissão e os Estados-partes podem remeter o caso para a Corte, devendo fazê-lo nos três meses seguintes. A Comissão deve, ainda, apresentar decisão fundamentando os seus motivos quando decidir pelo não encaminhamento do caso à Corte, quando houver solicitação prévia das vítimas ou dos peticionários.

Até o presente, todos os casos contenciosos perante a Corte foram apresentados pela Comissão. Porém, a falta de critérios transparentes contribuiu para que somente um número pequeno de casos fosse levado à Corte. Atualmente são aproximadamente trinta casos em andamento na Corte, em comparação a mil casos tramitados pela Comissão. Apesar da escassez de recursos financeiros e humanos dos dois órgãos que compõem o sistema interamericano, tal fato não justifica um número tão pequeno de casos, principalmente em face dos dados coletados sobre as massivas violações de direitos humanos perpetradas nos países da região.⁷

Além disso, atualmente, a maioria dos casos pendentes na Corte referem-se à violação do direito à vida e às garantias judiciais. Tal fato aponta para a necessidade de os defensores de direitos humanos e dos órgãos do sistema interamericano atuarem para ampliar a jurisprudência sobre outros direitos estabelecidos na Convenção Americana.

Apesar da Convenção Americana conceder à Comissão a faculdade de decidir se envia ou não um caso para exame da Corte, tal decisão deverá sempre ser orientada para o alcance da efetiva proteção dos direitos humanos naquela situação particular. Conforme critérios estabelecidos pela própria Corte em casos anteriores, a Comissão deve encaminhar não só os casos mais graves, mas também os casos que por sua complexidade e transcendência devem ser analisados pela Corte. Agindo desta forma, a Comissão não decidirá discricionariamente e possibilitará à vítima uma oportunidade de obter medidas de reparação das violações sofridas, contempladas no art. 63, I, da Convenção Americana.⁸

⁽⁷⁾ Ariel Dulitzky, *La duración del procedimiento ante el sistema interamericano de protección de los derechos humanos: responsabilidades compartidas*.

⁽⁸⁾ Neste sentido, o art. 51 da Convenção dispõe que a decisão da Comissão não deve ser discricionária, mas ser favorável para a tutela dos direitos

A relação entre os dois órgãos que compõem o sistema, Comissão e Corte, tem sido objeto de análise e proposta por parte dos defensores de direitos humanos, visando torná-la mais eficiente, garantir o princípio da igualdade entre as partes e a integridade do sistema. Alegando maior economia processual, há uma corrente que defende que a Corte deveria evitar duplicar fases do procedimento que tenham passado pela Comissão, como por exemplo, a etapa de averiguação dos fatos apresentados na denúncia.⁹

4. Os critérios de competência da Corte

Antes de passar para o exame do mérito do caso encaminhado, a Corte irá verificar se possui competência em razão das partes (*ratione personae*); em razão da matéria objeto da denúncia (*ratione materiae*) e em razão do tempo (*ratione temporis*).

Quanto à competência da Corte em razão das partes, o art. 62 da Convenção Americana dispõe que o Estado deve declarar expressamente que aceita a competência da Corte sobre todos os casos relativos à aplicação e interpretação da Convenção ou sobre um caso específico (art. 62.3).¹⁰ Neste caso, a legitimidade ativa do demandante está restrita à Comissão e aos Estados-partes, conforme o art. 61, I, da Convenção Americana. Neste particular, é interessante destacar que a Comissão não atua exatamente como representante da vítima ou do peticionário, mas exerce um direito próprio como uma espécie de Ministério Público do sistema interamericano.

Desta forma, do ponto de vista formal, as únicas partes no procedimento perante a Corte são a Comissão e os Estados, sem que

estabelecidos na Convenção. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-13/93, de 16.07.1993, § 50.

⁹ Neste sentido, ver Michel Reisman e Janet Koven Levit, *Fact findings initiatives for the Inter-American Court of Human Rights, La Corte y el sistema interamericano de derechos humanos*, San José : Rafael Nieto Navia, 1994. p. 443 et seq.

¹⁰ Já houve vários casos nos quais a Comissão convidou os Estados a aceitarem a competência da Corte em um caso específico: caso Hugo Spadafora (Panamá), casos Manuel Antonio Alfaro Carmona, Wilfredo Navarro Vivas (El Salvador), casos Edgar Macías, Genye Lacayo (Nicarágua).

os indivíduos possam participar diretamente. No sistema europeu, ao contrário, a capacidade processual dos indivíduos é reconhecida, após as reformas pelos Protocolos 9 e 11. Neste particular, há juristas e defensores de direitos humanos favoráveis à participação da vítima ou seu representante de forma direta perante a Corte Interamericana.¹¹ De acordo com a reforma do Regulamento da Corte que entrou em vigor em janeiro de 1997, os representantes das vítimas passaram a ter representação independente na etapa de reparações no procedimento perante a Corte.

Corroborando com esta corrente, o juiz da Corte Antonio Augusto Cançado Trindade nos casos Castillo Páez e Loyaza Tamayo pronunciou-se no sentido de que a persistente negação da capacidade processual do indivíduo peticionário perante a Corte Interamericana é proveniente de outra época histórica e carece de sustentação ou sentido. Cançado considerou que pelo fato de se tratar de um tribunal internacional de direitos humanos, esta concepção paternalista e anacrônica, que confere à Comissão um papel intermediário entre o indivíduo e a Corte, deveria ser gradualmente superada.¹²

Neste sentido, o art. 22 do Regulamento da Corte contempla a possibilidade de os advogados ou representantes da vítima participarem do procedimento perante a Corte na qualidade de assistentes da Comissão e formularem proposições distintas das apresentadas pela Comissão. Desta forma, ainda que de forma restrita, há alguma possibilidade de atuação dos defensores de direitos humanos perante a Corte, na qualidade de representantes das vítimas. Na fase de

⁽¹¹⁾ Sobre a necessidade de representação direta e independente das vítimas perante a Corte, ver Juan Méndez. La participación de la víctima ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *La Corte y el sistema interamericano de derechos humanos*. San José : Rafael Navia, 1994; Claudio Grossman. Desapariciones en Honduras: la necesidad de representación directa de las víctimas en litigios sobre derechos humanos. *The modern world of human rights*. San José : IIDH, 1996; e Antônio Augusto Cançado Trindade. El sistema interamericano de protección de los derechos humanos (1948-1995): estado actual y perspectivas, in Bardonnnet e Cançado Trindade. *Derecho internacional y derechos humanos*, San José/ La Haya : Academia Internacional de la Haya e IIDH, 1996.

⁽¹²⁾ Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Castillo Páez, exceções preliminares, sentença de 30.01.1996, § 14. Caso Loyaza Tamayo, exceções preliminares, sentença de 31.01.1996, § 14.

reparações do procedimento, os representantes das vítimas podem atuar independentemente, o que na prática já vem ocorrendo nos casos perante a Corte.

Quanto à sua competência em razão da matéria, a Corte poderá examinar qualquer caso que verse sobre a interpretação ou aplicação das disposições da Convenção Americana. Em outras palavras, a Corte é competente para decidir se houve violação a algum dos direitos e liberdades reconhecidos pela Convenção e para adotar as disposições que julgar apropriadas.

Além disso, a Corte tem competência para determinar a responsabilidade do Estado em relação à violação a outros tratados que tratam de matéria específica, como, por exemplo, a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (caso Paniagua Morales y otros contra Guatemala). Neste sentido, atualmente, na Corte tramitam dois casos que versam sobre a sua competência para atribuir responsabilidade em função da Declaração Americana (caso Cantos contra Argentina) e das Convenções de Genebra (caso Las Palmeras contra Colômbia).

É importante destacar que no exercício de suas atribuições, a Corte não está vinculada ao que foi decidido pela Comissão, e pode decidir de forma independente e livremente, de acordo com o seu próprio julgamento dos fatos e do direito.¹³ Por exemplo, no caso Paniagua Morales y otros, a Corte entendeu que houve violação à Convenção Americana contra a Tortura.

A Convenção Americana não contempla uma norma específica sobre a competência da Corte para pronunciar-se sobre a sua própria competência. Em casos em que haja controvérsia deve-se aplicar um princípio internacional de Direito amplamente reconhecido segundo o qual o próprio tribunal terá competência para decidir sobre a jurisdição para conhecer a matéria que lhe for submetida, e tal decisão será obrigatória para as partes.

A competência da Corte em razão do tempo é estabelecida a partir do exame do momento em que ocorreram os fatos denunciados em

¹³ Neste sentido, ver Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Velásquez Rodríguez, exceções preliminares, sentença de 26.06.1987, §§ 28 e 29; caso Fairén Garbí y Solís Corrales, exceções preliminares, sentença de 26.06.1987, §§ 33 e 34; e caso Godínez Cruz, exceções preliminares, sentença de 26.06.1987, §§ 31 e 32.

relação ao momento que a Convenção Americana entrou em vigor para o Estado demandado. Neste particular, a Corte estabeleceu no caso Blake que não pode conhecer os casos que tenham ocorrido antes de que o Estado tenha aceito a jurisdição da Corte. Esta decisão é importante para orientar os demandantes em futuros casos sobre o Brasil encaminhados para a Corte. No caso do Brasil, as futuras demandas devem reportar-se a eventos ocorridos após a aceitação da competência da Corte pelo Brasil.

5. As condições de admissibilidade de um caso pela Corte

Além da necessária observância das normas relativas à competência da Corte, a Convenção Americana prevê algumas condições de admissibilidade para os casos que forem submetidos à Corte, cuja inobservância poderá impedir o seu conhecimento por aquele tribunal. O art. 26 do Regulamento da Corte assinala os requisitos formais que devem ser observados na apresentação do caso e que, eventualmente, poderiam acarretar problemas de admissibilidade.

Sobre a admissibilidade da demanda, a interpretação da própria Corte sobre o prazo de três meses, transcorridos desde a notificação do relatório ao Estado pela Comissão, é de que o mesmo não é fatal e pode ser prorrogado.¹⁴ Além disso, a Corte determinou que a segurança jurídica exige que os Estados respeitem os prazos, e que a Comissão não faça uso arbitrário dos mesmos, principalmente em relação aos prazos estabelecidos pela Convenção Americana.¹⁵

Conforme estabelecido pelo art. 61.2 da Convenção Americana, a Corte deverá primeiramente observar se o procedimento previsto nos arts. 48 a 50 da Convenção Americana foi esgotado, sob pena de invalidez formal.¹⁶ Tal critério foi sustentado pela Comissão no caso Asunto de Viviana Gallardo y otras, porém vale ressaltar que este caso foi apresentado pelo Estado e por isso a Corte posicionou-se no sentido de que o procedimento perante a Comissão não havia sido concebido

¹⁴ Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Cayara, exceções preliminares, sentença de 03.02.1993, § 38.

¹⁵ Idem.

¹⁶ Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos, Asunto de Viviana Gallardo y otras, decisão de 13.11.1981.

o interesse exclusivo do Estado, mas sim para permitir o exercício dos direitos humanos das vítimas de violações.

Desta forma, o procedimento na Comissão não pode ser evitado não ser que a sua omissão não comprometa as funções que a Convenção Americana estabeleceu para a Comissão.¹⁷ Neste particular, Thomas Buergenthal propõe que um caso sobre uma disputa entre Estados, que não envolva a violação a um dos direitos garantidos pela Convenção Americana, como por exemplo a imunidade diplomática de juízes da Corte Interamericana, não deveria ser submetido à Comissão e sim ir diretamente à Corte, uma vez que versa sobre a interpretação e aplicação da Convenção.¹⁸

No caso Velázquez Rodríguez contra Honduras, a Corte atenuou a sua posição sobre a necessidade de cumprimento do procedimento perante a Comissão, sustentando que a interpretação das disposições da Convenção deve garantir o seu "efeito útil", de forma a garantir a proteção internacional dos direitos humanos e chegar, se for necessário, ao efetivo controle jurisdicional. Desta forma, as omissões processuais que não afetem os direitos consagrados na Convenção, e nem as possibilidades de defesa do Estado denunciado, são irrelevantes e não viciam o procedimento perante a Corte.¹⁹ Entretanto, no caso Caballero Delgado y Santana,²⁰ a Corte restringiu em parte este entendimento estabelecendo que a Comissão não pode fazer uso arbitrário de suas facultades.

6. Aspectos do procedimento contencioso

As etapas do procedimento contencioso perante a Corte Interamericana estão dispostas no seu Estatuto, Regulamento, e nos arts. 66 a 69 da Convenção Americana. Com relação ao procedimento, a própria Corte enfatizou que sendo um tribunal internacional com

¹⁷ Idem, § 25.

¹⁸ The Inter-American Court of Human Rights, *The American Journal of International Law*, vol. 76, n. 2, 1982. p. 238 et seq.

¹⁹ Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Velásquez Rodríguez, exceções preliminares, sentença de 26.06.1987; caso Fairén Garbi y Solís Corrales, exceções preliminares, sentença de 26.06.1987; e caso Godínez Cruz, exceções preliminares, sentença de 26.06.1987.

²⁰ Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Caballero Delgado y Santana, exceções preliminares, sentença de 21.01.1995.

particularidades e características próprias, não são aplicáveis automaticamente todos os elementos que constituem os processos judiciais perante os tribunais nacionais.²¹

Uma vez iniciado o procedimento perante a Corte, seja através da Comissão ou de um dos Estados-partes, a Comissão será chamada a participar como parte em todos os casos relativos ao exercício jurisdicional da Corte, cumprindo o papel de Ministério Público do sistema interamericano, conforme estabelece o art. 57 da Convenção Americana e o art. 28 do Estatuto da Corte.

Apesar de o indivíduo não ter acesso direto à Corte, pode ser representado indiretamente através de seus advogados ou representantes que atuam na qualidade de delegados da Comissão perante a Corte, designados pela Comissão, conforme estabelece o art. 71.4 do Regulamento da Comissão e art. 22.1 do Regulamento da Corte. Na prática, os petionários são em geral organizações não-governamentais de direitos humanos com papel decisivo no procedimento perante a Corte.

O art. 26 do Regulamento da Corte dispõe que a demanda deverá ser apresentada por escrito, em dez exemplares, indicando o seu objeto, uma descrição dos fatos, as provas, os fundamentos de direito, a indicação dos delegados e as conclusões.

Em sua defesa, o Estado demandado pode apresentar exceções preliminares alegando incompetência do tribunal ou falta de admissibilidade da demanda. As exceções preliminares são um incidente dentro do procedimento e são processadas independentemente do procedimento relativo ao mérito da demanda.

Conforme estabelece o Regulamento, o procedimento perante a Corte contém uma fase escrita e uma fase oral. A fase escrita do procedimento está prevista no art. 29 do Regulamento da Corte e constitui-se na apresentação da demanda e contestação. O Estado demandado tem o direito de responder por escrito à demanda no prazo de três meses desde a sua notificação.²² Sobre o conteúdo escrito da demanda, não há previsões específicas na Convenção Americana.

⁽²¹⁾ Ver Corte Interamericana de Direitos Humanos, caso Velásquez Rodríguez, sentença de 29.07.1988, § 132; caso Godínez Cruz, sentença de 20.01.1989, § 138; caso Fairén Garbí y Solís Corrales, sentença de 15.03.1989, § 134.

⁽²²⁾ Na prática este prazo não é fatal e pode ser prorrogado. Ver Corte Interamericana de Direitos Humanos, caso Caballero Delgado y Santana, exceções preliminares, sentença de 21.01.1994, § 5.

A fase oral do procedimento está prevista nos arts. 32 a 42 do Regulamento da Corte. Quando o caso estiver pronto para a audiência na Corte, e após ter realizado prévia consulta à Comissão e aos agentes das partes, o Presidente irá determinar a data de abertura da fase oral do procedimento. Durante as audiências, o Presidente conduz os debates.

Conforme os arts. 21.1 e 22.1 do Regulamento da Corte, os agentes do Estado e os delegados da Comissão podem escolher como assistentes qualquer pessoa. O papel dos assistentes adquire especial relevância durante a fase oral do procedimento, seja durante o curso do exame das exceções preliminares ou do mérito da demanda. Neste particular, é importante ressaltar o papel desempenhado pelas organizações não-governamentais defensoras de direitos humanos na fase escrita do procedimento, a título de *amicus curiae*.

O instituto do *amicus curiae*, derivado do direito anglo-saxão, é uma intervenção de terceiro autorizado a participar do procedimento com o objetivo de fornecer informação para a Corte. O terceiro interessado atua em defesa do interesse geral que vai além do interesse das partes, apresentando argumentos jurídicos favoráveis a uma das partes da demanda. No sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, tal modalidade de intervenção tem sido utilizada para trazer informação (com conotação probatória) sobre o direito aplicável aos fatos contidos na demanda. Segundo a Corte, o seu papel é de colaborar com a Corte no estudo e resolução dos assuntos submetidos à sua jurisdição.²³

Em relação ao exame das provas apresentadas na demanda pela Corte, em matéria de direitos humanos, a prova dos danos efetivamente causados é revestida de uma importância fundamental para a efetiva condenação internacional do Estado e fixação do montante da indenização.

Quanto aos meios probatórios, a Corte expressou que a prova direta, testemunhal ou documental, não é a única que pode ser considerada legítima. Neste sentido, para fundamentar a sentença da Corte, também podem ser utilizados as provas circunstanciais, os indícios e as presunções, quando apresentem elementos consistentes

⁽²³⁾ Ver Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 21.07.1989, nos casos Velásquez Rodríguez, Fairén Garbí y Solís Corrales, e Godínez Cruz.

sobre os fatos ocorridos.²⁴ Desta forma, a Corte possui um entendimento amplo quanto ao tipo de evidência admissível.

A sentença proferida pela Corte é definitiva e inapelável. A sentença pronuncia-se sobre a responsabilidade do Estado demandado pelos fatos apresentados e dispõe sobre o seu dever de garantir à vítima o gozo do direito ou liberdade violados, decidindo sobre as reparações e indenizações respectivas, além do eventual pagamento de custas.

Neste sentido, a sentença não tem um caráter meramente declaratório da violação cometida pelo Estado mas, ao contrário, requer que o mesmo adote medidas concretas para reparar as violações aos direitos da Convenção Americana.

7. As exceções preliminares

As exceções preliminares devem ser apresentadas no prazo de trinta dias seguintes à notificação da demanda. As exceções preliminares uma vez apresentadas não paralisam o procedimento sobre o mérito da demanda e tramitam separadamente. O seu objetivo é apresentar questões que devem ser analisadas previamente ao mérito.

Por sua natureza, as exceções preliminares são apresentadas como uma questão prévia, antes de que se examine a questão de mérito da demanda. O art. 34.4 do Regulamento da Corte estabelece que a interposição das exceções preliminares não suspende o procedimento sobre o mérito, a menos que a Corte decida expressamente fazê-lo.

A prática da Corte tem sido de observar o princípio da economia processual. A não interrupção do procedimento sobre o mérito não afeta a natureza distinta e separada da etapa de exceções preliminares e não interrompe os prazos e a realização de atos processuais como, por exemplo, o oferecimento de contestação pelo Estado ou outras diligências na produção de provas no processo.²⁵ Além disso, a interposição de

⁽²⁴⁾ Ver Corte Interamericana de Direitos Humanos, caso Velásquez Rodríguez, sentença de 29.07.1988, série C n 4, § 130; caso Godínez Cruz, sentença de 20.01.1989, série C n. 5, § 136; e caso Fairén Garbí y Solís Corrales, sentença de 15.03.1989, série C n. 6, § 133.

⁽²⁵⁾ Ver Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, caso Paniagua Morales y otros, 17.05.1995, § 2; caso Castillo Páez, 17.05.1995, § 2; e caso Loyaza Tamayo, 17.05.1995, § 2.

exceções preliminares não obsta a que a Comissão ou o Estado demandante solicitem a adoção de medidas provisórias e nem a sua adoção pela Corte, conforme estabelecido no art. 63.2 da Convenção Americana.

O exame das exceções preliminares pela Corte sempre levará em conta o contexto específico de cada caso. Neste sentido, as exceções preliminares não referem-se à defesa de mérito e não possuem pré-requisitos formais ou substanciais rígidos para que sejam aceitas, uma vez que a finalidade última do procedimento é a proteção internacional dos direitos humanos. A própria Corte estabeleceu que na jurisdição internacional não é relevante a não observância de certas formalidades, pois o essencial é preservar as condições necessárias para que não haja desequilíbrio entre as partes.²⁶

O Estado demandado pode alegar a falta de admissibilidade da demanda apontando a falta de algum requisito indispensável que impede o início do procedimento, como por exemplo: a prescrição da ação, a omissão dos trâmites prévios necessários junto à Comissão, ou a existência de algum vício que impede a sua consideração pela Corte. Na prática, a maioria das exceções preliminares apresentadas referem-se à falta de admissibilidade da demanda particularmente relacionando-a ao trâmite na Comissão.

Em geral, as exceções preliminares devem ser solucionadas previamente à questão de mérito e, caso sejam acolhidas, será impedido o pronunciamento da Corte quanto ao objeto da demanda. Em outras palavras, a Corte somente está apta para pronunciar-se sobre o mérito caso não tenha acolhido as exceções preliminares.

8. Medidas provisórias

Em todos os casos de extrema gravidade e urgência e quando seja necessário evitar danos irreparáveis a pessoas, a Corte pode tomar medidas provisórias que julgue necessárias, conforme estabelece a Convenção Americana, art. 63.2. Além disso, a Comissão pode solicitar à Corte a adoção de tais medidas em casos que ainda não tenham

⁽²⁶⁾ Ver Corte Interamericana de Direitos Humanos, caso Velásquez Rodríguez, exceções preliminares, sentença de 26.06.1987, série C n. 1, § 33; caso Fairén Garbí y Solís Corrales, exceções preliminares, sentença de 26.06.1987, série C n. 2, § 38; e caso Godínez Cruz, exceções preliminares, sentença de 26.06.1987, série C n. 3, § 36.

chegado ao seu conhecimento, mas que estejam sob exame da Comissão, mesmo que não tenha ainda se manifestado sobre a sua admissibilidade.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos objetiva com tais medidas preservar os direitos fundamentais das pessoas, fazendo valer o ordenamento jurídico convencional e assegurando a função jurisdicional da Corte Interamericana, evitando situações irremediáveis que tornem ilusório o cumprimento da sentença definitiva.²⁷

O Estado demandado pela Corte para adotar medidas provisórias poderá apresentar argumentos contra a concessão das medidas alegando que a Corte carece de competência para conhecer o caso específico ou competência em relação àquele Estado. Thomas Buergenthal aponta que as medidas provisórias somente poderão ser concedidas pela Corte após as partes estarem sujeitas à sua jurisdição.²⁸

A prática dos órgãos do sistema tem sido no sentido de adotar medidas provisórias quando o Estado tenha aceito a competência da Corte, conforme estabelecido pelo art. 62.1 da Convenção Americana.²⁹ Além disso, segundo a Corte, a terminologia utilizada no art. 63.2, da Convenção Americana, aponta para o fato de as medidas provisórias serem um instrumento extraordinário a ser utilizado em situações excepcionais.³⁰

A Convenção Americana não contém nenhum dispositivo sobre a necessidade de a Comissão esgotar previamente o procedimento de medidas cautelares, previsto no art. 29 do seu Regulamento, antes de solicitar à Corte a adoção de medidas provisórias. Porém, em casos de

⁽²⁷⁾ Héctor Faúndez Ledesma. *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: aspectos institucionales y procesales*. IIDH, 1996. p. 311.

⁽²⁸⁾ The Inter-American Court of Human Rights, *The American Journal of International Law*, vol. 76, n. 2, 1982. p. 241.

⁽²⁹⁾ Ver Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Resolução 2/90, caso 10.548, República do Peru, de 16.05.1990, § 13; e Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Solicitação de medidas provisórias (Guatemala), caso 10.674, junho de 1991, § 7.

⁽³⁰⁾ Ver Corte Interamericana de Direitos Humanos, Medidas Provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de Guatemala, caso Chumimá, Resolução de 01.08.1991, § 6, b.

uma gravidade e urgência tal procedimento não é considerado necessário pois o importante seria evitar um dano irreparável para a vítima.

É necessário a ocorrência de três condições para que a solicitação de medidas provisórias seja admitida pela Corte: a gravidade da ameaça; a necessidade de evitar danos irreparáveis às pessoas; e urgência na medida requerida. A situação de grave ameaça implica a existência de risco à vida e à integridade física de pessoas em locais nos quais não há garantias judiciais suficientes para proteção dos direitos humanos. A prática da Comissão tem sido de inicialmente solicitar a adoção de medidas cautelares ao Estado e, quando não forem cumpridas ou a situação se agravar, recorrer à Corte.

Vale ressaltar que o conceito de danos irreparáveis somente diz respeito à violação do direito à vida e à integridade física, não tendo ainda sido ampliado para incluir outros direitos consagrados pela Convenção Americana como, por exemplo, o direito à liberdade de expressão.

O caráter provisório das medidas determinadas pela Corte implica em sua curta duração. Assim, a sua vigência pode estar condicionada à necessidade de se evitar danos irreparáveis. Além disso, podem ser suspensas ou retiradas por terem deixado de ser necessárias, ou porque não há evidências que justifiquem a sua continuidade.

Além disso, em relação ao tipo de medidas provisórias a serem requeridas pela Comissão, existem várias possibilidades, não havendo um elenco restrito de medidas que esteja previsto pela Convenção ou pela prática e jurisprudência da Corte. Neste sentido, os advogados das vítimas podem desempenhar um papel importante assessorando a Comissão sobre quais medidas concretas são necessárias para proteger a vida e a integridade física das vítimas de violações, de forma a garantir a eficácia das medidas provisórias. Por exemplo, no caso Colotenango, foi solicitado ao Estado da Guatemala que, além das medidas já tomadas, criasse mecanismos de controle e vigilância sobre as patrulhas civis que atuavam na região.³¹

Conforme estabelece o art. 24 do Regulamento da Corte, a solicitação de medidas provisórias tem caráter incidental, e pode ser encaminhada em qualquer etapa do procedimento, de ofício ou a requerimento da parte.

⁽³¹⁾ Ver Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 01.02.1996, Medidas provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de Guatemala, caso Colotenango, § 3.

Porém, é importante ressaltar que quando tratar-se de assunto ainda não encaminhado para o conhecimento da Corte, esta só poderá atuar se for a requerimento da Comissão, quando o caso estiver pendente e esta ainda não se tiver pronunciado sobre a sua admissibilidade.

Se a Corte não estiver reunida, o Presidente irá solicitar ao Estado envolvido que tome as medidas urgentes que sejam necessárias para que surtam os efeitos pertinentes. O objetivo das medidas urgentes é agilizar o trâmite e proporcionar a resposta oportuna da Corte, quando a mesma não esteja reunida. A diferença das medidas urgentes e das medidas provisórias é que estas são ditadas pela própria Corte, enquanto as medidas urgentes são solicitadas pelo Presidente.

É importante destacar que em face da natureza de urgência e perigo na demora que caracterizam as medidas provisórias, não há necessariamente a ocorrência de um procedimento baseado no princípio do contraditório. Na verdade, para que sejam aplicadas as medidas provisórias basta que haja a aparência do bom direito, conforme estabelecido pela doutrina ou o *fumus boni iuris*, que objetivam evitar a desproteção dos direitos humanos das vítimas.

Além disso, uma vez que a Corte tenha decidido determinar a adoção de medidas provisórias, o Estado pode solicitar a sua suspensão e a Comissão poderá solicitar que as mesmas sejam ampliadas para incluir outras medidas. Depois de adotar as medidas provisórias, a Corte pode convocar uma audiência pública para conhecer a forma como o Estado deu cumprimento à sua solicitação, pronunciando-se sobre a necessidade de manter ou ampliar as medidas decretadas.³²

Com relação à prova, a solicitação de medidas provisórias, por ter caráter excepcional, deverá apresentar prova da existência dos requisitos necessários à sua procedência. Quando não for possível a apresentação de provas, bastará a aparência de bom direito, mas quando o caso é de extrema gravidade e urgência que pode acarretar danos irreparáveis às vítimas será necessária a apresentação de provas sólidas.

As medidas provisórias têm caráter vinculante e devem ser acatadas conforme o princípio do *pacta sunt servanda* e dada a sua

⁽³²⁾ Ver Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 1.º.12.1994, Medidas Provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de Guatemala, caso Colotenango, § 6.

obrigatoriedade. Em relação à supervisão do cumprimento das medidas provisórias decretadas, a mesma poderá ser realizada pela própria Corte, ou a mesma poderá solicitar à Comissão que verifique o seu cumprimento, como ocorreu no caso Bustíos-Rojas.³³

9. A jurisprudência da Corte em matéria de reparações

A reparação às violações de direitos humanos é um importante compromisso que o Estado assume ao ratificar a Convenção Americana. A Corte Interamericana desenvolveu uma vasta jurisprudência sobre o tema. Em conformidade com a jurisprudência internacional, a Corte estabeleceu que o Estado assume que, ao violar os direitos que se comprometeu a proteger, irá agir para apagar as conseqüências de seus atos ou omissões ilícitos.³⁴

Neste sentido, a reparação dos danos possui aspectos de uma obrigação de garantia, uma vez que funciona como um mecanismo de prevenção. O objeto da reparação consiste em devolver a situação ao seu estado anterior – restabelecer o *status quo ante* – ou no caso de não ser mais possível, reparar o dano de outra forma – de boa-fé, e conforme os critérios de razoabilidade – substituindo a restituição em espécie.³⁵

A Convenção Americana estabelece claramente em seu art. 63.1 um critério amplo em matéria de reparações.³⁶ O texto do art. 63, tal como tem sido interpretado pela Corte Interamericana, prevê o alcance da obrigação de reparar estabelecendo três etapas a cargo do Estado: primeiro, que seja garantido à vítima o gozo de seu

³³⁾ Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos, resolución de 17.01.1991, Medidas provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto del Perú, caso Bustíos-Rojas, § 3.

³⁴⁾ Chorzów Factory (Indemnity) Case (1928), P.C.I.J., Série A n. 17, p. 47.

³⁵⁾ George Schwarzenberger. *International law as applied by international courts and tribunals*. 3. ed. 1957. vol. 1.

³⁶⁾ “Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegido en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.”

direito ou liberdade violados; segundo, que sejam reparadas as conseqüências da medida ou situação que configurou a violação a estes direitos; e terceiro, que seja efetuado o pagamento de uma justa indenização.

A Corte Interamericana desenvolveu o conteúdo destas três etapas, sob o conceito de *restitutio in integrum*. Devido ao tipo de casos que foram levados a seu conhecimento (desaparecimentos e execuções extra-judiciais), foi possível para a Corte aprofundar e desenvolver os conteúdos da reparação e da justa indenização.³⁷

Ultimamente, a Corte tem ampliado e desenvolvido ainda mais o conceito de reparações, estabelecendo importantíssimos precedentes no âmbito internacional. Assim, por exemplo, ao entender que houve privação arbitrária da liberdade e violações às garantias do devido processo legal, a Corte ordenou a libertação da vítima (caso Loayza Tamayo) e, quando houve violações ao devido processo, ordenou a realização de um novo julgamento (caso Castillo Petruzzi).

De forma consistente, a Corte tem sustentado em praticamente todos os casos que a sanção e a punição aos responsáveis pelas violações é uma parte essencial da reparação. Além disso, a jurisprudência da Corte também avançou em matéria de reparações comunitárias, quando, por exemplo, determinou a construção de uma escola e a reabertura de um centro de saúde em uma comunidade indígena no Suriname (caso Aloeboetoe).

Como pode ser notado, a reparação das violações aos direitos humanos permitiu que a Corte Interamericana desenvolvesse o conteúdo mais progressista de sua jurisprudência. Neste particular, podemos afirmar que tais avanços foram possíveis devido à possibilidade de representação independente das vítimas nesta fase do procedimento, conforme já mencionado anteriormente.

³⁷ Ver Velásquez Rodríguez y Godínez Cruz, Indemnización compensatoria e Interpretación de la sentencia de Indemnización compensatoria, sentenças de 21.07.1989 e 17.08.1990, respectivamente. Ver ainda, caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones, sentença de 10.09.1993, caso El Amparo, Reparaciones, sentença de 14.09.1996, caso Neira Alegría y otros, Reparaciones, sentença de 19.09.1996, caso Caballero, Reparaciones, sentença de 29.01.1997.

III. Conclusões

Esperamos que no processo de fortalecimento do sistema interamericano, atualmente em curso, sejam contemplados mecanismos de supervisão e monitoramento do cumprimento das recomendações da Comissão e das sentenças da Corte pelos Estados. Neste sentido, é necessário estabelecer um vínculo mais consistente e sistemático entre o sistema interamericano e os órgãos judiciais nacionais para ampliar a eficácia e alcançar a efetiva proteção dos direitos humanos.

Cabe aos Estados-partes criar legislação específica relativa às atribuições dos órgãos judiciais nacionais, além de outros mecanismos necessários para a implementação das decisões dos órgãos do sistema interamericano, a Comissão e a Corte. As legislações nacionais que não forem compatíveis com a interação entre o sistema interamericano e a normativa interna deverão ser adaptadas para garantir a supremacia do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Ilustrando a viabilidade da criação de mecanismos de monitoramento e supervisão da implementação de decisões da Comissão e da Corte Interamericanas, citamos aqui dois casos que demonstram o compromisso de Estados com a proteção dos direitos humanos e o fortalecimento do sistema interamericano: na Colômbia foi estabelecido procedimento específico de execução para as recomendações da Comissão relativas às indenizações e na Argentina está pendente de aprovação um projeto de lei que torna obrigatório o cumprimento de todas as recomendações da Comissão e prevê o seu envio posterior à Corte.

Desde o início de seu funcionamento, o papel da Corte tem sido fundamental no desenvolvimento da jurisprudência internacional em matéria de direitos humanos. Os standards e princípios estabelecidos pela Corte já acarretaram importantes transformações sociais e políticas nos países-membros da OEA.

Esperamos que nosso artigo contribua para um maior conhecimento sobre o funcionamento da Corte para os futuros casos sobre o Brasil e que os defensores de direitos humanos passem a usar o sistema interamericano de forma subsidiária e complementar às suas ações em âmbito interno, fortalecendo a proteção internacional dos direitos humanos.