

O SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS COMO INSTRUMENTO PARA FORTALECER O DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA INTERNA

THE INTER-AMERICAN SYSTEM FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AS AN INSTRUMENT TO STRENGTHEN THE RIGHT OF ACCESS TO INTERNAL JUSTICE

Adriana G. de Sena Orsini¹
Simone Maria Palheta Pires²

RESUMO

A proposta do presente trabalho é investigar a atuação do Sistema Interamericano de Direito Humanos, como instrumento de proteção regional desses direitos, e a sua influência na concretização interna do direito fundamental de *acesso à justiça*. Importante se faz a análise do impacto, no âmbito interno, de litigância internacional, mais precisamente junto a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no sentido de promover avanços quanto ao efetivo cumprimento do direito de acesso a uma ordem jurídica justa, tendo em vista que a potencialidade da litigância internacional depende da efetividade da atuação das Cortes Internacionais em impor aos Estados a responsabilização por atos que violam direitos humanos. A reflexão continua sobre a aplicação dos princípios da complementariedade e subsidiariedade da justiça internacional para que efetivamente esta se torne eficaz para a concretização do acesso à justiça interna.

PALAVRAS-CHAVE: ACESSO À JUSTIÇA. DIREITOS HUMANOS. CIDADANIA. DIREITO INTERNACIONAL.

ABSTRACT

The proposal of this work is to investigate the performance of the Inter-American System of Human Rights, as an instrument of regional protection of human rights, and its influence on internal implementation of the fundamental right of access to justice. It is important to analyze the impact, in the internal market, international litigation, more precisely with the Inter-American Commission on Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights, in the sense of promoting progresses regarding the effective compliance with the right of access to a fair legal order, in order to the potential of the international litigation that depends on the effectiveness of international courts interventions, to enforce the States the responsibility that comes with the violation of the human rights. In this sense, it is important to stress the concernment of the application of the principles of complementarity and subsidiarity of

¹ Professora Doutora da Universidade Federal de Minas Gerais. Orientadora do Programa Interinstitucional de Doutorado em Direito firmado entre UFMG/UNIFAP. adrisena@uol.com.br

² Professora do Curso de Direito da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Doutoranda em Direito no Programa de Doutorado Interinstitucional UFMG/UNIFAP-DINTER. E-mail: eliasimone@hotmail.com.

international justice to effectively become incisive for the implementation of access to internal justice.

KEY WORDS: ACCESS TO JUSTICE. HUMAN RIGHTS. CITIZENSHIP. INTERNATIONAL LAW.

INTRODUÇÃO

Com a mudança do paradigma constitucional no Brasil, após longos anos de ditadura militar, os direitos fundamentais foram inseridos na Carta Magna de 1988 e com eles o direito de *acesso à justiça*, do qual deriva a efetividade e tempestividade da tutela jurisdicional e, em sentido mais amplo o direito de acesso a uma ordem jurídica justa.

O movimento de valorização dos direitos fundamentais foi deflagrado após a 2ª Guerra Mundial, quando se ouviu um grito social que clamava por uma maior valorização dos Direitos Humanos. Os eventos posteriores ao último conflito mundial demonstraram que o modelo de soberania baseado na coordenação dos Estados-Nações totalmente independentes, fracassou. Desta feita, a sociedade internacional passou a entender que a proteção aos direitos humanos não poderia se restringir aos limites jurisdicionais dos Estados.

No âmbito internacional, vários mecanismos foram implementados com o objetivo de proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais colocando o ser humano no centro da proteção do sistema jurídico internacional. Na esfera interna dos Estados, inúmeros instrumentos foram criados para assegurar a efetividade dos direitos humanos, entre eles, o direito de acesso à justiça.

O presente trabalho propõe a investigação da atuação da Comissão Interamericana de Direito Humanos – CIDH e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, criadas pela Convenção Americana de Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, e sua repercussão no âmbito interno brasileiro, como forma de garantir o livre acesso à uma ordem jurídica justa. Dessa forma, serão analisados alguns casos submetidos à apreciação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos de violação de direitos humanos, especialmente quanto à ausência ou à morosidade excessiva na entrega da tutela jurisdicional, em clara violação ao direito de *acesso à justiça*.

A efetividade do *acesso à justiça* é medida eficaz para o exercício da cidadania e, nesse sentido, a partir da consolidação do direito internacional dos direitos humanos, como movimento referencial ético que norteia a ordem internacional contemporânea, iniciou-se, paralelamente, um processo de democratização no âmbito interno, suscitando o protagonismo

do cidadão, protagonismo este imprescindível para a proteção dos direitos humanos. Nesse sentido, o acesso ao sistema de justiça internacional torna-se uma nova via de acesso a direitos, quando a justiça interna obsta tal acesso.

1. ACESSO À JUSTIÇA EM SENTIDO AMPLO

A nova ordem constitucional brasileira protagonizada pela CF/88 foi inovadora quanto a garantia de inúmeros direitos fundamentais, entre eles o de *acesso à justiça*, que não se limita a possibilidade do jurisdicionado ter acesso a representação arquitetônica dos tribunais, mas de receber uma prestação jurisdicional “justa, jurídica, econômica, tempestiva, razoavelmente previsível e idônea a assegurar a efetiva fruição do bem da vida” (MANCUSO, 2011. p. 9).³

Dessa forma, o conceito de acesso à justiça que será utilizado no presente trabalho é amplo, no sentido de acesso a uma ordem jurídica justa. Segundo Nalini (2006):

O direito de *acesso à justiça* vai muito além da simples possibilidade do jurisdicionado, que vive marginalizado, ter acesso ao prédio dos Tribunais ou a uma unidade móvel dos juizados especiais. O direito de *acesso à justiça* engloba a possibilidade desta parcela da sociedade obter uma resposta efetiva e justa e ficar com aquela sensação de satisfação, como cidadão, mesmo que porventura, seja sucumbente.

Um dos primeiros obstáculos a ser superado para a obtenção de uma prestação jurisdicional justa é a morosidade da justiça. Entre as causas que geram a temida morosidade na entrega da prestação jurisdicional está a *explosão da litigiosidade* profetizada pelo saudoso mestre Cappelletti (1988), alimentada pela crescente conflituosidade social, como também pela inexistência de uma política judiciária efetiva que conduza a uma transformação real do atual sistema processual, que em muitos pontos se encontra ainda anacrônico.

Uma análise interessante sobre a morosidade judicial faz Santos (2007), quando afirma que celeridade é medida mais adequada para avaliar o desempenho do sistema de justiça. Entretanto, afirma que a análise da celeridade independente da justiça das decisões é totalmente inócua.

³ Neste trabalho há opção por trabalhar com o acesso a justiça pela via judicial, não se descarta, nem se desconhece que o acesso a justiça pode e deve se dar por outras portas e com o protagonismo de atores sociais.

Santos (2007) identifica dois tipos de morosidade: a morosidade sistêmica e a morosidade ativa. É muito importante analisar mais detidamente o tema, tendo em vista a sua importância para compreensão da análise dos casos, que serão tomados como exemplo, posteriormente, submetidos ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Para Santos (2007), a morosidade sistêmica decorre da sobrecarga de trabalho, do número excessivo de demandas e do formalismo exacerbado. Todas as mudanças normativas que tem por finalidade atacar a morosidade sistêmica são benéficas desde que não seja criada a mentalidade que são suficientes, “ao contrário, com a revolução democrática da justiça a luta não será apenas pela celeridade (quantidade de justiça), mas também pela responsabilidade social (qualidade de justiça)” (SANTOS, 2007. p. 27).

Santos (2007), acredita que o *acesso à justiça* só será pleno com uma revolução democrática da justiça, através da qual a transformação se dará em níveis mais profundos.

Quanto a morosidade ativa, Santos (2007) afirma ser aquela gerada por falta de interesse da administração pública em geral:

Essa recusa em enfrentar a questão não se limita aos órgãos judiciais, alcança também a administração pública em geral. Nalguns casos de homologação de terras indígenas, por exemplo, a paralisação reflete uma inação conjunta entre sistema judicial e sistema administrativo. As situações de morosidade ativa são situações de processo “na gaveta”, de intencional não decisão em que, em decorrência do conflito de interesses em que estão envolvidos, é natural que os envolvidos e os responsáveis por encaminhar uma decisão utilizem todos os tipos de escusas protelatórias possíveis. (SANTOS, 2007. p. 30).

Nesse sentido, trata-se de uma morosidade política que é implementada em razão de interesses que impedem ou dificultam que alguns processos sigam o seu curso normal.

Muitas denúncias chegam até ao Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos para apuração de fatos que dizem respeito a ausência de resposta jurisdicional e de impunidade. Em outras palavras, de inexistência de apuração adequada de fatos que violam direitos humanos, com a finalidade de condenar o Brasil por omissão ou de modo a que haja uma atuação mais eficaz do Estado brasileiro.

Neste sentido, demonstrar-se-á que a atuação do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos é um importante instrumento para que seja enfrentada a morosidade ativa, no sentido de Santos (2007).

2. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH)

A CIDH é sediada na cidade de Whashington D. C. (Estados Unidos) e originou-se da Resolução VII da V Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores (TRINDADE, 2007, p 35). É um órgão composto por sete membros eleitos a título pessoal, conforme o art. 36 da Convenção Americana de Direitos Humanos, e são dotados de alta autoridade moral e de reconhecido saber em matéria de direitos humanos.⁴

Segundo Machado (2012. p.401), a CIDH possui um sistema de monitoramento dos Estados-Membros que é operacionalizado através de relatórios e divididos da seguinte forma: relatoria sobre os direitos da mulher, relatoria sobre trabalhadores migratórios e membros de suas famílias, unidade de defensores de direitos humanos, relatoria sobre os direitos dos povos indígenas, relatoria sobre os direitos das pessoas privadas de liberdade, relatoria sobre direitos dos afrodescendentes e contra a discriminação racial e relatoria sobre os direitos da criança. Todos os relatórios visam detectar possíveis violações a direitos humanos.

2.1 Atribuições da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)

Na região de atuação da CIDH, existem Estados que ratificaram a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que são a maioria, e uma minoria, que não aderiu ao tratado. Nesse último caso, a Comissão tem competência para analisar, somente, a compatibilidade da conduta do Estado em relação à Declaração Americana sobre Direitos e Deveres do Homem de 1948. Tal competência encontra respaldo no art. 106 da Carta da OEA, que dota a Comissão de prerrogativas de atuação para promover o respeito e a defesa dos direitos humanos e servir como órgão consultivo da Organização em tal matéria.

Depreende-se do Estatuto da CIDH, especialmente nos artigos 18 e 20, que lhe são atribuídas funções em relação a todos os Estados-Membros da OEA, quais sejam: promover e recomendar que os Estados adotem medidas de proteção, respeito e implementação dos direitos consagrados na Declaração; solicitar informações para checar se estas medidas estão sendo progressivamente adotadas; preparar os estudos ou relatórios relacionados com o seu objeto de atuação; atender e assessorar os Estados-Membros a respeito de questões sobre direitos humanos; apresentar um relatório anual à Assembleia Geral da OEA sobre a situação dos Estados-membros; fazer observações *in loco* em um Estado; receber e analisar

⁴ O sítio <http://www.corteidh.or.cr/> nos forneceu informações sobre a CIDH que serviram de subsídios para o presente trabalho.

comunicações; solicitar informações a qualquer governo a respeito de supostas violações a direitos consagrados na Declaração Americana (independentemente da ratificação da CADH pelo Estado) e formular-lhes recomendações. (MACHADO, 2012, p. 407).

2.2 Do direito de petição

Quando houver suspeita de violação a direitos humanos, qualquer pessoa, grupo de pessoas ou entidades não governamentais podem exercer o seu direito de petição. O Estado, no entanto, somente poderá peticionar para que a denúncia seja analisada pela Comissão, segundo o que dispõe o art. 44 e 45 da Convenção Americana.

Segundo Machado (2012, p. 408) a Comissão possui a prerrogativa de proceder ao exame de admissibilidade das petições individuais, denominando essa atividade de “quase judicial”. Se o caso chegar a Corte Interamericana novamente haverá juízo de admissibilidade em sede de julgamento das exceções preliminares.

Os pressupostos de admissibilidade das petições endereçadas a CIDH, conforme a Convenção Americana são: legitimidade de partes; qualificação correta das partes; causa de pedir; necessidade de esgotamento dos recursos internos, pressuposto temporal; prazo de seis anos contados a partir do trânsito em julgado da decisão; inexistência de litispendência internacional; coisa julgada internacional ou outra decisão de um organismo internacional a respeito do mesmo caso; a existência do *fumus boni iuris* . (MACHADO, 2012. p.409).

Quanto ao pressuposto de esgotamento dos recursos internos será tratado de forma mais aprofundada mais adiante, uma vez que o art. 46.2 da Convenção Americana prevê algumas exceções a essa regra que serão importantes na demonstração de que o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos é um instrumento importante para viabilizar o acesso a uma ordem jurídica justa.

2.3. Procedimento junto a CIDH

O *jus postulandi* é aceito junto a CIDH, e após a apresentação da petição inicial, o Estado é notificado para apresentação de sua defesa. Após a análise dos pressupostos de admissibilidade a CIDH passa à análise do mérito da causa.

Durante o procedimento é possível, sendo inclusive incentivada, a solução amigável do conflito. No caso de acordo entre as partes será assinado um relatório que conterá as

cláusulas estipuladas, se não houver acordo a CIDH procederá à análise do mérito e emitirá relatório conclusivo.

Caso o Estado tenha aceitado anteriormente a competência contenciosa da Corte Interamericana, a vítima poderá ser consultada sobre a remessa do caso para a etapa jurisdicional propriamente dita.

3. DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS⁵

A Corte tem sede em San José da Costa Rica. É composta de sete juízes, sendo que o art. 52 do Estatuto da Corte veda a permanência de dois juízes da mesma nacionalidade. A duração do mandato de cada juiz é de seis anos, prorrogável, uma vez somente, pelo mesmo período (art. 51 do Estatuto da Corte).

3.1 Atribuições da Corte Interamericana de Direitos Humanos

A Corte Interamericana tem como missão interpretar a Convenção Americana e os demais tratados de direitos humanos que integram o Sistema Interamericano. Nesse sentido, a Corte Interamericana julga casos que lhe são submetidos e emite pareceres quando lhe é solicitado, segundo o art. 64 da Convenção Americana.

Importante salientar que a Corte Interamericana não tem jurisdição penal, o objetivo de sua atuação é de assegurar o amparo às vítimas e determinar reparações pelos danos sofridos.

3.2. Procedimento Junto à Corte Interamericana

O procedimento é deflagrado pela apresentação do relatório da CIDH ou diretamente por um Estado-Membro, nesse caso a petição deve obedecer aos pressupostos exigidos pela Convenção Americana.

O Presidente da Corte Interamericana faz o juízo de admissibilidade, estando presentes os pressupostos exigidos pela Convenção Americana, serão notificados os

⁵ Ao contrário da Corte Europeia de Direitos Humanos, a Corte Interamericana ainda não é um tribunal permanente, vale dizer, os julgamentos não ocorrem durante todo o ano de forma contínua. Seu funcionamento dá-se através de sessões ordinárias e sessões extraordinárias, sendo que estas últimas ocorrem pela convocação do presidente ou da maioria dos juízes, conforme o disposto no art. 22.3 do Estatuto da Corte [...] (MACHADO, 2012. p.410).

envolvidos, o Estado, os juízes, e a CIDH, em casos que deve atuar como *custos legis*. Após, as partes devem apresentar memoriais escritos e em seguida, segue a instrução oral do procedimento para, logo após, ser proferida a decisão.

A decisão proferida pela Corte Interamericana deverá dispor, em caso de condenação do Estado, sobre a reparação do dano de ordem moral ou material e ainda, determinações quanto às medidas que devem ser tomadas para impedir que fatos semelhantes se repitam.

Caso a decisão não seja cumprida, a Corte deve incluir esse fato no relatório apresentado à Assembleia Geral da OEA, em obediência ao que dispõe o art. 65 da Convenção Americana (MACHADO, 2012, p. 424).

4. DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E COMPLEMENTARIEDADE

O princípio da subsidiariedade e complementariedade da justiça internacional foi acolhido para efetiva atuação do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, ou seja, um dos requisitos de admissibilidade da petição dirigida para CIDH ou para Corte Interamericana é que tenha ocorrido o prévio esgotamento dos recursos judiciais internos, salvo no caso de injustificada demora processual, ou no caso da legislação interna não prover o devido processo legal. Ressalte-se que tanto a ausência injustificada de uma manifestação como também no caso de demora na prestação jurisdicional, violam o direito fundamental de acesso a um ordem jurídica justa. Nesse sentido, a possibilidade de se recorrer a uma instância internacional, em casos de violação aos Direitos Humanos, é medida de justiça que fortalece o direito interno de *acesso à justiça*.

Como leciona Trindade (1996, p. 55), o Estado tem que possuir a prerrogativa de reparar o suposto dano no âmbito de seu próprio sistema de justiça antes que seja invocada a sua responsabilidade internacional. Acrescenta o mesmo autor que “a regra do esgotamento dos recursos internos dá testemunho da interação entre o Direito Internacional e o Direito Interno da subsidiariedade, que é implícita, do procedimento internacional, (p. 55).

Importante salientar que segundo o inciso 3º do Regulamento da CIDH, quando o peticionário informa a impossibilidade de comprovação do esgotamento dos recursos internos, o ônus da prova se inverte e quem tem que provar que os recursos foram previamente esgotados é o Estado demandado.

Segundo Piovesan (2013, p. 339), uma decisão recente da Corte Interamericana expande o entendimento sobre o requisito de admissibilidade de esgotamento das vias judiciais internas, sugerindo que os remédios não precisavam ser exauridos se o peticionário

não teve acesso à representação legal adequada, devido a um temor genérico da comunidade legal. Entretanto, coube ao peticionário o ônus de provar que a representação legal era necessária, mas impossível de ser obtida⁶.

5. O REFLEXO DAS ATIVIDADES DO SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS NO SISTEMA JUDICIAL BRASILEIRO

Após a breve consideração sobre a composição, atuação e procedimentos dos órgãos que compõem o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos e sobre o princípio da subsidiariedade, é importante averiguar o objeto de alguns casos de violação de direitos humanos que lhe foram submetidos, para em seguida perquirir de que forma tais procedimentos refletiram no ambiente interno quanto ao fortalecimento do direito de *acesso à justiça* e, conseqüentemente, para consolidação da cidadania em nosso país.

Vale registrar que somente em 1998, o Brasil reconheceu a competência jurisdicional da Corte Interamericana, o que segundo Piovensan (2013), “ampliou e fortaleceu consideravelmente as instâncias de proteção dos direitos humanos internacionalmente assegurados”. Diante disso, o Brasil comprometeu-se a aceitar, automaticamente, a competência da Corte Interamericana, para examinar denúncia de violação de preceito constante na Convenção, dispensando-se qualquer declaração expressa por parte do Estado.

Como salientado anteriormente, somente a CIDH e os Estados-Membros podem submeter um caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos (art. 61 da Convenção Americana). Os casos que serão apresentados a seguir, foram protocolados perante a CIDH, entretanto outros inúmeros casos foram apresentados pela própria CIDH à Corte Interamericana contra o Estado brasileiro por violações a direitos humanos.

5.1 Casos contra o Brasil submetidos a CIDH

- CASO 11287

Trata-se de denúncia do homicídio de João Canuto, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Rio Maria, no Estado do Pará, em 1985. O fundamento do pedido formulado foi o de esgotamento dos recursos internos, em razão de que após oito anos

⁶ The inter-american human rights system, in Hurst Hannum (ed.), *Guide to international human rights practice*, p. 125). Ver ainda opinião consultiva n. 11/90, emitida pela Corte Interamericana em 10 de agosto de 1990.

contados da data do fato não havia sequer indiciamento, ou seja, total insuficiência de resposta governamental, caracterizando, assim, violação do estatuído na Convenção Americana.

Em 10 de março de 1998, a CIDH aprovou o relatório final e condenou o Brasil pela violação aos direitos à vida, à liberdade, à segurança, à integridade e à justiça, previstos tanto na Convenção Americana quanto na Declaração Americana de Direitos Humanos, com a recomendação ao Estado brasileiro de conferir maior celeridade ao processo criminal, a fim de que os responsáveis sejam devidamente processados e punidos (PIOVESAN, 2013). Por fim, condenou o Brasil ao pagamento de indenização aos familiares da vítima.

Em julho de 1999 o Poder Executivo do Estado do Pará publicou o decreto que concedia pagamento de pensão especial em favor da viúva do líder rural assassinado, ou seja, exatamente há 14 anos o caso permaneceu pendente de uma solução.

- CASO 1788

Trata-se de um fato conhecido e muito divulgado pela mídia internacional que foi submetido à Comissão Interamericana no ano de 1997, é o denominado caso da “guerrilha do Araguaia”, onde mais de vinte integrantes da guerrilha na década de 70 desapareceram através da atuação das forças militares brasileiras e, tinha como objetivo iniciar uma revolução comunista no Brasil nos moldes da revolução cubana.

Desde 1982 familiares das vítimas tentam, sem sucesso, obter informações sobre o desaparecimento em massa.

Em 26 de maio de 2009, a CIDH encaminhou o caso à apreciação da Corte Interamericana, que condenou o Brasil em virtude do desaparecimento da guerrilha durante as operações militares ocorridas na década de 70 e por utilizar a Lei de Anistia como pretexto para não julgar os oficiais envolvidos na repressão à guerrilha, importante ressaltar que o STF afirmou a constitucionalidade da Lei de Anistia através da ADPF 153/10. A sentença foi publicada no dia 24 de novembro de 2010, causando um desconforto jurídico em torno do conflito entre a decisão do STF e da Corte Interamericana.

Em decorrência da condenação brasileira pela Corte Interamericana, a Presidência da República criou a Comissão Nacional da Verdade que tem como finalidade investigar as violações de Direitos Humanos praticadas por agentes do Estado brasileiro no período compreendido entre 1946 e 1988. Apesar de não possuir poderes punitivos, a instalação da

comissão foi um avanço no sentido de investigar e apurar os fatos ocorridos e dar uma resposta para sociedade e para os familiares das vítimas dos desaparecidos.

- CASO 12001

Trata-se de um caso de discriminação racial sofrida pela vítima que pretendia uma vaga de emprego e foi recusado em razão de sua raça. O Brasil foi condenado, em 21 de outubro de 2006, e a CIDH recomendou diligência e apuração dos fatos, bem como o pagamento de indenização à vítima e, por fim, a Comissão recomendou que fossem estabelecidas estratégias para prevenir discriminações por motivo de raça.

O pagamento de indenização à vítima foi efetuado pelo Estado de São Paulo no valor correspondente a R\$-36.000,00, conforme consta na publicação do Diário Oficial do Estado de São Paulo de 29 de novembro de 2007⁷.

- CASO 12051

Trata-se de denuncia de violência gravíssima contra mulher por parte do seu então companheiro. É o conhecido caso denominado de “Maria da Penha”.

No ano de 1998 foi apresentada denúncia à CIDH de violência perpetrada pelo cônjuge de Maria da Penha Maia Fernandes, que depois de várias tentativas de homicídios e agressões acabaram por provocar paraplegia irreversível na vítima, além de outras tantas lesões. Apesar de condenado pela justiça local, após quinze anos o réu permanecia em liberdade, valendo-se de sucessivos recursos processuais que geraram clara impunidade e inefetividade do sistema judicial diante da violência doméstica contra as mulheres no Brasil.

Em 2001, em decisão inédita, a CIDH condenou o Estado brasileiro por negligência e omissão em relação à violência doméstica, recomendando as seguintes medidas: 1) prosseguir e intensificar o processo de reforma da legislação processual, a fim de romper com tolerância estatal e o tratamento discriminatório com respeito à violência doméstica; 2) determinar o imediato cumprimento da decisão interna que condenou o réu; 3) realização de políticas públicas com o objetivo de prevenir a violência doméstica contra as mulheres no Brasil.

⁷ Notícia: “Sai lei de São Paulo para indenização de vítima de preconceito racial”, *A Tarde* – on-line, 29 de novembro de 2007.

A decisão foi fundamentada nos deveres assumidos pelo Estado brasileiro em face da Convenção Americana de Direitos Humanos para prevenir, punir e erradicar a violência contra mulher, constante da denominada “Convenção de Belém do Pará”⁸.

Foi a primeira vez que um país foi condenado no âmbito do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos por violência doméstica contra mulheres.

Interessante lembrar que o Brasil, em cumprimento da decisão da CIDH, editou e publicou a Lei n. 11.340/2006, denominada “Lei Maria da Penha”, que tem como finalidade coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, como também prevê o pagamento de indenização à vítima.

Tomamos como exemplo somente quatro casos, mas segundo pesquisa formulada por Piovesan (2013), até o ano de 2004, 98 denúncias com objetos distintos, foram apresentadas à CIDH. É de se ressaltar que outras petições foram formuladas, porém ainda são objeto de análise, e outras solicitaram medidas cautelares.

A maioria das denúncias formuladas pedem providências judiciais do Estado brasileiro em razão da demora excessiva em dar uma resposta ao caso, sugerindo assim desrespeito ao direito fundamental de acesso à uma ordem jurídica justa e célere. Praticamente os casos de violência policial, por exemplo, o pedido é de condenação do Estado brasileiro para processar e punir os agentes responsáveis pelas violações.

Assim se posicionou a Corte Interamericana no parágrafo 50 da decisão proferida no caso Velasquez-Rodriguez em 1998⁹:

Se não restaurando, à vítima, a plenitude de seus direitos pode-se afirmar que o Estado está a descumprir o dever de garantir o livre e pleno exercício de seus direitos às pessoas sujeitas à sua jurisdição. Com respeito à obrigação de investigar, deve ser assumida pelo Estado como um dever jurídico próprio e não como uma simples gestão de interesses particulares, que depende da iniciativa processual da vítima ou de seus familiares, sem que a autoridade pública busque efetivamente a verdade.

Interessante informar que os constantes pedidos que tinham como objeto dar efetividade aos casos de violência policial que não eram julgados, contribuíram para que em 1996 fosse publicada a Lei. 9.299, que transferiu para a Justiça comum a competência para julgar os crimes dolosos contra a vida cometidos por policiais militares, uma vez que anteriormente os mesmos eram julgados por seus pares.

⁸ Sobre o caso “Maria da Penha”, ver Flávia Piovesan e Silvia Pimentel, *Conspiração contra a impunidade*, Folha de S. Paulo, p. A-3, 25 de novembro de 2002.

⁹ (<http://www.cidh.org/annualrep/2006port/BRASIL.port.htm>)

Diante do exposto, é inegável que a atuação do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos é bastante positiva para que seja assegurado o acesso a uma ordem jurídica justa.

6. UMA VISÃO AMPLA DO DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA

Como já dito alhures, um dos pressupostos de admissibilidade previstos pela Convenção Americana para que uma denúncia contra Estado seja deferida é o esgotamento das vias judiciais no âmbito interno ou, quando há óbices intransponíveis que impedem o jurisdicionado de receber uma tutela justa, célere, efetiva, democrática e razoável.

Nos casos citados neste trabalho e nos demais que tramitaram e ainda tramitam junto à CIDH e a Corte Interamericana, onde restou comprovada a responsabilidade do Estado brasileiro, as vítimas foram impedidas de ter *acesso à justiça*, porém através da atuação da Comissão e da Corte foram assegurados seus direitos.

O *acesso à justiça*, num sentido mais amplo, é um direito a uma solução jurídica e justa dos conflitos a que se deve chegar em um prazo razoável e com observância de garantias de imparcialidade e independência.

Essa mesma visão de *acesso à justiça* encontra-se na Resolução CNJ 125/10, que estipula que o direito de acesso à justiça, previsto no art. 5º, XXXV da CF, além da vertente formal perante os órgãos judiciários, implica acesso à ordem jurídica justa e, que cabe ao Poder Judiciário estabelecer política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e conflitos de interesses. Cabe, assim, ao Poder Judiciário providenciar e organizar serviços de qualidade para facilitar o acesso aos tribunais, como também fomentar outros mecanismos de solução de conflitos, em especial os consensuais, como a mediação e a conciliação.

Segundo dados constantes do relatório do CNJ denominado “Os 100 Maiores Litigantes”¹⁰, a União é a maior litigante do Brasil com base no levantamento feito de que dos cerca de 60 milhões de processos que tramitavam no judiciário em 2011, o setor público federal respondeu por 38% dos casos. Na Justiça Federal, por exemplo, esse percentual salta para 77%. De todos os casos que estavam tramitando em 2011, cerca de 90% a União é ré. Isso demonstra que é necessária a implementação de política pública no sentido de se evitar conflitos com os cidadãos, o grande problema é que a União não tem o costume de conciliar, a ordem é usar todos os recursos disponíveis para levar a questão até as últimas consequências.

¹⁰ Os dados do relatório “Os 100 Maiores Litigantes” foram encontrados no portal <http://www.cnj.jus.br/evento/eventos-realizados/13950-seminario-os-100-maiores-litigantes>

É uma lógica inquestionável, se o número de demandas judiciais contra União é elevadíssima, a oferta de justiça estatal é deficitária, segundo Mancuso (2013):

A fim de que a construção de uma “sociedade livre, justa e solidária”, almejada pelo constituinte (art. 3º, I), não se degrade numa utopia irrealizável ou não acabe reduzida a uma singela norma programática, é imprescindível que o Poder Público diligencie a oferta igualitária e universalizada das prestações primárias, postas como metas de governo e preordenadas à melhoria da qualidade de vida da população, v.g.: saúde, educação, segurança pública, transportes, saneamento básico, ordenamento urbanístico dentre outras [...] naturalmente, todo esse quadro marcado pela leniência ou ineficiência do setor público promove conflitos de interesses de diversa natureza e intensidade, que, à falta de uma instância resolutória pronta e eficaz, acabam por se expressar em forma de ações judiciais, sendo esse fenômeno uma das concausas da *crise numérica* de processos que assola o Judiciário.

Percebe-se que a ideologia que permeia a administração pública é de criar óbices para que o cidadão possa usufruir de uma ordem jurídica justa. Dessa forma, quando se tratar de questões que envolvam violação a direitos humanos conectados a falta de *acesso à justiça* o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos é instrumento idôneo para evitar consequências nefastas em termos jurídicos e sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

“A dignidade humana é referencia estrutural para o constitucionalismo mundial, a emprestar-lhe fundamento de validade, seja qual for o ordenamento, não apenas dentro, mas também foram e contra todos os Estados” (Luigi Ferrajoli).

Os órgãos que compõem o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos tem exercido um papel preponderante no fortalecimento da noção de não violação aos direitos humanos no continente americano. Além disso, como demonstrado alhures, sua intervenção no âmbito interno dos Estados é fator importante para se evitar injustiças quanto a impunidades e morosidade ativa, no sentido de Santos (2007), que violam frontalmente direitos fundamentais.

A atuação tanto da CIDH quanto da Corte Interamericana foram decisivas, nos casos a elas submetidos, para que as vítimas ou familiares das vítimas de violação de direitos humanos recebessem as devidas indenizações reparatorias e, para que, de alguma, forma fossem inibidas práticas semelhantes no futuro.

É notório que a apreciação dos casos levados às Cortes Internacionais dependem da observância do princípio da subsidiariedade ou complementariedade que requer apenas que o próprio Estado, primeiramente por meio de seus recursos internos, deve assegurar o respeito aos direitos humanos. Assim, somente após, no fracasso de tais meios internos, pode a vítima aceder aos mecanismos internacionais que remete ao requisito do prévio esgotamento das vias judiciais internas para a interposição das demandas internacionais. Como sugere Piovesan (2013, p. 201) “a sistemática internacional só pode ser invocada quando o Estado se mostrar omissos ou falho na tarefa de proteger os direitos fundamentais.

Apesar dos desafios enfrentados pela CIDH e pela Corte Interamericana, como por exemplo, o número crescente de denúncias formalizadas que esperam por uma solução, o objetivo final não poderá ser desconsiderado, qual seja, o de formar uma verdadeira consciência jurídica de proteção dos direitos humanos no continente americano. Nesse sentido afirma Trindade (2007): Seu destino passa pela cuidadosa preservação, eventual revisão e constante uniformização de sua jurisprudência. Além de manter sua tradição de vanguarda na defesa dos direitos humanos, a Corte há de ser conservadora, no sentido de preservar instintivamente cada conquista pretérita em benefício dos indivíduos do continente americano. Afinal de contas, em face do caráter dinâmico, a interpretação sobre o conteúdo e o alcance dos direitos humanos deve sempre avançar. E assim, até mesmo o Direito Internacional evolui na medida em que o espaço e o tempo se chocam na tarefa imposta pela intrigante vida em sociedade.

A incansável luta da sociedade por justiça deve ser perene e vigorosa, convicta que existem muralhas a serem transpostas. Quando o Poder Judiciário ou mesmo o Estado como um todo fecham as portas para que a justiça seja alcançada, outras portas devem surgir como alternativa. O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos surge como aliado na luta pelo acesso à uma ordem jurídica justa, e tanto a CIDH quanto a Corte estão inseridas nesse contexto e devem permanecer no firme propósito contra as investidas de enfraquecimento dos direitos humanos no continente.

O século XXI nos apresentou uma realidade nova onde o direito internacional ou supranacional deve ser considerado e, conseqüentemente, o direito interno deve ser reinterpretado para estar adequado a um novo direito que surge já denominado de direito da humanidade.¹¹

¹¹ Relatório científico. Seminário Internacional “Ius constitutionale commune latino-americano em direitos humanos: a emergência de um novo Direito Público no século XXI. 23 e 24 de setembro de 2013. <http://www.kas.de/wf/doc/11330-1442-4-30.pdf>

Assim sendo, denota-se o papel relevante da justiça internacional na proteção dos Direitos Humanos que permite o *acesso à justiça* onde esta é negada pelos Estados, pois a sua atuação vem a suprir a deficiência doméstica que, por vezes, inviabiliza o recurso ao judiciário nacional.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. São Paulo. Malheiros Editores Ltda, 2006.

ASKOUL, Marco Antonio. *Justiça Itinerante*. São Paulo: Editora Juarez, 2006.

BOBBIO, Norberto, 1909. *A era dos direitos*. Trad.: Carlos Nelson Coutinho – Nova Ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2004 – 13ª impressão.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto (ed.). *A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro*. San José da Costa Rica/Brasília: Instituto Interamericano de Direito Humanos, Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, Comissão da União Europeia, 1996.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Nortfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Favris, 1988.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e Razão: Teoria do garantismo penal*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à Justiça. Condicionantes legítimas e ilegítimas*. São Paulo. Ed.: Revista dos Tribunais, 2011.

NALINI, José Renato. *A Rebelião da Toga*. Ed. Millennium. 2006.

GOMES NETO, José M. Wanderley. *O acesso à justiça em Mauro Cappelletti: análise teórica desta concepção como “movimento” de transformação das estruturas do processo civil brasileiro*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2005.

PIOVESAN, Flávia. *Direito Humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo. Ed. Saraiva, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. – 14. Ed. – São Paulo: Cortez, 2013.

_____, *Para uma revolução democrática da justiça*. 3ª Edição revista e ampliada. 2003.

MACHADO, Isabel P de Campos, in SILVA, Roberto Luiz, OLIVEIRA, Bárbara da Costa Pinto Oliveira. (Orgs.). *Manual de direito processual internacional*. São Paulo. Ed. Saraiva, 2012.

SILVA, Roberto Luiz. *Direito Internacional Público*. São Paulo. Ed. Del Rey, 2008.

SITES:

<http://www.cnj.jus.br/evento/eventos-realizados/13950-seminario-os-100-maiores-litigantes>

http://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev_76/Graca_Freitas.pdf

www.oabsp.org.br

<http://www.kas.de/wf/doc/11330-1442-4-30.pdf>