

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

ANA LUIZA VIANA

**A EFICÁCIA DA MEDIDA CAUTELAR N.º 367-13 PROFERIDA PELA COMISSÃO
INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: o que mudou no Complexo
Penitenciário de Pedrinhas**

São Luís
2016

ANA LUIZA VIANA

**A EFICÁCIA DA MEDIDA CAUTELAR Nº. 367-13 PROFERIDA PELA COMISSÃO
INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: o que mudou no Complexo
Penitenciário de Pedrinhas**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Maranhão para
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Mônica Teresa Costa
Sousa

São Luís
2016

Viana, Ana Luiza

A Eficácia da Medida Cautelar nº. 367-13 proferida pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos: o que mudou no Complexo Penitenciário de Pedrinhas / Ana Luiza Viana. – São Luis, 2016.

70f.

Orientadora: Prof. Dr^a. Mônica Teresa Costa Sousa.

Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Maranhão, Curso de Direito, 2016.

1. Direitos Humanos. 2. Complexo Penitenciário de Pedrinhas. 3. Segurança Pública. I. Título.

CDU 328:34

ANA LUIZA VIANA

**A EFICÁCIA DA MEDIDA CAUTELAR N.º 367-13 PROFERIDA PELA COMISSÃO
INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: o que mudou no Complexo
Penitenciário de Pedrinhas**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Maranhão para
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em: / /

BANCA EXAMINADORA:

Prof.ª. Dr.ª. Mônica Teresa Costa Sousa (Orientadora)
Doutora em Direito - Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC
Universidade Federal do Maranhão

(Examinador)
Universidade Federal do Maranhão

(Examinador)
Universidade Federal do Maranhão

AGRADECIMENTOS

Ao Senhor Deus, a quem pertence todas as coisas na Terra e acima dela, por ser meu refúgio, minha paz e minha alegria. Se não fosse a sua imensurável graça, viver seria um imenso vazio sem sentido. A Ele dedico este trabalho, pois sem Ele nada seria possível.

À minha mãe, Maria do Socorro Vale Viana, pela inestimável dedicação e carinho. Sem o seu apoio, eu não conseguiria alcançar mais esta etapa na minha vida. Nela encontrei todo amparo e carinho para enfrentar as dificuldades da vida. Na ternura do conselho e do abraço aconchegante, descobri razões para seguir acreditando nos meus sonhos. A ela, renovo minha declaração sincera de amor e gratidão enquanto minha existência permitir.

Ao meu pai, Jorge Viana, pelo carinho incondicional e pela confiança em mim depositada. O amor que por ele tenho excede a dimensão das palavras ou dos sentimentos, porque é parte de quem sou. A ele, dedico a minha admiração.

Aos meus familiares, pela compreensão, incentivo, investimento e confiança em minhas potencialidades. Em especial a minha prima, Cláudia, que me ajudou a realizar o presente trabalho.

Aos meus amigos, pelos bons e maus momentos juntos. Aqueles que compartilharam comigo as dificuldades e adversidades da vida acadêmica.

A minha orientadora, prof^a Mônica Teresa Costa Sousa, por seu prestigioso labor em favor do meu aprendizado, pela disposição e constante dedicação. Certamente, seu suporte e suas valiosas lições foram decisivos na conclusão deste estudo e em meu amadurecimento como acadêmica de Direito.

“A morte de cada homem diminui-me, porque eu faço parte da humanidade; eis porque nunca pergunto por quem dobram os sinos: é por mim.”

John Donne

RESUMO

O presente trabalho analisa a eficácia da Medida Cautelar nº 367-13 proferida pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos contra o Estado Brasileiro referente aos reiterados casos de violação aos direitos humanos ocorridos no Complexo Penitenciário de Pedrinhas. Para isso, realiza-se uma abordagem sobre a evolução do Direito Internacional dos Direitos Humanos bem como a criação dos sistemas de proteção de direitos humanos, universal e regionais, vez que a criação desses sistemas trouxe consigo os pilares de uma justiça internacional. Ao utilizar o Caso Pedrinhas como parâmetro de estudo, observa-se as dificuldades que o Brasil ainda possui em garantir a eficácia da decisão, no tocante às obrigações de alcance geral. Nesse contexto, a deficiência da política nacional de direitos humanos, aliada à inviabilidade de um procedimento executório previsto na Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto San José da Costa Rica), o diálogo anêmico entre os entes federados em virtude da rígida divisão de competências e somados ao descaso do governo diante do calamitoso quadro de precariedade da segurança pública, relega a proteção de direitos e liberdades humanas à margem da inefetividade. Dessa forma, o esforço entre entes do poder público em conjunto aos agentes da sociedade civil pode contribuir significativamente para a superação do déficit de medidas envolvendo a observância aos princípios da responsabilidade internacional por violação de direitos humanos.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Complexo Penitenciário de Pedrinhas. Eficácia. Convenção Americana de Direitos Humanos. Segurança Pública.

ABSTRACT

The present work analyzes the effectiveness of the Precautionary Measure nº 367-13 issued by the Inter-American Human Rights Commission against Brazilian State referring to the repeated cases of the human rights violation occurring at the Penitentiary Complex of Pedrinhas. For this , it makes an approach about the evolution of international human rights law as well as the elaboration of human rights protection systems, universal and regional, since the creation of these systems brought the pillars of international justice. By taking the Pedrinhas case as study parameter, it is possible to observe the difficulty that Brazil still has to ensure the efficacy of the Decision in respect of general scope obligations. In this context, the failure of the national human rights policy, allied with the impossibility of an enforcement procedure under the American Convention on Human Rights (Pact San Jose, Costa Rica), the anemic dialogue between the federal entities due to the rigid division of powers and added to the government's disregard before the calamitous precariousness situation of the public security, relegates rights protection and human freedoms the margin of the ineffectiveness. Thus, the struggle between the government entities together to civil society actors can contribute significantly to overcome the deficit measures involving the observance to the principles of international responsibility for violation of human rights.

Keywords: Human Rights. Penitentiary Complex of Pedrinhas. Effectiveness. American Convention on Human Rights. Public safety.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art./ Arts	Artigo/Artigos
Assembleia-Geral	Assembleia-Geral da Organização dos Estados Americanos
CADET	Casa de Detenção
Carta	Carta Africana de Direitos Humanos
Carta da OEA	Carta da Organização dos Estados Americanos
Carta da ONU	Carta das Nações Unidas
CCPJ	Centro de Custódia de Presos de Justiça
CDP	Centro de Detenção Provisória
CEDH	Convenção Europeia de Direitos Humanos para salvaguardar Direitos dos Homens e das Liberdades Fundamentais
CFRB	Constituição da República Federativa do Brasil
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNPCT	Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura
Comissão Africana	Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos
Convenção	Convenção Americana de Direitos Humanos
Corte Africana	Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos
Corte Europeia	Corte Europeia de Direitos Humanos
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CPP	Complexo Penitenciário de Pedrinhas
Declaração	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EAP	Equipe de Avaliação e Acompanhamento das Medidas Terapêuticas Aplicáveis à Pessoa com Transtorno Mental em Conflito com a Lei
GEOP	Grupo Especial de Operações Penitenciárias
HIV/AIDS	Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
MC	Medida Cautelar
MNPCT	Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate a Tortura
MPF	Ministério Público Federal
OHCHR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
OAB/MA	Ordem dos Advogados do Brasil Seção Maranhão
OEA	Organização dos Estados Americanos

OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
Pág. ou p.	Página ou páginas
PFDC	Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
PGR	Procuradoria-Geral da República
PNAISP	Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional
Protocolo	Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador)
Secretário-Gera	Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos
SEJAP	Secretaria de Estado da Administração Penitenciária
SNPCT	Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura
SMDH	Sociedade Maranhense de Direitos Humanos
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
TPI	Tribunal Penal Internacional
UA	União Africana
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UPFR	Unidade Prisional de Ressocialização Feminina
UPR	Unidade Prisional de Ressocialização
Vol.	Volume

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	A PROTEÇÃO SUPRANACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS.....	13
2.1	Contexto histórico – evolutivo.....	15
2.2	Sistema global de proteção de direitos humanos e a justiça internacional.....	17
2.3	Sistemas regionais de proteção dos direitos humanos.....	20
3	O SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS.....	24
3.1	O surgimento do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos.....	25
3.2	A Comissão Interamericana de Direitos Humanos.....	31
3.3	A Corte Interamericana de Direitos Humanos.....	37
4	O CASO PEDRINHAS.....	42
4.1	Estudo do caso.....	42
4.2	A efetividade da medida cautelar n.º. 367-13 proferida pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos: o que mudou no Complexo Penitenciário de Pedrinhas.....	48
4.3	Limites e possibilidades no controle de eficácia das decisões internacionais em desfavor do Brasil.....	59
5	CONCLUSÃO.....	64
	REFERÊNCIAS.....	66

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo a elaboração de uma análise acerca da eficácia das decisões proferidas por órgãos internacionais, em especial aqueles pertencentes ao sistema interamericano de direitos humanos (Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos) contra o Estado brasileiro. Para tanto, dispõe como parâmetro de observação o caso que resultou na expedição da Medida Cautelar (MC) nº 367-13 pela Comissão Interamericana, o Caso Pedrinhas. Como método de abordagem, utilizou-se o indutivo (partindo-se de dados particulares suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal), e, como método de procedimento, o histórico e o funcionalista. O primeiro consiste no encadeamento de fatos, usando a sequência temporal ou convivência de fatos no mesmo período de tempo. O segundo visa estudar a sociedade do ponto de vista de suas unidades.

De início, cumpre afirmar que a referida discussão tem suas origens a partir do processo de maturação do Direito Internacional dos Direitos Humanos, segundo o qual a comunidade internacional passou a repensar valores tradicionalmente difundidos pelo Direito Internacional Clássico. Logo, o ser humano e a dignidade que lhe deve ser inerente foram gradativamente reposicionados como objeto da proteção jurídica supranacional.

Como consectário da nova lógica humanitária do Direito Internacional, os direitos humanos adquiriram uma concepção universalizante que, na medida de sua valorização no contexto do Pós-Guerra, despertou o engajamento de grande parcela dos Estados soberanos ao redor do mundo. Nesse contexto, a despeito da atuação precedente da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Liga das Nações, o advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, constituiu um marco significativo na proclamação da dignidade da pessoa humana como o corolário de uma nova ordem mundial. Ainda durante o século XX, o surgimento da Organização das Nações Unidas (ONU) e adoção de importantes pactos internacionais sobre variadas classes de direitos humanos formataram um sistema global de proteção dos direitos e garantias universais.

Junto à criação de tal sistema, os direitos humanos foram tomados por uma tendência de justicialização, mediante a criação das cortes internacionais. Deste modo, a justiça internacional dava seus primeiros passos na efetivação de direitos, embora nenhum dos tribunais então vigentes se ocupasse diretamente no julgamento de violações de direitos humanos, em razão de sua competência essencialmente penal.

Como desdobramento dessa sistematização inovadora, a proteção internacional dos direitos humanos ganhou uma vertente diferenciada a partir da criação dos mecanismos

regionais nos blocos europeu, interamericano e africano. À sua vez, os sistemas regionais pugnam pela salvaguarda desses direitos consagrados por seus respectivos instrumentos internacionais, mediante estratégias de alcance local que, inclusive, contam a atuação de órgãos internacionais e cortes jurisdicionais de direitos humanos com competência não-penal restrita aos países integrantes do bloco.

Nesse diapasão, o Brasil se encaixa no campo de monitoramento do sistema interamericano, sendo membro da Organização dos Estados Americanos e Estado-parte na Convenção Americana de Direitos Humanos. Dito isto, convém explicitar que o Estado brasileiro abraçou em sua ordem constitucional o compromisso de zelar pelos direitos da pessoa humana, aceitando submeter-se à reprimenda da comunidade internacional na hipótese de eventuais violações a tais garantias.

Com relação ao fenômeno da judicialização dos direitos humanos no plano internacional, o Brasil aceita a competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos desde 1998, o que lhe acarreta o dever de implementar as sentenças de reparação proferidas por aquela Corte de direitos humanos em todas as suas disposições. Na perspectiva do sistema interamericano, o cumprimento das decisões condenatórias constitui importante ferramenta de promoção dos direitos humanos, além de sinalizar uma maneira contundente de repelir abusos e omissões estatais contra as garantias e liberdades dos cidadãos. Quanto ao reconhecimento da Comissão, o País fez ressalvas aos artigos 43 e 48, alínea d da Convenção Americana, não reconhecendo o direito automático de visitas e inspeções *in loco* da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, sendo necessária a prévia anuência expressa do Estado brasileiro.

Assim sendo, proporcionar a plena eficácia das decisões emanadas pela Corte e pela Comissão representa um desafio deveras complexo para qualquer Estado com o saldo histórico de ditaduras e impunidade exibido pela maior parcela dos países latino-americanos.

Nesse sentido, o caso da Medida Cautelar nº 367-13 proferida a partir de representação apresentada pela Sociedade Maranhense de Direitos Humanos e a Ordem dos Advogados do Brasil seccional Maranhão solicitando à República Federativa do Brasil providências no que concerne a proteção à vida e à integridade física das pessoas privadas de liberdade no Complexo Previdenciário de Pedrinhas evidencia, a partir do Estado brasileiro face à referida decisão, o patente despreparo do Poder Público em providenciar a concretização das decisões internacionais e a efetivação de direitos mínimos.

Na esteira das considerações tecidas, o estudo de todos os fatores envolvidos no controle de eficácia das decisões da Corte e da Comissão configura-se útil na descoberta de

limites e possibilidades para o amadurecimento do Brasil como Estado inserido nos sistemas regional e internacional de proteção dos direitos humanos. Além disso, sob a égide do Direito Internacional dos Direitos Humanos, também se propõe o auxílio na construção de uma reflexão acerca dos caminhos a serem tomados pela política nacional rumo à consolidação do desenvolvimento humano no País e da garantia a todos de uma cidadania plena.

2 A PROTEÇÃO SUPRANACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

Não há na doutrina um consenso referente à esfera conceitual e terminológica das expressões: direitos do homem, direitos humanos e direitos fundamentais. Contudo, alguns doutrinadores como Ingo Wolfgang Sarlet utilizam-se de critérios unificadores a fim de aperfeiçoar os estudos a respeito do tema. Sarlet afirma que tal confusão semântica se faz presente inclusive na Constituição Federal de 1988¹.

Assim, o termo “direitos fundamentais” se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional de determinado Estado. Neste sentido também corroboram os doutrinadores J.J Canotilho (1992), M.L Cabral Pinto (1994) e E. Pereira de Farias (1996).

Já a expressão “direitos humanos” guardaria a relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional ou global.

Por derradeiro, Sarlet assevera que a utilização da expressão “direitos do homem” de conotação marcadamente jusnaturalista, prende-se ao fato de que se torna necessária a demarcação precisa entre a fase que, nada obstante sua referência para a concepção contemporânea dos direitos fundamentais e humanos, precedeu o reconhecimento destes pelo direito positivo interno e internacional e que, por isso, também pode ser determinada de uma “pré-história” dos direitos fundamentais, vez que se tratam de direitos naturais não ou ainda não positivados².

Aprofundando a conceituação de direitos humanos, Marcelo Viega Franco afirma que, hodiernamente, a aludida expressão refere-se a duas realidades ou virtudes diversas: ora se vincula à dimensão internacional, referindo-se aos direitos válidos e vigentes para todos os povos em sua concepção de humanidade global, independentemente do contexto político-social em que se ache imerso; ora se liga ao plano filosófico, para denotar aqueles direitos resguardados em sua concepção maior de “homem”³.

¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 17.

² Ibid., p. 19

³ FRANCO, Marcelo Viega. Direitos humanos x direitos fundamentais: Matriz histórica sob o prisma da tutela da dignidade da pessoa humana. In: OLIVEIRA, Marcio Luís de (Coord. e org.). **O Sistema interamericano dos direitos humanos: interface com o direito constitucional contemporâneo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p.7.

Para Fernando Barcellos de Almeida⁴, os direitos humanos são compreendidos a partir da evolução e das conquistas jurídicas de toda a humanidade destinadas a fazer respeitar e concretizar as condições de vida que possibilitem a todo o ser humano manter e desenvolver suas qualidades peculiares de inteligência, dignidade, consciência, e permitir a satisfação de suas necessidades materiais e espirituais.

Por outro lado, a perspectiva filosófica dos direitos humanos determina que estes devam ser entendidos como interesses protegidos juridicamente em virtude de sua inerência à própria essência do ser humano⁵ como, por exemplo, as liberdades, as garantias e os interesses elementares conferidos à pessoa pelo simples fato de ter nascido como ser humano.

Desta forma, houve um processo simultâneo de universalização (pois o mundo sentia a necessidade de expandir a proteção dos direitos humanos a uma esfera global) e internacionalização (vez que os Estados Democráticos começaram a assegurar em um nível interno constitucional os direitos mais fundamentais da pessoa humana).

Após as Grandes Guerras Mundiais, a humanidade percebeu que apenas a proteção no âmbito interno dos Estados não era o suficiente para garantir a eficácia dos direitos humanos, pois, segundo Fernando G. Jayme⁶, “[...] se esses direitos, liberdades e garantias fundamentais fossem negados pelo Estado, estar-se-ia negando o reconhecimento à própria pessoa humana”.

Portanto, a partir da universalização dos direitos elementares do ser humano surgiu o chamado Direito Internacional dos Direitos Humanos, ramo do Direito Internacional que visa proteger e a promover a dignidade humana em todo o mundo, consagrando uma série de direitos dirigidos a todos os indivíduos sem distinção de qualquer espécie inclusive de nacionalidade ou do Estado onde a pessoa se encontre.

Ainda sobre o Direito Internacional dos Direitos Humanos, assevera José Adércio Leite Sampaio⁷:

Os direitos humanos constituem-se em objeto do Direito Internacional dos Direitos Humanos, ramo autônomo do direito, que possui normas substantivas e processuais próprias, destinadas a garantir a dignidade essencial do ser humano, a serem, supletivamente, efetivadas por um órgão jurisdicional independente, cujas decisões são irrecorríveis e inquestionáveis perante órgãos de jurisdição nacionais.

⁴ ALMEIDA, Fernando Barcellos de. Teoria Geral dos Direitos Humanos. In: OLIVEIRA, Marcio Luís de (Coord. e org.). op. cit. 2007, p. 24.

⁵ FRANCO, op. cit., p.9.

⁶ JAYME, G. Fernando. **Direitos humanos e sua efetivação pela Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Del Rey. 2015,p.20.

⁷ SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direitos Fundamentais: retórica e historicidade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 432.

Foi a partir desse momento histórico e da promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 que o Direito Internacional dos Direitos Humanos adentrou definitivamente na agenda internacional e se tornou objeto de vasta regulamentação e atenção de vários foros internacionais e internos, bem como referência mínima, à qual deveriam se conformar todas as ordens jurídicas nacionais, e marco jurídico com pretensão de prevalência sobre valores tradicionais no Direito Internacional, como a soberania nacional, a não intervenção em assuntos internos e a vontade estatal⁸.

2.1 Contexto histórico – evolutivo

Apesar de não positivadas à época, é inegável reconhecer que o mundo antigo, por meio da religião e da filosofia, legou algumas das ideias-chave que posteriormente vieram a influenciar diretamente o pensamento jusnaturalista e a sua concepção de que o ser humano, pelo simples fato de existir, é titular de alguns direitos naturais inalienáveis, de tal sorte que esta fase é comumente chamada de “pré-história dos direitos fundamentais”.

Não há um ponto exato na história da humanidade que imputou o surgimento dos direitos humanos, mas acredita-se que parte importante dos povos da Antiguidade já definia a ideia de normas relativas à proteção de valores vistos como essenciais para a vida humana como, por exemplo, o Código de Hamurabi, que resguardava a todos os indivíduos o direito à vida, à propriedade, e à honra, bem como os Dez Mandamentos, com suas normas relacionadas à proteção da vida (“não matarás”), da propriedade (“não roubarás”), da família (“não cometerás adultério”) e da honra (“não darás falso testemunho”). Ainda sobre os primórdios dos direitos humanos, cita-se Portela⁹:

Na Grécia Antiga, fazia-se alusão a um direito natural anterior ao indivíduo e superior a sua lei e a valores como a liberdade, a igualdade e a participação política. Em Roma, a Lei das Doze Tábuas conferia direitos como a igualdade e a propriedade aos cidadãos romanos. No Oriente, Buda pregava sobre igualdade.

Não obstante, foi por intermédio do Cristianismo que se começa a difundir a ideia de universalidade dos direitos humanos, uma de suas principais características, pois, até então, os estrangeiros não eram considerados sujeitos de direito. Também a partir da doutrina cristã,

⁸ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**. 6. ed. Salvador: jusPODIVM, 2014, p.838.

⁹ Ibid., p. 824.

conferiu-se uma maior atenção àqueles mais vulneráveis como, por exemplo, as viúvas, as crianças e os doentes.

Sem dúvidas, a Magna Carta (*Magna Charta Libertatum*), foi um marco na história dos direitos humanos. Criada em 1215 pelo Rei João Sem Terra, na Inglaterra, esta limitou os poderes do monarca inglês frente os membros da nobreza que, em contrapartida, adquiriram direitos tais como a liberdade de locomoção, o livre acesso à justiça e certos direitos na área tributária¹⁰.

A partir do Iluminismo no séc. XVIII, com sua concepção humanista, passou-se a defender ainda mais os direitos das pessoas em relação aos poderes até então ilimitados do Estado, o que influenciou a Independência Americana em 1776, bem como a elaboração da Declaração de Direitos do Bom Povo da Virgínia (Declaração de Virgínia), de 1775, e a Constituição dos EUA, de 1787, e, ainda, o aparecimento das “declarações de direitos”, dando uma configuração moderna aos direitos humanos.

Outro grande marco para os direitos humanos foi a Revolução Francesa em 1789, a elaboração da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão no mesmo ano e a promulgação das Constituições Francesas de 1791 e 1793. A principal contribuição desses acontecimentos foi o reconhecimento da igualdade e liberdade inerentes ao ser humano e de instituir a não intervenção do Estado, difundindo esses ideais pelo mundo.

Nos meandros da segunda metade do séc. XIX, a atenção aos direitos humanos volta-se para questões sociais, que ensejou a criação dos chamados direitos de segunda geração. Pode-se dizer que tais direitos surgiram como um reflexo do liberalismo político e econômico exacerbado da época, que provocou uma série de injustiças sociais, principalmente dentro das relações de trabalho.

Ainda no séc. XIX surge o Direito Humanitário que, para Paulo Henrique Gonçalves Portela¹¹, foi a primeira manifestação significativa do Direito Internacional no sentido de proteger os direitos humanos. Ele consiste em difundir valores humanistas com a regulamentação da guerra a fim de minimizar os seus impactos negativos sobre a vida humana.

Após o fim da Primeira Guerra Mundial surgem as primeiras organizações internacionais de relevante expressão para a proteção dos direitos humanos: a Liga das Nações, que mais tarde veio a ser sucedida pela Organização das Nações Unidas (ONU), e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), voltadas para promover a paz e estabelecer

¹⁰Idem.

¹¹Ibid., p. 825.

padrões internacionais mínimos de condições de trabalho e de qualidade de vida. Por outro lado, no âmbito interno, a Constituição Mexicana (1917) e a Constituição Alemã (Constituição de Weimar - 1919) traziam em seu bojo normas de proteção ao trabalhador e de cunho social. A Constituição de Weimar, por exemplo, instituiu a função social da propriedade.

Como é ressabido, a Segunda Guerra Mundial mudou os rumos da humanidade. Como o seu término, os direitos humanos passam a ter prioridade no cenário internacional, o que ensejou a criação da ONU ea promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, este último, inclusive, apesar de não ser um tratado, é hodiernamente considerada a principal referência aos direitos humanos, pois lançou as bases da sistemática internacional protetiva dos direitos humanos, funcionando como genuína fonte de Direito Internacional e consagrando princípios que se projetam não somente sobre os Estados-membros da Organização das Nações Unidas, mas também sobre quaisquer Estados nacionais.

Hoje, a fim de promover a paz mundial e tendo em vista o crescimento e complexidade das relações internacionais, o rol de tratados que abrange os direitos humanos aumentou consideravelmente, englobando outras áreas, tais como meio ambiente e o comércio internacional.

2.2 Sistema global de proteção de direitos humanos e a justiça internacional

O sistema global de proteção dos direitos humanos, também conhecido como “sistema internacional de proteção de direitos humanos” ou “sistema universal de proteção de direitos humanos” segundo Paulo Henrique Gonçalves Portela¹², é composto por tratados abertos à adesão de todos os Estados, indistintamente de sua localização geográfica, e de órgãos voltados a promover a dignidade humana em todo o mundo.

Vale ressaltar que a expressão “sistema internacional” também é empregada para designar o sistema global de proteção dos direitos humanos. Contudo, consoante aduz Portela¹³, os sistemas regionais também são sistemas internacionais, ainda que comportem determinados Estados, razão pela qual é preferível utilizar a expressão “sistema global”. O doutrinador aduz ainda que a expressão “sistema universal” está mais relacionada à aplicabilidade das normas de direitos humanos do que à sua definição.

¹²Ibid., p. 895.

¹³Ibid., p. 854.

O sistema global de direitos humanos é administrado principalmente pela Organização das Nações Unidas, cuja sede encontra-se na cidade de Nova Iorque, Estados Unidos da América, e dentro do qual são realizados os principais tratados sobre direitos humanos, bem como possui os principais órgãos de fiscalização desses compromissos internacionais.

A Organização das Nações Unidas foi fundada em 1945 a partir da Carta das Nações Unidas, após o fim da Segunda Guerra Mundial, com a função de celebrar a paz entre os povos e evitar que outra guerra mundial venha a acontecer. Como foi supramencionado, a ONU substituiu a Liga das Nações, vez que esta não conseguiu evitar a Segunda Guerra Mundial. Para Emerson Garcia¹⁴:

Embora a Carta das Nações não se refira, literalmente, à “proteção” ou à “salvaguarda” dos direitos humanos, é inegável o fato de ter introduzido uma profunda inovação no Direito Internacional tradicional, essencialmente intra-estatal, ao tornar incontroverso que o tratamento dispensado pelos Estados às pessoas que se encontrem sob sua jurisdição, sejam nacionais ou estrangeiras, se submeteria às regras e aos princípios internacionais.

Para monitorar o cumprimento dos tratados internacionais, a ONU criou uma série de órgãos internacionais fiscalizatórios. Alguns órgãos foram criados por tratados específicos e, portanto, possuem competência específica, bem como existem aqueles que possuem competência ampla, voltada à proteção dos direitos humanos em todas as áreas.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OHCHR¹⁵) é o principal órgão de proteção dos direitos humanos do sistema supranacional. Criado a partir da Resolução nº 48/141 da Assembleia Geral da ONU em 1993, este possui como principal função promover e proteger os direitos humanos no mundo e liderar os esforços das Nações Unidas nesse sentido, conferindo também maior relevância política ao tratamento do tema, contribuindo para a elaboração de normas dos direitos humanos, o monitoramento de sua observância pelos Estados e sua aplicação. Segundo Portela¹⁶:

No exercício de sua missão, o OHCHR priorizará os casos mais urgentes de violação dos direitos humanos, especialmente aqueles que se referem à proteção da vida. Atribuirá prioridade também a pessoas e grupos em condições de especial vulnerabilidade e cuidará para que todas as dimensões de direitos, incluindo o direito ao desenvolvimento, sejam resguardadas. O órgão enfatiza, ainda, a educação e a informação em direitos humanos, bem como a pesquisa voltada à solução dos problemas na área. Por fim, o OHCHR procura atuar em articulação com atores relevantes, como as ONGs e outras organizações internacionais.

¹⁴GARCIA, Emerson. **Proteção Internacional dos Direitos Humanos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009. p. 23.

¹⁵A sigla OHCHR significa *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*.

¹⁶PORTELA, op. cit., p.894.

Já o Conselho de Direitos Humanos da ONU foi criado em 2006 pela Resolução 60/251 da Assembleia Geral das Nações Unidas para substituir a antiga Comissão de Direitos Humanos da Organização. Uma de suas principais funções desse Conselho é a elaboração do exame periódico universal, instrumento que avalia o cumprimento das obrigações que os Estados assumiram por meio de tratados acerca do tema¹⁷.

Além disso, o Conselho também realiza os chamados “procedimentos especiais” que são verificações iniciadas a partir de violações específicas ou situações especiais de graves violações de direitos humanos a partir de vistorias realizadas nos Estados. Todavia, para que isso ocorra, é necessário que o Estado previamente tenha consentido a visita em um ato denominado “convite permanente” (standing invitation). Segundo o OHCHR, o Brasil emitiu o seu convite permanente em 10 de dezembro de 2001¹⁸.

Por fim, há os órgãos de tratados, criados para garantir o cumprimento de obrigações previstas em apenas uma convenção, como é o caso, por exemplo, do Comitê de Direitos Humanos, criado para fiscalizar o cumprimento do Pacto dos Direitos Civis e Políticos.

Quanto aos órgãos jurisdicionais, ainda não existe um em âmbito global destinado exclusivamente para julgar casos de infração aos direitos humanos. Não obstante, existem cortes que já atuam nessa área ainda que de forma subsidiária como o Tribunal Penal Internacional (TPI), que visa processar e julgar aqueles que cometeram crimes internacionais previstos no Estatuto de Roma de 1988 e, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) que, apesar de também ser competente para atuar em casos de violação dos direitos humanos, somente pode julgar causas em que ambas as partes sejam Estados soberanos.

Com efeito, as reparações estatais relativas à violação de direitos humanos, adquiriram maior ênfase no âmbito dos sistemas regionais de proteção, protagonizados essencialmente pelas Cortes de Direitos Humanos, em defesa dos instrumentos internacionais que lhes conferiram jurisdição consultiva e contenciosa, conforme o caso. Ressalte-se que, conforme foi supramencionado, os sistemas regionais de proteção aos direitos humanos também são considerados sistemas internacionais, ainda que sejam compostos por Estados com características em comum (cultural, econômica, geográfica, etc.). Assim, faz-se

¹⁷ Ibid., p.895.

¹⁸ OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *Standing invitation to special procedures*.s/dDisponível em:<http://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/StandingInvitations.aspx?Lang=Es.> Acesso em: 16 ago. 2015.

necessário avaliar os principais sistemas regionais de proteção de direitos humanos, quais sejam o europeu, o africano e o interamericano.

2.3 Sistemas regionais de proteção dos direitos humanos

Os sistemas regionais de proteção aos direitos humanos foram criados com a função de promover o resguardo dos direitos consagrados nos documentos internacionais formalizados pelos países integrantes dos respectivos blocos regionais. Impera mencionar que as peculiaridades de cada região imprimem significativa influência na forma como são promovidas as medidas tendentes a salvaguardar os direitos humanos nos contextos regionais. Atualmente os três principais sistemas regionais são: o europeu, o africano e o interamericano.

Sobre os objetivos de tais sistemas, Paulo Henrique Gonçalves Portela assevera:

O objetivo dos sistemas regionais é reforçar a estrutura internacional para a proteção dos direitos humanos por meio da associação entre entes estatais que reúnem maiores afinidades entre si, o que facilitaria o consenso ao redor de interesses comuns e a aplicação das normas que esses mesmos Estados elaboraram, bem como fortaleceria a tutela de valores importantes apenas em algumas regiões do mundo.¹⁹

O sistema europeu de proteção de direitos humanos foi criado a partir da Convenção Europeia de Direitos Humanos para salvaguardar os Direitos dos Homens e das Liberdades Fundamentais (CEDH), assinada em Roma em 1950, a qual estabeleceu a Comissão e a Corte Europeia de Direitos Humanos. Tal convenção foi complementada pela Carta Social Europeia em 1961, vez que, inicialmente, só tratava de direitos civis e políticos.

A referida convenção sofreu diversas modificações ao longo dos anos sendo uma das mais importantes realizadas pelo Protocolo nº 11 que entrou em vigor em 1 de novembro de 1998, o qual estabeleceu a fusão da Comissão e da Corte Europeia de Direitos Humanos e, ainda, permitiu que qualquer pessoa física ou Organização Não Governamental (ONG) pudesse se submeter à Corte Europeia quando da violação de direitos estabelecidos na Convenção, tornando mais importante o papel do indivíduo, visto que o cidadão já pode alcançar uma posição de paridade em relação aos Estados Membros da Convenção Europeia de Direitos Humanos.

Segundo Maria Pia Larné²⁰, constitui-se como função precípua da Corte Europeia:

¹⁹ PORTELA, op. cit., p.927.

²⁰ LARNÉ, Maria Pia. O sistema interamericano de tutela dos Direitos Humanos: uma comparação com o sistema europeu sob a perspectiva do processo e da efetividade. **Revista Meritum**, v. 2, n. 2, p. 195, jul./dez. 2007.

A função principal desse tribunal é assegurar o respeito aos compromissos estabelecidos pelas Altas Partes Contratantes da Convenção segundo as condições e os limites que ela define. Trata-se, de fato, de um tribunal que intervém somente em *extrema ratio*, ou seja, eventualmente e subsidiariamente, uma vez que esgotadas todas as vias internas (em cada Estado) de proteção, segundo como estabelece o art. 35, inciso 1, CEDH.

Sobre sua estrutura, pode-se dizer que a Corte Europeia de Direitos Humanos é formada por um número de juízes equivalente ao de Estados-Membros²¹. Seus magistrados são eleitos em Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa e exercem um mandato independente, dado que não atuam em nome do seu Estado de origem, por um período de seis (seis) anos.

A Corte Europeia somente atua em casos subsidiariamente, ou seja, quando todas as possibilidades do país de origem forem exauridas. Assim, quando um caso de violação de direitos humanos for apresentado à referida Corte, o primeiro procedimento a ser realizado é o processo de admissibilidade. Na possibilidade da petição ser considerada inadmissível, a decisão será definitiva não havendo apelação para a mesma. Se, por outro lado, for admitida, a Corte Europeia notificará as partes e tentará chegar a uma solução amistosa. Na impossibilidade de acordo, será aberto um prazo para apresentação de Memoriais às partes e o caso será decidido em audiência.

Já o sistema africano de proteção aos direitos humanos se desenvolveu tardiamente se comparado aos sistemas europeu e interamericano, devido à sua história de colonização e subjugação pela qual passou o continente.

Este sistema se originou a partir das discussões ocorridas na XVI sessão ordinária da Assembleia de Chefes de Estado e Governo da antiga Organização da Unidade Africana (substituída pela União Africana – UA em 2001).

Na referida sessão, em 1979, foi elaborado o projeto da Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos ou Carta de Banjul que, contudo, só foi votado em 1981 e entrou em vigência em 1986, ano em que atingiu o número mínimo de ratificações.

Para Leonardo Nemer Caldeira Brant, Luciana Diniz Durães Pereira e Marinana Andrade e Barros²², são objetivos da Carta de Banjul a proteção dos direitos humanos desde que sejam respeitados três aspectos, quais sejam, a consagração dos valores tribais como

²¹Atualmente a Corte Europeia de Direitos Humanos é composta por 47 juízes. Destes, 27 são membros da União Europeia, além de outros 20, como a Rússia, Ucrânia, Noruega, Mônaco e Azerbaijão. Conforme: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Composition of the Court.** s/d. Disponível em: <<http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/judges&c=>>>. Acesso em: 1 set. 2015.

²²BRANT, Leonardo Nemer Caldeira; PEREIRA, Luciana Diniz Durães; BARROS, Marinana Andrade. **O Sistema Africano de Proteção dos Direitos Humanos e dos Povos.**[2009]. Disponível em: <[>](http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/ua_brant_sistema_africano_leonardo_nemer_caldeira_brant.pdf). Acesso em: 1 set. 2015, p. 3-4.

corolário do espírito da Carta; a disposição singular não só de direitos, mas também de deveres dos indivíduos africanos para com seus grupos familiares, e; a afirmação conceitual dos direitos dos povos com direitos humanos, em especial aqueles concernentes aos direitos à independência, à autodeterminação e à autonomia dos Estados africanos. Esta Carta traz, de forma indireta, a previsão de direitos civis e políticos, bem como os direitos econômicos, sociais e culturais.

O sistema africano é composto por duas instituições: a Comissão e a Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos. A Comissão, disposta no artigo 30 da Carta de Banjul, é um órgão composto por 11 (onze) membros eleitos pela Assembleia de Chefes de Estado e Governo da UA, para um mandato de 6 (seis) anos. Não possui natureza jurisdicional, apenas consultiva e supervisonal como, por exemplo, examinar os relatórios periódicos apresentados pelos Estados e investigar, debater e elaborar relatórios conclusivos frente a denúncias de violação aos direitos humanos salvaguardados pela Carta.²³

Já a Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos foi instituída após a aprovação do Protocolo Adicional à Carta Africana em 1998 e passou a vigorar em 2003, após atingir o número mínimo de 15 (quinze) ratificações. Diferente do que ocorre nos outros sistemas regionais de proteção dos direitos humanos, a função da Corte Africana é de complementar o mandato da Comissão Africana, ou seja, esses dois órgãos deverão trabalhar juntos no que tange a proteção aos direitos humanos no continente africano.

É composta por 11 (onze) juízes oriundos dos Estados que compõem a UA que devem preencher os requisitos de possuir conduta ilibada e, ainda, ter uma alta qualificação jurídica, acadêmica ou prática na área de direitos humanos. Os países signatários apresentam uma lista com o nome dos candidatos (no mínimo três) à Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo da União Africana que, por meio de escrutínio secreto, escolhe um juiz para o mandato de seis anos que poderá ser reeleito, uma vez, por igual período.

A Corte Africana possui competência contenciosa que, por sua vez, é subdividida em competência *ratione personae* e competência *ratione materiae*. A primeira consiste na possibilidade e legitimidade de determinados entes em se apresentar à Corte. A Carta de Banjul autoriza que tanto os Estados quanto os indivíduos possam apresentar demandas ao referido órgão. Todavia, deve-se fazer uma ressalva quanto às demandas submetidas por indivíduos. Apenas aqueles cujo país de origem declare, de maneira expressa, que aceita submissão às demandas individuais poderão representar na Corte Africana.

²³Ibid., p.5.

De outra senda, a competência *ratione materiae* determina que a Corte Africana deva decidir conforme os ditames da Carta Africana, do Protocolo Adicional à Carta Africana e, ainda, de qualquer outro instrumento de relevante importância para a proteção dos direitos humanos e que tenha sido ratificada pelos Estados em litígio. É também competência da Corte Africana deliberar sobre os limites da sua própria competência. Este é o chamado princípio da competência da competência.

Uma competência comum entre a Corte e a Comissão Africana é a consultiva. Ela permite que ambos os órgãos emitam pareceres sobre qualquer temática jurídica prevista na Carta de Banjul e em outros instrumentos jurídicos internacionais. Para que não haja duplicação de apreciações, consignou-se que a Corte não poderá apreciar demandas consultivas que já estejam na Comissão para análise.

Por derradeiro, tem-se o sistema interamericano de direitos humanos que será melhor explanado no capítulo seguinte do presente trabalho.

3 O SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Conforme apontado no capítulo anterior, a proteção internacional dos direitos humanos perpassa por um conjunto integrado de instrumentos e órgãos internacionais que tem como principal função resguardar os direitos humanos em seus Estados-membros, subdividindo-se em proteção internacional e regional.

A proteção internacional engloba os mais variados atores, podendo ser composta por Estados nos mais diversos continentes. Já a proteção regional é integrada por Estados com mais semelhanças, não apenas quanto à posição geográfica, mas também quanto às suas peculiaridades históricas, políticas, sociais, econômicas e culturais.

O estudo aprofundado do sistema de proteção regional interamericano de direitos humanos se faz presente na medida em que o Brasil é signatário de diversos tratados internacionais voltados para a proteção dos direitos humanos como, por exemplo, a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto São José da Costa Rica). Esta nova política de adesão a tratados internacionais que versam, em sua maioria, sobre proteção aos direitos humanos, se consagrou principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, como esclarecem Luis Flávio Gomes e Valério de Oliveira Mazzuoli ²⁴:

Desde a promulgação da Constituição de 1988, o Estado brasileiro vem se empenhando na adoção de medidas em prol da incorporação de desses tratados. O Brasil, neste ponto, já é signatário dos mais importantes tratados internacionais de Direitos Humanos, tanto na esfera da Organização das Nações Unidas (ONU), como na da Organização dos Estados Americanos (OEA), destacando-se, dentre eles, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. As inovações introduzidas pela Carta de 1988, principalmente no que diz respeito ao primado da prevalência dos Direitos Humanos, como princípio norteador do Estado brasileiro em suas relações internacionais, certamente foram fundamentais para que todos estes instrumentos fossem ratificados sem qualquer reserva por parte do Estado brasileiro.

Desta forma, faz-se presente a análise de todo o procedimento pela qual o sistema interamericano de direitos humanos perpassa vez que o Brasil reconhece a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos ²⁵ e a competência da Comissão Interamericana de

²⁴ GOMES, Luis Flávio; MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **O Brasil e o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos**. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. Publicado em: 13 mar. 2012. Disponível em :<<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15290-15291-1-PB.pdf>>. Acesso em: 20 out 2015.

²⁵ Apesar de ter ratificado e incorporado internamente a Convenção Americana de Direitos Humanos em 1992, foi somente em 1998 que o Brasil reconheceu a jurisdição contenciosa obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos. O Decreto Legislativo n. 89/98 aprovou tal reconhecimento em 03 de dezembro de 1998. Por

Direitos Humanos²⁶ para apurar possíveis denúncias de violação aos direitos humanos, submetendo-se às suas decisões.

3.1 O surgimento do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos

Para que se possa apresentar a formação do sistema interamericano de direitos humanos, é necessário primeiramente que se faça uma análise acerca do contexto histórico em que se encontrava a região no momento de seu surgimento.

A América Latina é uma região marcada por distribuição de renda desigual e altos índices de exclusão social, sendo a maioria dos Estados que a integram ainda encontra-se em processo de consolidação da democracia. Como explica Flávia Piovesan²⁷, a região ainda convive com as reminiscências do legado dos regimes autoritários ditatoriais, com uma cultura de violência e impunidade, com a baixa densidade de Estados de Direito e com a precária tradição de respeito aos direitos humanos no âmbito doméstico.

Pode-se afirmar, através de uma análise histórica, que a América Latina passou por dois períodos, quais sejam, o período dos regimes ditatoriais e o período da transição política aos regimes democráticos no final da década de 80 como, por exemplo, o Brasil, Chile e Uruguai.

Esse primeiro período é marcado pela crítica violação aos direitos humanos mais básicos como a liberdade por meio de execuções sumárias, desaparecimentos forçados, torturas e prisões arbitrárias. Já o segundo período, que se refere à efetiva vigência do Estado Democrático, ainda encontra-se em processo de consolidação.

Nas palavras de Flávia Piovesan²⁸, a região latino-americana tem um duplo desafio: romper em definitivo com a cultura autoritária ditatorial e consolidar o regime

meio de nota transmitida ao Secretário-Geral da OEA no dia 10 de dezembro de 1998, o Brasil reconheceu a jurisdição da Corte. Curiosamente, o Poder Executivo editou o Decreto n. 4.463 somente em 08 de novembro de 2002, promulgando o reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana no território nacional quase quatro anos após o reconhecimento internacional. Conforme: RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 2 ed. rev. atual. e amp. 2 T. São Paulo: Saraiva, 2015.p. 324-325.

²⁶ O Governo do Brasil entende que os artigos 43 e 48, d, da Convenção Americana de Direitos Humanos, não incluem o direito automático de visitas e investigações *in loco* da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que dependerão da anuência expressa do Estado. Conforme: ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. Aprovada em 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/d.Convencao_Americana_Ratif.htm>. Acesso em: 21 out. 2015.

²⁷ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça Internacional**: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 85.

²⁸Ibid, p. 86.

democrático, com o pleno respeito aos direitos humanos, amplamente considerados – direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

A democracia está intimamente ligada aos direitos humanos e ao desenvolvimento, ao passo que ao permitir a universalização dos direitos políticos em razão da instalação do regime democrático, deve-se, por conseguinte, universalizar os direitos civis, sociais, econômicos e culturais. O regime democrático somente estará consolidado na América Latina se enfrentado o alto índice de violação dos direitos humanos e de desigualdade social, fator que desestabiliza o próprio sistema democrático.

Assim, aduz-se que foi a partir desse contexto histórico que surgiu a Organização dos Estados Americanos (OEA), organização internacional regional instituída a partir da Carta da Organização dos Estados Americanos ou Carta de Bogotá, assinado na Colômbia em 30 de abril de 1948, em meio à insegurança gerada pelo final da Segunda Guerra Mundial e advento da Guerra Fria. Todavia, somente entrou em vigor em 13 de dezembro de 1951, quando foi depositado o seu 14º instrumento de ratificação. Juntamente com este instrumento também foram assinados outros tratados, dentre eles a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem²⁹.

A Carta de Bogotá consiste em um tratado internacional multilateral aberto constitutivo de uma organização regional, em consonância com o Art. 52, 1º, da Carta da ONU, o qual preleciona:

Nada na presente Carta impede a existência de acordos ou de entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional, desde que tais acordos ou entidades regionais e suas atividades sejam compatíveis com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas.³⁰

Suas funções institucionais estão previstas nos arts. 1º e 2º da Carta da OEA, os quais descrevem serem propósitos da instituição alcançar uma ordem de paz e de justiça, promover a solidariedade, intensificar a sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência.

²⁹ Além desses tratados, também foram assinados o Tratado Americano de Soluções Pacíficas, o Convênio Econômico de Bogotá e a Carta Internacional Americana de Garantias Sociais, sendo que os dois últimos acabaram não vingando por falta das ratificações necessárias para a sua entrada em vigor. Conforme: MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 4. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2010. p. 604.

³⁰BRASIL. **Decreto nº 19.841**, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em: 3 nov. 2015.

Apesar de não consagrar expressamente a promoção dos direitos humanos como um dos seus objetivos principais daquele organismo internacional, a Carta da OEA estabelece um dos princípios que orienta a atividade da entidade é o de que “Os Estados americanos proclamam os direitos fundamentais da pessoa humana, sem fazer distinção de raça, nacionalidade, credo ou sexo”³¹. Além disso, a Carta prevê, em seu art. 106, a criação de uma “Comissão Interamericana de Direitos Humanos”, com a função principal de promover o respeito e a defesa dos direitos humanos nas Américas e que, cabe ressaltar, viria a ser instituída em 1969, pelo Pacto de São José.

Constituem-se como membros todos os Estados Americanos que ratificarem a Carta da OEA, de acordo com o seu art. 4º. Também é possível que a admissão de nova entidade política que nasça da união de seus Estados-membros e que da mesma maneira ratifique a Carta. Contudo, o ingresso dessa nova entidade implicará na perda da qualidade de membro da Organização pelos antigos Estados.

A admissão de outros Estados também é aceitável, desde que a manifestação seja dirigida ao Secretário-Geral e na qual conste que o Estado está disposto a assinar e ratificar a Carta, bem como aceita todas as obrigações impostas aos seus membros, em especial àquelas referentes à segurança coletiva. Desta feita, caberá à Assembleia Geral, após recomendação do Conselho Permanente da Organização, votar e aprovar com dois terços dos Estados-membros, se convém autorizar o Secretário-Geral a permitir que o Estado solicitante assine a Carta e faça o depósito do instrumento de ratificação.³²

Quanto ao seu conteúdo, pode-se dizer que a Carta da OEA está dividida em três partes, quais sejam, a dogmática ou de princípios (arts. 1º ao 52), a parte orgânica (arts. 53 ao 130) e a terceira, relativa às disposições finais e transitórias (arts. 131 ao 146).³³

Para André de Carvalho Ramos³⁴, a Carta da OEA proclamou de modo genérico o dever de respeito aos direitos humanos, ao expressar que os direitos essenciais do homem não

³¹ Art. 3, letra “I” da Carta da OEA. Conforme: ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta da Organização dos Estados Americanos**. Aprovado em abril de 1948. Disponível em: http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm. Acesso em: 11 nov. 2015.

³² Os 21 Estados fundadores, que participaram da criação da OEA em 1948 são: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. E os novos Estados posteriormente incorporados à Carta, entre 1967 e 1990, foram: Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Canadá, Dominica, Granada, Guiana, Jamaica, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Saint Kitts e Nevis, Suriname e Trinidad e Tobago, perfazendo atualmente 35 Estados. Conforme: MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Op. cit. 2010, p. 607.

³³ Ibid, p. 605.

³⁴ RAMOS, André de Carvalho. Op. cit. 2015, p. 247.

derivam do fato de ser ele cidadão ou nacional de um Estado, mas, sim, de sua condição humana.

Aduz ainda que as disposições de direitos humanos da Carta da OEA estão previstas já no seu preâmbulo³⁵, o qual estabelece que o verdadeiro sentido da solidariedade americana e da boa vizinhança não pode ser outro senão o de consolidar um regime de liberdade individual e de justiça social, fundada no respeito dos direitos essenciais do homem.

Não obstante, Ricardo Seitenfus³⁶ declara que, apesar de mencionar a importância do incremento comercial entre os países, de enfatizar as questões sociais, educacionais e de liberdade política, a Carta não indica nenhum procedimento, sequer mecanismos para atingir esses objetivos. São questões retóricas, pois o objetivo central da Carta gravita em torno do problema da segurança.

Na mesma conferência em que foi criada a Carta da OEA (IX Conferência Internacional Americana), também foi aprovada a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem.

Historicamente, este foi o primeiro instrumento internacional que declara direitos humanos, antecipando a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada seis meses depois. O valor jurídico da Declaração tem sido muito discutido, devido ao fato de que não forma parte da Carta da OEA e tampouco é considerada como tratado, pois, como outras declarações, é uma carta de intenções e não um instrumento que deve ser ratificado pelos Estados signatários.

³⁵ EM NOME DOS SEUS POVOS, OS ESTADOS REPRESENTADOS NA NONA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL AMERICANA, Convencidos de que a missão histórica da América é oferecer ao Homem uma terra de liberdade e um ambiente favorável ao desenvolvimento de sua personalidade e à realização de suas justas aspirações; Conscientes de que esta missão já inspirou numerosos convênios e acordos cuja virtude essencial se origina do seu desejo de conviver em paz e de promover, mediante sua mútua compreensão e seu respeito pela soberania de cada um, o melhoramento de todos na independência, na igualdade e no direito; Seguros de que a democracia representativa é condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região; Certos de que o verdadeiro sentido da solidariedade americana e da boa vizinhança não pode ser outro senão o de consolidar neste Continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade individual e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do Homem; Persuadidos de que o bem-estar de todos eles, assim como sua contribuição ao progresso e à civilização do mundo exigirá, cada vez mais, uma intensa cooperação continental; Resolvidos a perseverar na nobre empresa que a Humanidade confiou às Nações Unidas, cujos princípios e propósitos reafirmam solenemente; Convencidos de que a organização jurídica é uma condição necessária à segurança e à paz, baseadas na ordem moral e na justiça; e De acordo com a Resolução IX da Conferência sobre Problemas da Guerra e da Paz, reunida na cidade do México(...).Conforme: ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta da Organização dos Estados Americanos**. Aprovado em abril de 1948. Disponível em: http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm >. Acesso em: 11 nov. 2015.

³⁶ SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. 5. ed. rev. atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 265.

Após a adoção da Carta da OEA e da Declaração Americana, iniciou-se um lento processo de desenvolvimento dos mecanismos de proteção de direitos humanos. O primeiro passo foi a criação de um órgão especializado na promoção e proteção dos direitos humanos no âmbito da OEA. Na 5ª Reunião de consultas dos Ministros das Relações Exteriores, realizada em Santiago do Chile em 1959, foi aprovada moção pela criação de um órgão voltado para a proteção de direitos humanos no seio da OEA, que veio a ser a Comissão Interamericana de Direitos Humanos com a função de promover os direitos da pessoa humana declarados pela Carta da OEA e pela Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem. De início, a CIDH funcionaria provisoriamente até a adoção de uma “Convenção Interamericana de Direitos Humanos”.³⁷

Após a edição do Protocolo de Buenos Aires em 1967 que emendou a Carta de Bogotá, a CIDH passou a ser órgão principal da OEA, superando a debilidade inicial de ter sido criada por mera resolução. Além disso, reafirma a preocupação da OEA ao declarar que “[...] os Estados americanos proclamam os direitos fundamentais da pessoa humana, sem fazer distinção de raça, nacionalidade, credo ou sexo.”³⁸

O principal avanço no desenvolvimento do sistema interamericano de direitos humanos foi, sem dúvidas, a aprovação da Convenção Americana de Direitos Humanos, aprovada em 22 de novembro de 1969 (auge dos regimes ditatoriais na América Latina), conhecida como Pacto de São José da Costa Rica. Entretanto, a Convenção somente entrou em vigor em 1978 após atingir o número mínimo de 11 ratificações.

Essa Convenção, além de adotar a Comissão Interamericana, dotando-a de novas funções, também criou a Corte Interamericana de Direitos Humanos como principal órgão jurisdicional do sistema interamericano de direitos humanos. Sobre as novas funções incumbidas à Comissão, declara André Ramos de Carvalho³⁹:

A partir da entrada em vigor da Convenção, a Comissão passou a ter papel duplice. Em primeiro lugar, continuou a ser um órgão principal da OEA, encarregado de zelar pelos direitos humanos, incumbindo até do processamento de petições individuais, retratando violações de direitos humanos protegidos pela Carta da OEA e pela Declaração Americana. Em segundo lugar, a Comissão passou a ser o órgão da Convenção Americana de Direitos Humanos, analisando petições individuais e interpondo ação de responsabilidade internacional contra um Estado perante a Corte.

Quanto ao seu conteúdo, a Convenção Americana representou o coroamento de um processo de codificação dos direitos humanos iniciado com a Declaração de 1948, mas

³⁷ RAMOS, André de Carvalho. Op. cit. 2015, p. 248.

³⁸ Idem.

³⁹ Ibid., p. 249.

ultrapassou a simples definição dos direitos substantivos. A Convenção estabeleceu dispositivos voltados para o monitoramento e implementação dos direitos anunciados, integrados pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Além da Convenção Americana, o sistema interamericano de proteção aos direitos humanos conta com diversos instrumentos internacionais que visam à proteção de direitos específicos. Dentre eles, destaca-se o Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), adotada em 1988 e ratificada pelo Brasil em 1996. O referido Protocolo foi criado tendo em vista a estreita relação que existe entre a vigência dos direitos econômicos, sociais e culturais e a dos direitos civis e políticos, porquanto as diferentes categorias de direito constituem um todo indissolúvel que encontra sua base no reconhecimento da dignidade da pessoa humana, pelo qual exigem uma tutela e promoção permanente, com o objetivo de conseguir sua vigência plena, sem que jamais possa justificar-se a violação de uns a pretexto da realização de outros.⁴⁰

Quanto aos demais instrumentos internacionais do sistema interamericano de direitos humanos, cite-se, entre outros, a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir o Crime de Tortura, adotada em 1985 e ratificada pelo Brasil 1989; o Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos relativo à Abolição da Pena de Morte, adotada em 1990 e ratificado pelo Brasil em 1996; a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, adotada em 1994 em Belém do Pará (Brasil) e ratificada pelo Brasil em 1995, e a Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas adotada em 1994 e em vias de ratificação pelo Brasil.⁴¹

Entretanto, apesar da Convenção Americana de Direitos Humanos criar um vasto aparato em busca da proteção dos direitos humanos, ainda há certa divergência doutrinária quanto a sua aplicação no âmbito doméstico, que deriva das diversas interpretações oriundas do art. 2º da Convenção⁴²:

⁴⁰ ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, “Protocolo de San Salvador”**. Assinado em San Salvador, El Salvador, em 17 de novembro de 1988. Disponível em: < http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm>. Acesso em: 3 nov. 2015.

⁴¹ RAMOS, André de Carvalho. Op. cit. 2015, p. 249.

⁴² BRASIL. **Decreto nº 678**, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 7 dez. 2015.

Artigo 2º - Dever de adotar disposições de direito interno

Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados-partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades.

Para a doutrina majoritária, exemplificada por Flávia Piovesan (2007) e Thomas Buergenthal (1984), o Estado-parte tem a obrigação de respeitar e assegurar o livre e pleno exercício desses direitos e liberdades, sem qualquer discriminação. Cabe ainda ao Estado-parte adotar todas as medidas legislativas e de outra natureza que sejam necessárias para conferir efetividade aos direitos e liberdades enunciados⁴³. É a chamada autoexecutoriedade ou *self executing*.

Outros autores, no entanto, na contramão da maioria doutrinária se filiam à tese defendida pelos delegados norte-americanos que participaram da discussão acerca da proposta da Convenção e que apoiaram a tese de “*non self executing*” em face da lei dos Estados Unidos, sob o argumento de que a autoexecutoriedade não decorre necessariamente de uma adequada interpretação do art. 2º do Pacto de São José.

No Brasil houve a consagração expressa em seu ordenamento jurídico doméstico do *status* adquirido na ordem interna pelas normas internacionais que versem sobre direitos humanos, a exemplo do art. 5º, §3º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Conforme já supramencionado, o sistema interamericano em semelhança ao sistema europeu de direitos humanos criou um relevante mecanismo de proteção e efetivação dos direitos humanos. Cabe então analisá-los, compreendendo quais são suas competências, faculdades, estatutos e alcance de suas atribuições. Tais órgãos estabelecidos pela Convenção são a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

3.2 A Comissão Interamericana de Direitos Humanos

A criação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos precede a assinatura do Pacto de São José da Costa, conforme já se assinalou em outro momento. No entanto, o referido Pacto, ao dispor sobre o aparato de monitoramento e implementação de direitos

⁴³ PIOVESAN, Flávia. Op. cit. 2009, p. 89.

humanos dele decorrente, incluiu a Comissão como um dos dois órgãos principais do novo subsistema interamericano de proteção

Sendo assim, por óbvio, constata-se que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos possui uma atuação orientada tanto pela Convenção Americana de Direitos quanto pelos instrumentos internacionais firmados no âmbito da Organização dos Estados Americanos em matéria dos direitos e liberdades da pessoa humana.

Desta forma, conclui-se que a Comissão Interamericana desempenha importante participação em ambos os subsistemas do continente americano, primando pela observância e defesa dos direitos humanos na região. A Comissão representa não somente os Estados-partes da Convenção Americana, mas também se digna a representar todos os Estados integrantes da OEA.

Quanto à sua composição, conforme dispõe o Artigo 2 do seu Estatuto, é formada por 7 (sete) membros nacionais de qualquer Estado membro da Organização dos Estados Americanos desde que cumprido os requisitos de alta autoridade moral e reconhecido saber em matéria de direitos humanos. Estes são eleitos a título pessoal pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos para um mandato de 4 (quatro) anos, podendo ser reeleitos uma única vez.

Sua função precípua é a promoção e observância dos direitos humanos na América. Deste modo, para que isso ocorra, cabe-lhe fazer recomendações aos governos dos Estados-partes, prevendo a adoção de medidas adequadas à proteção desses direitos; preparar estudos e relatórios que se mostrem necessários; solicitar ao governo informações relativas às medidas por eles adotadas concernentes à efetiva aplicação da Convenção; e submeter um relatório anual à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos.⁴⁴

Um adendo importante sobre o relatório anual supramencionado é que, conforme leciona Mónica Pinto⁴⁵:

Diversamente do que ocorre no âmbito universal, em que o sistema de informes é um método de controle regular, que consiste na obrigação dos Estados-partes em um tratado de direitos humanos de comunicar ao competente órgão de controle o estado de seu direito interno em relação aos compromissos assumidos em decorrência do tratado e a prática que tem se verificado com respeito às situações compreendidas no tratado, no sistema interamericano, os informes são elaborados pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Além de constituir um método para determinar atos, precisar e difundir a objetividade de uma situação, os informes da Comissão servem para modificar a atitude de Governos resistentes à vigência dos

⁴⁴PIOVESAN, Flávia. Op. cit., 2007. p. 91.

⁴⁵PINTO, Mónica. Derecho internacional de los derechos humanos: breve visión de los mecanismos de protección em el sistema interamericano, [1997], p. 84-85, APUD PIOVESAN, Flávia. Op. cit. 2007, p. 91-92.

direitos humanos, através do debate interno que eles proporcionam ou, a depender do caso, do debate internacional.

O doutrinador mexicano Héctor Fix-Zamudio⁴⁶ classifica as funções da CIDH em 6 (seis), quais sejam, a conciliadora, entre um Governo e grupos sociais que vejam violados os direitos de seus membros; a assessora, aconselhando os Governos a adotar medidas adequadas para promover os direitos humanos; a crítica, ao informar sobre a situação dos direitos humanos em um Estado membro da OEA, depois de ter ciência dos argumentos e das observações do Governo interessado, quando persistirem essas violações; a legitimadora, quando um suposto Governo, em decorrência do resultado do informe da Comissão acerca de uma visita ou de um exame, decide reparar as falhas de seus processos internos e sanar as violações; a promotora, ao efetuar os estudos sobre temas de direitos humanos, a fim de promover o seu respeito e; a protetora, quando além das atividades anteriores intervém em casos urgentes para solicitar o Governo, contra o qual se tenha apresentado uma queixa, que suspenda sua ação e informe sobre os atos praticados.

Compete ainda à CIDH a avaliação de comunicações conduzidas por indivíduo, grupo de indivíduos ou entidades não governamentais com denúncias de violação de direitos humanos consagrados na Convenção Americana e cometida por Estado membro da OEA, de acordo com o Artigo 41 a 44 da CADH⁴⁷.

⁴⁶FIX-ZAMUDIO, Hector. Protección jurídica de los derechos humanos, p. 152 APUD PIOVESAN, Ibid., p. 92.

⁴⁷Artigo 41 - A Comissão tem a função principal de promover a observância e a defesa dos direitos humanos e, no exercício de seu mandato, tem as seguintes funções e atribuições:

- a) estimular a consciência dos direitos humanos nos povos da América;
- b) formular recomendações aos governos dos Estados-membros, quando considerar conveniente, no sentido de que adotem medidas progressivas em prol dos direitos humanos no âmbito de suas leis internas e seus preceitos constitucionais, bem como disposições apropriadas para promover o devido respeito a esses direitos;
- c) preparar estudos ou relatórios que considerar convenientes para o desempenho de suas funções;
- d) solicitar aos governos dos Estados-membros que lhes proporcionem informações sobre as medidas que adotarem em matéria de direitos humanos;
- e) atender às consultas que, por meio da Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos, lhes formularem os Estados-membros sobre questões relacionadas com os direitos humanos e, dentro de suas possibilidades, prestar-lhes o assessoramento que lhes solicitarem;
- f) atuar com respeito às petições e outras comunicações, no exercício de sua autoridade, de conformidade com o disposto nos artigos 44 a 51 desta Convenção; e
- g) apresentar um relatório anual à Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos.

Artigo 42 - Os Estados-partes devem submeter à Comissão cópia dos relatórios e estudos que, em seus respectivos campos, submetem anualmente às Comissões Executivas do Conselho Interamericano Econômico e Social e do Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura, a fim de que aquela zele para que se promovam os direitos decorrentes das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires.

Artigo 43 - Os Estados-partes obrigam-se a proporcionar à Comissão as informações que esta lhes solicitar sobre a maneira pela qual seu direito interno assegura a aplicação efetiva de quaisquer disposições desta Convenção.

Artigo 44 - Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não-governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados-membros da Organização, pode apresentar à Comissão petições que contenham denúncias ou queixas de violação desta Convenção por um Estado-parte.

Ao integrar a Convenção Americana de Direitos Humanos, o Estado-membro automaticamente aceita a competência da Comissão para realizar averiguações em seu território, não sendo necessária qualquer declaração expressa para tal finalidade, pois a própria Convenção estabelece, em seu artigo 41, que para se tornarem partes devem aceitar obrigatoriamente a competência da Comissão para apurar cominações contra eles próprios.

Para apresentar uma comunicação à Comissão Interamericana de Direitos Humanos é necessário o preenchimento de alguns requisitos, tais como o prévio esgotamento das vias recursais do sistema jurídico interno, salvo nos casos de demasiada demora processual ou quando não há no Estado o devido processo legal, e a ausência de litispendência internacional.

Sobre o esgotamento das vias recursais internas, Antônio Augusto Cançado Trindade⁴⁸ assevera que se deve dar ao Estado a oportunidade de reparar um suposto dano no âmbito do seu próprio ordenamento jurídico interno, antes que se possa invocar sua responsabilidade internacional.

Ademais, para que uma petição seja apreciada pela CIDH, também deve ser observado o fato de que não pode haver litispendência internacional. Ou seja, a mesma questão não pode estar pendente em outra instância internacional.⁴⁹

Quando uma petição é apresentada à Comissão poderá seguir dois caminhos. Se cumprir todos os requisitos previstos no Artigo 46 da Convenção⁵⁰ e tiver sua admissibilidade reconhecida, a Comissão examinará as alegações do peticionário, solicitará informações ao governo denunciado e garantirá a oitiva de ambas as partes. Caso contrário, a petição será arquivada.

Após a oitiva, a Comissão se empenhará para conseguir um acordo entre as partes. Se alcançada uma solução amistosa, o referido órgão irá elaborar um informe que será

⁴⁸ 1991 apud PIOVESAN, Flávia. Op. cit. 2007, p. 94.

⁴⁹ PIOVESAN, Flávia. Op. cit., 2007, p. 95

⁵⁰ Artigo 46 - 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 petição.
2. As disposições das alíneas "a" e "b" do inciso 1 deste artigo não se aplicarão quando:
- a) não existir, na legislação interna do Estado de que se tratar, o devido processo legal para a proteção do direito ou direitos que se alegue tenham sido violados;
 - b) não se houver permitido ao presumido prejudicado em seus direitos o acesso aos recursos da jurisdição interna, ou houver sido ele impedido de esgotá-los; e
 - c) houver demora injustificada na decisão sobre os mencionados recursos.

remetido ao peticionário e aos Estados-membros da Convenção no qual abordará um breve resumo dos fatos e a solução alcançada.

Caso não aja acordo entre as partes, a Comissão redigirá um relatório contendo os fatos, conclusões (se o Estado-parte violou ou não a Convenção), soluções propostas e encaminhará recomendação ao Estado-parte que terá um prazo de 03 (três) meses para cumpri-las. Impende salientar que durante esse prazo, a Comissão poderá levar o caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos, que é o órgão jurisdicional desse sistema regional.

Se o caso não for solucionado e nem for submetido à Corte IDH, a Comissão, por maioria absoluta de seus membros, expedirá uma nova Recomendação estipulando um novo prazo para que o Estado cumpra as medidas impostas. Decorrido o prazo, a Comissão votará se as medidas recomendadas foram acatadas e publicará o informe em seu relatório anual.

Por fim, se a Comissão reconhecer o não cumprimento das recomendações por parte do Estado, submeterá o caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos de forma direta e automática, salvo decisão em contrário por maioria absoluta. Este novo procedimento foi introduzido a partir do Novo Regulamento da Comissão Interamericana aprovado pela Comissão em seu 109º período extraordinário de sessões, realizado de 4 a 8 de Dezembro de 2000, e modificado em seu 116º período ordinário de sessões, realizado de 7 a 25 de Outubro de 2002 e em seu 118º período ordinário de sessões, realizado de 6 a 24 de Outubro de 2003⁵¹. Antes da modificação, a Comissão poderia submeter ou não o caso a Corte sem parâmetros específicos. Ainda sobre o assunto, leciona Flávia Piovesan⁵²:

Se, anteriormente, cabia à Comissão Interamericana, a partir de uma avaliação discricionária, sem parâmetros objetivos, submeter à apreciação da Corte Interamericana caso em que não se obteve solução amistosa, com o novo Regulamento, o encaminhamento à Corte se faz de forma direta e automática. O sistema toma maior tônica de “juridicidade”, reduzindo a seletividade jurídica que, até então, era realizada pela Comissão.

⁵¹Artigo 44. Submissão do caso à Corte

1. Se o Estado de que se trate houver aceito a jurisdição da Corte Interamericana em conformidade com o artigo 62 da Convenção Americana, e se a Comissão considerar que este não deu cumprimento às recomendações contidas no relatório aprovado de acordo com o artigo 50 do citado instrumento, a Comissão submeterá o caso à Corte, salvo por decisão fundamentada da maioria absoluta dos seus membros.

2. A Comissão considerará fundamentalmente a obtenção de justiça no caso em particular, baseada, entre outros, nos seguintes elementos:

a. a posição do peticionário;
 b. a natureza e a gravidade da violação;
 c. a necessidade de desenvolver ou esclarecer a jurisprudência do sistema;
 d. o efeito eventual da decisão nos ordenamentos jurídicos dos Estados membros; e
 e. a qualidade da prova disponível. Conforme: COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. Aprovado pela Comissão em seu 137º período ordinário de sessões, realizado de 28 de outubro a 13 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/u.Regulamento.CIDH.htm>>. Acesso em: 20 out. 2015.

⁵² PIOVESAN, Flávia. Op. cit., 2007, p. 97.

Ressalte-se que diferente do que ocorre no sistema europeu de direitos humanos, em que o indivíduo pode representar contra o Estado, no sistema interamericano apenas os Estados e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos podem levar um caso à Corte IDH, de acordo com o Artigo 61 da Convenção⁵³.

Não obstante, para que o caso seja submetido à Corte, é necessário que o Estado-parte reconheça de forma expressa e específica, a competência desse órgão para interpretar e aplicar a Convenção Americana. Frise-se que qualquer Estado pode aceitar a jurisdição da Corte para determinado caso. É a chamada cláusula facultativa.

Também se configura como cláusula facultativa o sistema de comunicações interestatais que consiste na possibilidade dos Estados-partes em declarar que reconhecem a competência da Comissão Interamericana para receber e examinar comunicações em que outro Estado parte alegue suposta violação aos direitos humanos. Contudo, para que tal declaração seja possível, ambos os Estados devem reconhecer a competência da Comissão para exercer tal função.

Ainda sobre as comunicações interestatais e o direito de petição individual frente à Corte IDH, afirma Thomas Buergenthal⁵⁴:

A Convenção Americana inverte o padrão tradicional, até então utilizado pela Convenção Europeia por exemplo, em que o direito de petição individual é opcional e o procedimento da comunicação interestatal é obrigatório. Os elaboradores da Convenção Americana aparentemente assumem que as comunicações interestatais podem ser usadas por certos Estados para objetivos políticos e propósitos intervencionistas e que este risco existe em menor extensão relativamente às comunicações privadas. (...) Contudo, é indiscutível que a disponibilidade do direito de petição individual assegura a efetividade ao sistema internacional de proteção dos direitos humanos. Ao garantir que os indivíduos encaminhem as suas próprias reclamações, o direito de petição individual torna a efetividade dos direitos humanos menos dependente de considerações políticas outras, que tendam a motivar uma ação ou inação governamental.

Por derradeiro, faz-se necessário destacar outra competência da Comissão Interamericana. Em casos de gravidade e urgência a Comissão poderá determinar, por vontade própria ou por requisição da parte autora, que o Estado adote medidas cautelares a fim de evitar danos irreparáveis, consoante aduz o artigo 25 do novo Regulamento da Comissão, bem como poderá solicitar que a Corte adote medidas provisórias em casos emergenciais ainda que a matéria não tenha sido apreciada por ela.

⁵³ Artigo 61: 1. Somente os Estados-partes e a Comissão têm direito de submeter um caso à decisão da Corte.

⁵⁴ 1995apud PIOVESAN, Flávia. Op. cit., 2007, p. 97-98.

No caso em análise no presente trabalho, a Medida Cautelar no. 367-13 foi proferida em sede de emergência pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em decorrência das graves violações ocorridas no Complexo Penitenciário de Pedrinhas bem como do iminente risco de vida em que as vítimas se encontravam.

3.3A Corte Interamericana de Direitos Humanos

A Corte Interamericana de Direitos Humanos é um órgão jurisdicional que foi formalmente estabelecido em 3 de setembro de 1979 como consequência da entrada em vigor da Convenção Americana sobre Direitos Humanos em 18 de julho de 1978. O Estatuto da Corte Interamericana de Direitos Humanos dispõe que esta é uma “instituição judicial autônoma”, cujo objetivo é aplicar e interpretar a Convenção Americana.⁵⁵

De acordo com o estipulado nos artigos 3 e 4 do referido Estatuto⁵⁶, a Corte tem sua sede em São José, Costa Rica, e é constituída por 7 (sete) juízes nacionais dos Estados Membros da OEA.

Os juízes são eleitos pelos Estados Partes, em votação secreta e por maioria absoluta de votos, durante o período de sessões da Assembleia Geral da OEA imediatamente anterior ao término do mandato dos juízes de saída, entre juristas da mais alta autoridade moral e de reconhecida competência em matéria de direitos humanos, e que reúnam as condições requeridas para o exercício das mais elevadas funções judiciais conforme a lei do país do qual sejam nacionais ou do Estado que os proponha como candidatos.⁵⁷

⁵⁵ Artigo 1. A Corte Interamericana de Direitos humanos é uma instituição judiciária autônoma cujo objetivo é a aplicação e a interpretação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. A Corte exerce suas funções em conformidade com as disposições da citada Convenção e deste Estatuto.”Conforme: ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Estatuto da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Aprovado pela resolução AG/RES. 448 (IX-O/79), adotada pela Assembléia Geral da OEA, em seu Nono Período Ordinário de Sessões, realizado em La Paz, Bolívia, outubro de 1979. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/v.Estatuto.Corte.htm>>. Acesso em: 18. nov. 2015.

⁵⁶ Artigo. 3. 1. A Corte terá sua sede em San José, Costa Rica; poderá, entretanto, realizar reuniões em qualquer Estado membro da Organização dos Estados Americanos (OEA), quando a maioria dos seus membros considerar conveniente, e mediante aquiescência prévia do Estado respectivo.

2. A sede da corte pode ser mudada pelo voto de dois terços dos Estados Partes da Convenção na Assembléia Geral da OEA.

Artigo 4. 1. A Corte é composta de sete juízes, nacionais dos Estados membros da OEA, eleitos a título pessoal dentre juristas da mais alta autoridade moral, de reconhecida competência em matéria de direitos humanos, que reúnam as condições requeridas para o exercício das mais elevadas funções judiciais, de acordo com a lei do Estado do qual sejam nacionais, ou do Estado que os propuser como candidatos.

2. Não deve haver mais de um juiz da mesma nacionalidade.

⁵⁷ Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Artigo 52. Cf. Estatuto da Corte Interamericana de Direitos Humanos, Artigo 4.

O mandato dos juízes é de 6 (seis) anos e podem ser reeleitos apenas uma vez. Os magistrados que concluem seu mandato continuarão conhecendo dos “[...] casos de que já houverem tomado conhecimento e que se encontrem em fase de sentença”⁵⁸, para cujos efeitos não serão substituídos pelos novos juízes eleitos pela Assembleia Geral da OEA. Por sua vez, o Presidente e o Vice-Presidente são eleitos pelos próprios juristas por um período de 2 (dois) anos e podem ser reeleitos.⁵⁹ Além disso, os juízes são auxiliados no exercício de suas funções pela Secretaria do Tribunal.

Dos 35 Estados que integram a OEA, vinte reconheceram a competência contenciosa da Corte. São eles: Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname e Uruguai.

Em 10 de setembro de 2012, a Venezuela apresentou um instrumento de denúncia da Convenção Americana sobre Direitos Humanos ao Secretário Geral da Organização dos Estados Americanos. De acordo com o artigo 78.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, “[o]s Estados Partes poderão denunciar esta Convenção [...] mediante aviso prévio de um ano”. A denúncia surtiu efeito a partir de 10 de setembro de 2013. Cabe indicar que, tal como estabelece o inciso 2º do indicado artigo 78, esta denúncia não desliga o Estado venezuelano das obrigações incluídas na Convenção Americana no que diz respeito a qualquer ato que, podendo constituir violação dessas obrigações, houver sido cometido por ele anteriormente à data na qual a denúncia produzir efeito.

Quanto às suas atribuições, de acordo com a Convenção Americana, a Corte exerce uma função contenciosa, uma consultiva e possui a faculdade de tomar medidas provisórias.

Pela via da função contenciosa, a Corte determina, nos casos submetidos à sua jurisdição, se um Estado incorreu em responsabilidade internacional pela violação de algum direito reconhecido na Convenção Americana ou em outros tratados de direitos humanos aplicáveis do sistema interamericano e, se for o caso, dispõe as medidas necessárias para reparar as consequências derivadas da violação de direitos.

O procedimento seguido pelo Tribunal para resolver os casos contenciosos que são submetidos à sua jurisdição possui duas fases. A primeira é a fase contenciosa que, por sua vez, é composta por quatro etapas. A primeira consiste na etapa de submissão do caso

⁵⁸ Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Artigo 54.3. Cf. Estatuto da Corte Interamericana de Direitos Humanos, Artigo 5.

⁵⁹ Estatuto da Corte Interamericana de Direitos Humanos, Artigo 12.

pela Comissão, na qual há apresentação do escrito de petições, argumentos e provas por parte das supostas vítimas, e apresentação do escrito de contestação aos dois anteriores por parte do Estado demandado; escritos de observações às exceções preliminares interpostas pelo Estado, quando corresponda; escrito de lista definitiva de declarantes e resolução de convocatória a audiência.

A segunda etapa é a oral ou de audiência pública, onde a Comissão expõe os fundamentos do relatório ao qual se refere o Artigo 50 da Convenção e da apresentação do caso perante a Corte, bem como qualquer assunto que considere relevante para sua resolução. A terceira é de apresentação de escritos de alegações e observações finais das partes e da Comissão e, a última, é a etapa de estudo e emissão de sentença em que o juiz relator de cada caso, com o apoio da Secretaria do Tribunal e com base na prova e nos argumentos das partes, apresenta um projeto de sentença sobre o caso em questão ao pleno da Corte para sua consideração. No âmbito desta deliberação se discute e se aprova o projeto até chegar aos pontos resolutivos da sentença, que são objeto de votação final por parte dos juízes da Corte. Em alguns casos, os juízes apresentam votos dissidentes ou concordantes em relação ao sentido da sentença.

Já a segunda fase é conhecida como fase de supervisão de cumprimento de sentença, em que a Corte Interamericana é a encarregada de supervisionar o cumprimento de suas sentenças. A faculdade de supervisioná-las é inerente ao exercício de suas faculdades jurisdicionais, e encontra seu fundamento jurídico nos artigos 33, 62.1, 62.3 e 65 da Convenção, bem como no artigo 30 do Estatuto da Corte. Assim mesmo, o procedimento se encontra regulamentado no artigo 69 do Regulamento da Corte e tem como objetivo que as reparações ordenadas pelo Tribunal para o caso concreto sejam efetivamente implementadas e cumpridas.

A supervisão do cumprimento das sentenças da Corte implica, em primeiro termo, que esta solicite periodicamente informação ao Estado sobre as atividades desenvolvidas para alcançar este cumprimento e receba as observações da Comissão e das vítimas ou de seus representantes. Uma vez que o Tribunal conte com essa informação, avaliará se houve cumprimento do ordenado, orientará as ações do Estado para esse fim e, se for o caso, convocará uma audiência de supervisão. No contexto destas audiências o Tribunal não se limita a anotar a informação apresentada pelas partes e pela Comissão, mas busca uma aproximação entre as partes, sugerindo para isso algumas alternativas de solução, promove o cumprimento da sentença, chama a atenção diante de um marcado descumprimento de falta

por vontade e promove o estabelecimento de cronogramas de cumprimento a serem trabalhados entre todos os envolvidos.

Destaca-se que as audiências de supervisão de cumprimento de sentenças são realizadas desde 2007. A partir de sua implementação, foram obtidos resultados favoráveis, registrando-se um avanço significativo no cumprimento das reparações ordenadas pelo Tribunal. Isso também foi destacado pela Assembleia Geral da OEA em sua Resolução “Observações e Recomendações ao Relatório Anual da Corte Interamericana de Direitos Humanos”, na qual a Assembleia Geral reconhece “[...] a importância e o caráter construtivo que tiveram as audiências privadas de supervisão de cumprimento das sentenças emitidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e os resultados positivos das mesmas”.⁶⁰

A função consultiva da Corte Interamericana consiste em responder a consultas formuladas pelos Estados membros da OEA ou por seus órgãos sobre a interpretação da Convenção Americana ou de outros tratados dirigidos à proteção dos direitos humanos nos Estados Americanos⁶¹. Outrossim, a pedido de um Estado membro da OEA, a Corte pode emitir seu parecer sobre a compatibilidade entre as normas internas e os instrumentos do sistema interamericano⁶².

Por derradeiro, as medidas provisórias de proteção são proferidas pela Corte para garantir os direitos de determinadas pessoas ou de grupos de pessoas determináveis que se encontram em uma situação de extrema gravidade e urgência, para evitar danos irreparáveis, principalmente aqueles relativos ao direito à vida ou à integridade pessoal.⁶³ Para outorgá-las, devem ser cumpridos três requisitos: extrema gravidade, urgência e irreparabilidade do dano. Estes três requisitos devem ser justificados adequadamente para que o Tribunal decida outorgar estas medidas de modo que sejam implementadas pelo Estado em questão.

As medidas provisórias podem ser solicitadas pela Comissão Interamericana a qualquer momento, ainda que o caso não tiver sido submetido à jurisdição da Corte, e também pelos representantes das supostas vítimas, sempre que estejam relacionadas a um caso que se encontre sob o conhecimento do Tribunal. Assim mesmo, estas medidas podem ser tomadas de ofício pela Corte.

A supervisão destas medidas se realiza mediante a apresentação de relatórios por parte do Estado, com as respectivas observações por parte dos beneficiários ou de seus

⁶⁰ Conforme: CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório Anual 2013**. San José, p. 10, 2013. Disponível em: <<http://corteidh.or.cr/tablas/informe2013/portugues.pdf>>. Acesso em: 18. nov. 2015.

⁶¹ Convenção Americana sobre os Direitos Humanos, Artigo 64.1.

⁶² Convenção Americana sobre os Direitos Humanos, Artigo 63.2.

⁶³ Convenção Americana sobre os Direitos Humanos, Artigo 63.2. Cf. Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, Artigo 27.1.

representantes. A Comissão, por sua vez, apresenta observações aos relatórios estatais e às observações feitas pelos beneficiários. Assim, a partir dos relatórios remetidos pelos países e das correspondentes observações, a Corte Interamericana avalia o estado da implementação das medidas e a pertinência de convocar os envolvidos a uma audiência na qual o Estado deverá informar sobre as medidas adotadas, ou de emitir resoluções referentes ao estado de cumprimento das medidas tomadas.

Esta atividade de supervisão da implementação das medidas provisórias emitidas pela Corte contribui a fortalecer a efetividade das decisões do Tribunal e lhe permite receber das partes informação mais precisa e atualizada sobre o estado de cumprimento de cada uma das medidas ordenadas em suas sentenças e resoluções; incentiva os Estados a realizar gestões concretas dirigidas a alcançar a execução de tais medidas, e inclusive incentiva as partes a chegar a acordos dirigidos a um melhor cumprimento das medidas ordenadas.

4 O CASO PEDRINHAS

O presente trabalho tem como desiderato examinar o grau de eficácia das decisões proferidas por órgãos internacionais, em especial da Medida Cautelar nº 367/13 proferida pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, fazendo uma análise dos limites e possibilidades da otimização do processo internacional de direitos humanos como instrumento de garantia e respeito aos direitos e liberdades da pessoa humana no Brasil.

Desse modo, o Caso Pedrinhas faz-se necessário, vez que apesar de ainda estar em fase inicial de tramitação, requer a tomada de medidas urgentes e imediatas como bem observado pelos membros da Comissão, devido o seu alto risco de poder iminente. Analisar as medidas adotadas pelo Estado brasileiro no caso vertido permite uma compreensão mais exauriente sobre os impactos das decisões internacionais contra o Brasil.

4.1 Estudo do caso

O Caso Pedrinhas originou-se a partir de denúncia elaborada pela Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH) e a Ordem dos Advogados do Brasil Seção Maranhão (OAB/MA) e apresentada à Comissão Interamericana de Direitos Humanos no dia 22 de outubro de 2013 a fim de relatar as péssimas condições de detenção e superlotação extrema no Complexo Penitenciário de Pedrinhas (CPP), inexistindo um controle efetivo por parte das autoridades públicas em seu interior.

O CPP está situado a 15 km da Cidade de São Luís, à margem da BR-135, com uma área de 122 hectares, sendo integrado pelo Presídio feminino, Centro de Custódia de Presos de Justiça (CCPJ), Casa de Detenção (Cadet), Presídio São Luís I e II, Triagem, o Centro de Detenção Provisória (CDP)⁶⁴.

Segundo os solicitantes, somente em outubro de 2013 ocorreu uma série de rebeliões dentro das unidades prisionais o que resultou no assassinato de 17 (dezesete) detentos. Informaram ainda que:⁶⁵

⁶⁴ MARANHÃO (Estado). Secretaria de Estado de Administração Penitenciária. **Penitenciária de Pedrinhas: o início do Sistema Prisional do Maranhão.** data. Disponível em: <<http://www.sejap.ma.gov.br/2012/07/20/penitenciaria-de-pedrinhas-o-inicio-do-sistema-prisional-do-maranhao/>>. Acesso em: 2 dez. 2015.

⁶⁵ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Pessoas Privadas de Liberdade no “Complexo Penitenciário de Pedrinhas” vs República Federativa do Brasil:** Resolução 11/2013. Washigton, D.C.: Comissão Interamericana De Direitos Humanos, Medida Cautelar nº 367-13 proferida em 16 de dezembro de 2013. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/MC367-13-pt.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2015.

Em 1º de outubro de 2013, três internos teriam sido assassinados na unidade denominada Penitenciária de São Luís, como o resultado de um enfrentamento entre bandos rivais. Neste mesmo dia, outros dois internos teriam sido assassinados na unidade denominada Centro de Detenção Provisória, em iguais circunstâncias. Em 9 de outubro de 2013, teria ocorrido uma rebelião na Casa de Detenção, na qual 10 internos teriam sido assassinados. Em 25 de outubro de 2013, um interno teria sido assassinado na unidade denominada de Detenção Provisória; em 27 de outubro de 2013, outro interno teria sido assassinado na unidade denominada “Central de Custódia dos Presos de Justiça”. Nestas circunstâncias, os solicitantes afirmam que, durante 2013, teriam morrido 41 internos e vários outros teriam sido feridos nas diferentes unidades do CPP. Nas palavras dos solicitantes, “o Estado perdeu o controle da situação” no interior do CPP.

Para se ter ideia da gravidade da situação e do clima de insegurança à época, o Ministério Público Federal em conjunto com a Defensoria Pública da União apresentaram ao Procurador Geral da República um pedido de Intervenção Federal no Estado do Maranhão⁶⁶. Segundo a referida Representação:

A partir da atuação do Ministério Público Federal no Conselho Penitenciário do Maranhão e da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão, foi possível identificar a insistente violação a direitos humanos que vem ocorrendo nos últimos anos no Sistema Penitenciário do Estado do Maranhão, em especial no Complexo Penitenciário de Pedrinhas, conforme se tem reiteradamente noticiado na imprensa nacional e internacional. Fatos de pura barbárie tem se repetido no interior das unidades prisionais do Maranhão, sobretudo no Complexo Penitenciário de Pedrinhas, sem que os Governos que se sucedem no poder consigam, efetivamente, assegurar o respeito aos direitos humanos mais básicos da população carcerária. Mais recentemente, o Sistema Penitenciário do Estado do Maranhão entrou em verdadeiro colapso em razão da inércia da Administração Pública estadual.

Em sede de contestação, o Estado brasileiro alegou que teria sido realizada uma série de investimentos no Sistema Penitenciário do Estado do Maranhão, incluindo a construção de novas prisões e compra de equipamentos. Além disso, o Estado afirma que teria tomado medidas “[...] para conter as rebeliões e fugas, coibir comportamentos inadequados dos agentes públicos [em todo o Sistema Penitenciário do Estado do Maranhão], assim como investigar as perdas humanas ocorridas no sistema penitenciário”.⁶⁷

Sobre o CPP, o Estado informou que, de janeiro a setembro de 2013, o número de pessoas falecidas teria subido para 47 (quarenta e sete) internos, supostamente devido a “confrontos entre quadrilhas criminosas” e que tal situação somar-se-iam a “[...] inúmeras

⁶⁶ BRASIL. Procuradoria Geral da República. **Representação Interventiva**. São Luís, MA, 16 de outubro de 2013. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.br/temas-de-atuacao/sistema-prisional/inspecoes-em-estabelecimentos-prisionais/representacao_intervencao_federal_mpf_ma_pgr_pedrinhas>. Acesso em: 2 dez. 2015.

⁶⁷ Ibid.

tentativas de fugas, vários danos estruturais causados ao [CPP], provenientes de [...] túneis construídos pelos detentos, além da destruição de celas, espaços, colchões, camas, cadeiras, equipamentos diversos” e que isso provocou um estado de tensão entre os detentos e demais servidores públicos que exercem suas atividades naquele local.⁶⁸

Por fim, devido aos fatos ocorridos, o Estado alegou que emitiu o Decreto Estadual nº 29.443, o qual declarou situação de emergência no Sistema Penitenciário do Estado do Maranhão por 180 (cento e oitenta) dias e requisitou integrantes da Força Nacional de Segurança para reforçar a segurança do CPP. Ademais, outras medidas foram tomadas como um processo para a construção de 11 (onze) novas unidades de detenção e a reforma imediata do prédio Casa de Detenção do CPP.⁶⁹

A Comissão entendeu que restou configurado a violação aos direitos humanos devido ao aumento de atos de violência que teriam deixado um saldo de 17 (dezesete) internos assassinados somente em outubro de 2013, no âmbito de enfrentamentos entre quadrilhas rivais e a suposta ausência de controle efetivo por parte das autoridades estatais. Desse modo, tendo em vista que o direito à vida e à integridade pessoal dos internos se encontrava em grave risco e por estarem presentes os requisitos de gravidade, urgência e irreparabilidade contidos no artigo 25 de seu Regulamento⁷⁰, foi concedida a Medida Cautelar

⁶⁸ Idem.

⁶⁹ Idem.

⁷⁰ **Artigo 25. Medidas cautelares**

1. Com fundamento nos artigos 106 da Carta da Organização dos Estados Americanos, 41.b da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 18.b do Estatuto da Comissão e XIII da Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas, a Comissão poderá, por iniciativa própria ou a pedido de parte, solicitar que um Estado adote medidas cautelares. Essas medidas, tenham elas ou não conexão com uma petição ou caso, deverão estar relacionadas a situações de gravidade e urgência que apresentem risco de dano irreparável às pessoas ou ao objeto de uma petição ou caso pendente nos órgãos do Sistema Interamericano.

2. Nas tomadas de decisão a que se refere o parágrafo 1, a Comissão considerará que:

- a. “gravidade da situação” significa o sério impacto que uma ação ou omissão pode ter sobre um direito protegido ou sobre o efeito eventual de uma decisão pendente em um caso ou petição nos órgãos do Sistema Interamericano;
- b. a “urgência da situação” é determinada pelas informações que indicam que o risco ou a ameaça são iminentes e podem materializar-se, requerendo dessa maneira ação preventiva ou tutelar; e
- c. “dano irreparável” significa os efeitos sobre direitos que, por sua natureza, não são suscetíveis de reparação, restauração ou indenização adequada.

3. As medidas cautelares poderão proteger pessoas ou grupos de pessoas, sempre que o beneficiário ou os beneficiários puderem ser identificados ou forem identificáveis por sua localização geográfica ou seu pertencimento ou vínculo a um grupo, povo, comunidade ou organização.

4. Os pedidos de medidas cautelares dirigidos à Comissão deverão conter, entre outros elementos:

- a. os dados das pessoas propostas como beneficiárias ou informações que permitam identificá-las;
- b. uma descrição detalhada e cronológica dos fatos que sustentam a solicitação e quaisquer outras informações disponíveis; e
- c. a descrição das medidas de proteção solicitadas.

5. Antes de decidir sobre a solicitação de medidas cautelares, a Comissão exigirá do Estado envolvido informações relevantes, salvo nos casos em que a iminência do dano potencial não admita demora. Nestas circunstâncias, a Comissão revisará a decisão adotada o quanto antes possível ou, o mais tardar, no período de sessões seguinte, levando em consideração as informações fornecidas pelas partes.

nº 367-13 no dia 16 de dezembro de 2013, requisitando que o Estado brasileiro adotasse medidas a fim de solucionar os problemas internos do CPP.

Outrossim, a Comissão ainda solicitou ao Governo do Brasil que informasse, dentro do prazo de 15 (quinze) dias contados a partir da data de emissão da decisão, sobre a adoção das supramencionadas medidas e a atualização dessa informação de forma periódica.

Não obstante, no início de 2014, as ONGs Conectas Direitos Humanos e Justiça Global se somaram ao processo como copeticionários, fornecendo à Comissão informações adicionais sobre os problemas estruturais e persistentes do CPP.

Haja vista a continuidade de mortes e atos de extrema violência durante a vigência das medidas cautelares, a Comissão considerou que a ativação do mecanismo de medidas provisórias se tornou necessária para evitar mais mortes e lesões físicas de outros beneficiários. Portanto, no dia 23 de setembro de 2014, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos submeteu à Corte Interamericana de Direitos Humanos uma solicitação de

6. Ao considerar o pedido, a Comissão levará em conta seu contexto e os seguintes elementos: a. se a situação foi denunciada às autoridades pertinentes ou se há motivos para isso não poder ser feito; b. a identificação individual dos beneficiários propostos das medidas cautelares ou a determinação do grupo a que pertencem ou estão vinculados; e c. a expressa conformidade dos potenciais beneficiários, quando a solicitação for apresentada por terceiros, salvo em situações em que se justifique a ausência de consentimento.

7. As decisões de concessão, ampliação, modificação e suspensão de medidas cautelares serão emitidas através de resoluções fundamentadas que incluirão, entre outros, os seguintes elementos: a. a descrição da situação e dos beneficiários; b. a informações aportadas pelo Estado, se disponíveis; c. as considerações da Comissão sobre os requisitos de gravidade, urgência e irreparabilidade; d. se aplicável, o prazo de vigência das medidas cautelares; e e. os votos dos membros da Comissão.

8. A concessão dessas medidas e sua adoção pelo Estado não constituirão prejulgamento de qualquer violação dos direitos protegidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou em outros instrumentos aplicáveis.

9. A Comissão avaliará periodicamente, de ofício ou a pedido de parte, as medidas cautelares vigentes, a fim de mantê-las, modificá-las ou suspendê-las. Em qualquer momento, o Estado poderá apresentar uma petição devidamente fundamentada para a Comissão deixar sem efeito as medidas cautelares vigentes. A Comissão solicitará as observações dos beneficiários antes de decidir sobre a petição do Estado. A apresentação de tal pedido não suspenderá a vigência das medidas cautelares outorgadas.

10. A Comissão poderá tomar as medidas de acompanhamento apropriadas, como requerer às partes interessadas informações relevantes sobre qualquer assunto relacionado com a concessão, observância e vigência das medidas cautelares. Essas medidas poderão incluir, quando pertinente, cronogramas de implementação, audiências, reuniões de trabalho e visitas de acompanhamento e revisão.

11. Além dos casos contemplados no parágrafo 9, a Comissão poderá suspender ou revisar uma medida cautelar quando os beneficiários ou seus representantes, injustificadamente, se abstiverem de responder de forma satisfatória à Comissão sobre os requisitos propostos pelo Estado para sua implementação.

12. A Comissão poderá apresentar um pedido de medidas provisórias à Corte Interamericana de acordo com as condições estabelecidas no artigo 76 deste Regulamento. Se no assunto já tiverem sido outorgadas medidas cautelares, estas manterão sua vigência até a Corte notificar as partes sua resolução sobre o pedido.

13. Diante da decisão de indeferimento de um pedido de medidas provisórias pela Corte Interamericana, a Comissão só considerará um novo pedido de medidas cautelares se surgirem fatos novos que o justifiquem. Em todo caso, a Comissão poderá considerar o uso de outros mecanismos de monitoramento da situação.

medidas provisórias em conformidade com os artigos 63.2 da Convenção⁷¹ e 27 do Regulamento da Corte⁷². Segundo trecho da requisição elaborada pela Comissão⁷³:

[...] a situação de extrema violência no interior do ‘Complexo Penitenciário de Pedrinhas’, alcançou um nível crítico que custou a vida e afetou a integridade de um alarmante número de pessoas, e que se manifesta em múltiplas formas de violência que ocorrem de maneira simultânea. A isso se somam os consistentes indícios de condições desumanas de detenção, que constituem um fator que exacerba a violência no centro. Desse modo, os beneficiários propostos se encontram em uma situação de extrema gravidade, urgência e risco de um dano irreparável que exige a adoção imediata de medidas provisórias ante a ineficácia das medidas cautelares expedidas pela Comissão;

[...] apesar da adoção de medidas cautelares, segundo informações dos solicitantes, 19 pessoas detidas no complexo penitenciário faleceram entre dezembro de 2013 e setembro de 2014. Entre essas mortes, a Comissão ressaltou a “de três presos decapitados em conflitos entre grupos rivais, dois suicídios de detentos com deficiência mental pela falta alegada de atendimento em saúde, além da morte violenta de outras pessoas em motins, tentativas de fuga e conflitos entre grupos rivais no complexo penitenciário”. Os fatos mais recentes informados pelos solicitantes não constituem fatos isolados e fazem parte de uma contínua e crescente situação de violência. Desse modo, a manutenção dos fatores de risco já descritos pela Comissão permite inferir o risco iminente de mortes e danos adicionais à vida e à integridade pessoal.

⁷¹ Artigo 63 - 2. Em casos de extrema gravidade e urgência, e quando se fizer necessário evitar danos irreparáveis às pessoas, a Corte, nos assuntos de que estiver conhecendo, poderá tomar as medidas provisórias que considerar pertinentes. Se se tratar de assuntos que ainda não estiverem submetidos ao seu conhecimento, poderá atuar a pedido da Comissão.

⁷² **Artigo 27. Medidas provisórias**

1. Em qualquer fase do processo, sempre que se tratar de casos de extrema gravidade e urgência e quando for necessário para evitar danos irreparáveis às pessoas, a Corte, ex officio, poderá ordenar as medidas provisórias que considerar pertinentes, nos termos do artigo 63.2 da Convenção.
2. Tratando-se de assuntos ainda não submetidos à sua consideração, a Corte poderá atuar por solicitação da Comissão.
3. Nos casos contenciosos que se encontrem em conhecimento da Corte, as vítimas ou as supostas vítimas, ou seus representantes, poderão apresentar diretamente àquela uma petição de medidas provisórias, as quais deverão ter relação com o objeto do caso.
4. A solicitação pode ser apresentada à Presidência, a qualquer um dos Juízes ou à Secretaria, por qualquer meio de comunicação. De qualquer forma, quem houver recebido a solicitação deverá levá-la de imediato ao conhecimento da Presidência.
5. A Corte ou, se esta não estiver reunida, a Presidência poderá requerer ao Estado, à Comissão ou aos representantes dos beneficiários, quando considerar possível e indispensável, a apresentação de informação sobre um pedido de medidas provisórias antes de resolver sobre a medida solicitada.
6. Se a Corte não estiver reunida, a Presidência, em consulta com a Comissão Permanente e, se for possível, com os demais Juízes, requererá do Estado interessado que tome as providências urgentes necessárias a fim de assegurar a eficácia das medidas provisórias que a Corte venha a adotar depois, em seu próximo período de sessões.
7. A supervisão das medidas urgentes ou provisórias ordenadas realizar-se-á mediante a apresentação de relatórios estatais e das observações correspondentes aos referidos relatórios por parte dos beneficiários de tais medidas ou seus representantes. A Comissão deverá apresentar observações ao relatório do Estado e às observações dos beneficiários das medidas ou de seus representantes.
8. Nas circunstâncias que estimar pertinentes, a Corte poderá requerer a outras fontes de informação dados relevantes sobre o assunto, que permitam apreciar a gravidade e a urgência d

⁷³ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Pessoas Privadas de Liberdade no “Complexo Penitenciário de Pedrinhas” vs República Federativa do Brasil**. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Direitos Humanos, Medida Provisória proferida em 14 de novembro de 2014. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/pedrinhas_se_01_por.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2015.

Em resumo, o Brasil afirmou que os problemas relatados estão sendo atendidos pelo Estado e, portanto, indicou que não seria necessária a adoção de medidas provisórias em razão da competência subsidiária do sistema interamericano de direitos humanos. O Estado apresentou argumentos no sentido de que estaria tomando as medidas necessárias para impedir a ocorrência de fatos violentos no Complexo de Pedrinhas e para dotar o sistema carcerário do Maranhão com os instrumentos necessários para garantir a vida e a integridade pessoal de todas as pessoas privadas de liberdade.

Entretanto, a Corte constatou, a partir das informações apresentadas tanto pela Comissão como pelo Estado, que restou evidente que ainda subsiste a situação de iminente risco e o caráter irreparável do possível dano aos direitos à vida e à integridade pessoal dos internos do CPP e das pessoas ali presentes.

Apesar de reconhecer as medidas adotadas pelo Estado até o momento, que incluem desde ações emergenciais até o planejamento de medidas de médio e longo prazo no sentido de restabelecer a ordem e adequadas condições de detenção para as pessoas privadas de liberdade no Complexo de Pedrinhas, a Corte resolveu, no dia 14 de novembro de 2014⁷⁴:

1. Requerer ao Estado que adote, de forma imediata, todas as medidas que sejam necessárias para proteger eficazmente a vida e a integridade pessoal de todas as pessoas privadas de liberdade no Complexo Penitenciário de Pedrinhas, assim como de qualquer pessoa que se encontre neste estabelecimento, incluindo os agentes penitenciários, funcionários e visitantes.
2. Requerer ao Estado que, mantenha os representantes dos beneficiários informados sobre as medidas adotadas para implementar a presente medida provisória.
3. Requerer ao Estado que informe à Corte Interamericana de Direitos Humanos a cada três meses, contados a partir da notificação da presente Resolução, sobre as medidas provisórias adotadas em conformidade com esta decisão.
4. Solicitar aos representantes dos beneficiários que apresentem as observações que considerem pertinentes ao relatório requerido no ponto resolutivo anterior dentro de um prazo de quatro semanas, contado a partir do recebimento do referido relatório estatal.
5. Solicitar à Comissão Interamericana de Direitos Humanos que apresente as observações que considere pertinentes ao relatório estatal requerido no ponto resolutivo terceiro e às correspondentes observações dos representantes dos beneficiários dentro de um prazo de duas semanas, contado a partir da transmissão das referidas observações dos representantes.
6. Dispor que a Secretaria da Corte notifique a presente Resolução ao Estado, à Comissão Interamericana e aos representantes dos beneficiários.

Nos termos da Medida Cautelar e, posteriormente, da Medida Provisória, o Brasil foi chamado a assumir seu dever de conferir aplicabilidade aos ditames da Convenção Americana de Direitos Humanos, em conformidade com as cláusulas do direito interno que

⁷⁴CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Pessoas Privadas de Liberdade no “Complexo Penitenciário de Pedrinhas” vs República Federativa do Brasil**. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Direitos Humanos, Medida Provisória proferida em 14 de novembro de 2014. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/pedrinhas_se_01_por.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2015.

contêm tal previsão. No entanto, como se bem observa a partir da representação formulada pela Comissão e apresentada à Corte Interamericana é de se ver que o Estado brasileiro tem apresentado dificuldades substanciais em garantir a eficácia da supramencionada decisão em vários aspectos. Nesse contexto, o comportamento do Estado brasileiro frente à referida decisão e as ações desenvolvidas em razão de sua histórica responsabilização pela violação de direitos humanos constitui o enfoque dos trechos seguintes deste estudo.

4.2 A efetividade da medida cautelar no. 367-13 proferida pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos: o que mudou no Complexo Penitenciário de Pedrinhas

Antes de retomar a discussão acerca dos efeitos da Medida Cautelar nº 367-13, afigura-se pertinente ao desenvolvimento do tema em debate a contextualização do direito brasileiro interno face aos conceitos inovadores oriundos da hodierna concepção do Direito Internacional. Afinal, a análise dos fenômenos atinentes à eficácia de decisões internacionais proferidas contra o Brasil tem passagem obrigatória pelo estudo de sua receptividade pelo ordenamento brasileiro.

Na esteira do propósito supramencionado, o aperfeiçoamento gradual do Direito Internacional dos Direitos Humanos, após o término da Segunda Guerra Mundial, semeou uma nova vertente do conceito de responsabilidade internacional dos Estados soberanos, o qual, em tese, revela-se transcendente aos interesses situados meramente no plano político.

Cabe, nesse diapasão, afirmar que a construção de uma ordem jurídica internacional, fundamentada na valoração da dignidade da pessoa humana, partiu do pressuposto de que todos os Estados nacionais deveriam honrar a obrigação de garantir a tutela intangível dos direitos mínimos dos indivíduos. Consequentemente, a ideia clássica da responsabilidade internacional, protagonizada pela presença de um Estado-violador e de um Estado-vítima nos respectivos polos da relação jurídica internacional, começou a ceder espaço para a idealização de um novo conceito de Estado responsável.

No contexto dos sistemas de proteção supranacional dos direitos humanos, a ação ou omissão do Estado que importe na lesão de direitos e garantias fundamentais pode acarretar-lhe o dever de indenizar o cidadão pelos danos porventura sofridos⁷⁵.

⁷⁵MIRANDA, Jorge. **Curso de direito internacional público**: uma visão sistemática do direito internacional dos nossos dias. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 313.

Quando se tem em consideração o modelo interamericano de salvaguarda dos direitos humanos, é preciso reconhecer o papel determinante da Convenção Americana de Direitos Humanos ao estabelecer o dever dos Estados-partes de respeitar as garantias elencadas. Equivale a afirmar que o cognominado Pacto de São José da Costa Rica constitui a fonte normativa que delimita primordialmente a atuação estatal frente aos direitos da pessoa humana. Destarte, havendo interferência lesiva na esfera de tais direitos, recorre-se à interpretação e aplicação da Convenção Americana como parâmetro normativo capaz de diagnosticar a eventual responsabilidade do Estado-parte supostamente violador de direitos humanos.

No ordenamento jurídico brasileiro, a homologação de sentenças estrangeiras corresponde ao ato que permite que aquelas decisões judiciais proferidas pelas autoridades competentes de um Estado gere efeitos em outro. É um consentimento pelo qual uma sentença oriunda de uma soberania estrangeira estenda seus desdobramentos ao espaço sobre qual exerce o seu poder soberano. Todavia, ainda restam dúvidas a respeito da necessidade de homologar sentenças e decisões de tribunais internacionais. O doutrinador Valério Mazzuoli inclusive registra o relativo silêncio na doutrina brasileira sobre o referido assunto.⁷⁶

Anteriormente, a jurisprudência brasileira entendia que sentença estrangeira era toda aquela que não era proferida por tribunal nacional, pelo que mesmo as decisões prolatadas por cortes internacionais deveriam ser homologadas.⁷⁷

Com efeito, a necessidade de homologação da sentença estrangeira emana do fato de o tribunal estrangeiro estar afeito à soberania de outro Estado. Nesta senda, é considerada violação da soberania a aplicação de decisão judicial proferida pelas autoridades competentes de um ente estatal em outro Estado sem o consentimento deste.

Em contrapartida, os tribunais internacionais não são foros vinculados a uma soberania em particular. Estes se configuram como entes criados voluntariamente pelos próprios Estados com o intuito de contribuir para o tratamento de temas de interesses comuns. Portanto, as sentenças e decisões de cortes internacionais não se confundem com as decisões de tribunais estrangeiros e, desta forma, dispensam homologação.

Para alguns autores como Paulo Henrique Gonçalves Portela⁷⁸, a aplicação de decisões emanadas por órgão internacionais referentes aos direitos humanos independem de homologação do Superior Tribunal de Justiça (STJ) em virtude do princípio da primazia dos

⁷⁶ MAZZUOLI, Valério. **Direito Internacional Público**: parte geral. 4 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 113-114.

⁷⁷ PORTELA, Op. cit. p. 755.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 1002-1003.

direitos humanos nas relações internacionais, pois, ao facilitar o cumprimento dessas decisões, o Brasil estará fortalecendo mecanismos internacionais. Em todo caso, até o momento, nenhuma sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos relativa ao Brasil foi objeto de homologação no STJ ou, no passado, pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Conquanto tenha a Constituição Federal, promulgada em 1988, inaugurado uma nova ordem estatal erigida sobre os pilares da democracia e comprometida com a eficácia dos direitos fundamentais, não se verificou de imediato uma participação mais contundente do Brasil no cenário das instituições integrantes do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. Longo foi o caminho histórico percorrido até que o Estado brasileiro admitisse a fiscalização externa e o controle do cumprimento das obrigações assumidas perante a comunidade internacional⁷⁹.

Merece atenção o fato de que a Convenção Americana de Direitos Humanos, embora assinada em 1969, somente foi promulgada no Brasil através do Decreto nº 678 de 6 de novembro de 1992⁸⁰, sinalizando uma importante ruptura do País com as reminiscências da antiga política ditatorial, relutante em face dos novos rumos apresentados pelo Direito Internacional na defesa dos direitos humanos. Ainda assim, a competência da Corte IDH para realizar julgamentos contenciosos em face do Brasil somente foi reconhecida em 1998, na forma determinada pela Convenção.

No tocante às atribuições da CIDH, o Brasil formulou reserva interpretativa, ao entender que os artigos 43⁸¹ e 48, alínea “d”⁸², do Pacto de São José da Costa Rica não incluem o direito automático de visitas e inspeções *in loco* da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, as quais dependerão da anuência expressa do Governo brasileiro.⁸³

Estabelecendo uma relação entre o conteúdo da Constituição Federal e a aceitação das diretrizes preconizadas pelo Pacto de São José da Costa Rica, é de se ver que a referida atitude do Estado brasileiro cumpre indubitavelmente a vontade do texto constitucional⁸⁴. Tal

⁷⁹ ALGAYER, KelinKássia; NOSCHANG, Patrícia Grazziotin. O Brasil e o sistema interamericano de direitos humanos: considerações e condenações. **Espaço jurídico**. Joaçaba, v. 13, n. 2, p. 211-226, jul./dez. 2012.

⁸⁰ DECRETO nº 678, de 6 de novembro de 1992. Op. cit., 1992.

⁸¹ Artigo 43. Os Estados Partes obrigam-se a proporcionar à Comissão as informações que esta lhes solicitar sobre a maneira pela qual o seu direito interno assegura a aplicação efetiva de quaisquer disposições desta Convenção.

⁸² Artigo 48, d.se o expediente não houver sido arquivado, e com o fim de comprovar os fatos, a Comissão procederá, com conhecimento das partes, a um exame do assunto exposto na petição ou comunicação. Se for necessário e conveniente, a Comissão procederá a uma investigação para cuja eficaz realização solicitará, e os Estados interessados lhes proporcionarão todas as facilidades necessárias;

⁸³ PORTELA, Op. Cit., p. 942.

⁸⁴ PIOVESAN, Flávia. Op. cit. 2012, p. 120-121.

assertiva se concretiza no passo em que a Constituição Federal prestigia a salvaguarda dos direitos humanos, tendo a Emenda Constitucional nº. 45/2004 incluído entre suas disposições a possibilidade de que os tratados internacionais relacionados à matéria adentrem o ordenamento doméstico com o respectivo *status* normativo de emenda constitucional, condicionada à presença dos requisitos previstos na Carta Magna brasileira.

A análise do assunto à guisa da interpretação constitucional realizada pelo STF endossa a tese de que o propósito de inclusão do Brasil nos meios supranacionais de proteção dos direitos humanos encontra perfeita acolhida na Constituição Federal, de sorte que se tornou comum referir-se aos tratados internacionais sobre matéria de direitos humanos como normas de hierarquia, no mínimo, supralegal⁸⁵.

De mais a mais, vê-se que o ordenamento jurídico brasileiro contém expressas remissões quanto ao compromisso assumido pelo Estado em dar concreção aos direitos humanos, de acordo com os tratados internacionais aos quais possua adesão. Nessa perspectiva, desacertado é crer que a submissão do Estado brasileiro às normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos não se coaduna com os objetivos visados pela Constituição da República. Ao contrário, nada mais salutar que o Brasil se esforce em proporcionar maior aproximação entre seus mecanismos jurídicos de direito interno e a atuação das instituições internacionais de direitos humanos para que se fortaleça a garantia de vigência desses direitos no País.

O processo de implantação das decisões proferidas por órgãos internacionais reflete muito bem a necessidade de harmonia entre os procedimentos de direito interno e externo, de modo que as reparações e demais obrigações decorrentes da condenação internacional possam surtir os efeitos pretendidos pela decisão em sua plenitude. De fato, a Convenção Americana não se preocupou em estabelecer um procedimento próprio para a execução das sentenças emanadas da Corte nos julgamentos litigiosos bem como das decisões proferidas pela Comissão. Essa incumbência deve ficar a cargo dos Estados-partes assim que reconhecida a sua responsabilidade pelos eventos danosos apurados.

É bem verdade que uma padronização uniforme dos métodos de cumprimento dos julgados interamericanos, de modo que o procedimento seja comum a todos os Estados envolvidos no bloco regional, renderia o enfrentamento de grandes entraves face às peculiaridades encontradas nos mais variados ordenamentos pátrios. Consequentemente é

⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 526.051/MT**. Relator Ministro Cezar Peluso. DJ14/04/2008. Disponível em: <www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28Deposit%E1rio+infiel+pris%E3o%29&base=baseRepercussao&url=http://tinyurl.com/b78snzx>. Acesso em: 7 dez. 2015.

incontestável conceber que a estrutura política singular de cada Estado-parte deve indicar qual seja a forma mais viável de executar as reparações determinadas pelos órgãos internacionais.

Sucedee, de outro lado, que a ausência de uma cadeia procedimental una, referente à execução de decisões exaradas pela CIDH e pela Corte IDH, põe em risco a credibilidade das decisões emanadas por esses órgãos, que termina por depender, até certo ponto, da iniciativa do Estado condenado em manter um mecanismo institucional próprio destinado à consecução das medidas impostas. E, como se sabe, a América Latina ainda vivencia diuturnamente o desafio de superar a herança histórica da morosidade conivente com a ausência de políticas públicas e do profundo descaso político em relação às graves mazelas sociais a que são submetidos os seus cidadãos.

Portanto, com esteio na realidade social em que estão inseridos os Estados-partes da Convenção, um mínimo de uniformização no estabelecimento dos procedimentos de cumprimento de decisões e sentenças não faria qualquer mal à integridade política dos Estados demandados perante a Comissão e a Corte, uma vez que não significaria nenhuma ruptura com o princípio da subsidiariedade das ações internacionais em face das iniciativas nacionais. Em vez disso, apenas se pretende a minimização dos obstáculos eventualmente identificados quando o Estado-réu não dispõe do grau de organização interna necessário ao pronto atendimento das determinações condenatórias, notadamente quanto àquelas que demandem uma reprimenda do Estado no campo político.

Ao menos, como bem ressalta André de Carvalho Ramos, a aparente liberdade dos Estados para escolher o procedimento a ser adotado na execução das sentenças da Corte IDH vem mitigada pelo art. 68.2 da Convenção Americana, o qual preceitua que as indenizações compensatórias podem ser pagas mediante a instauração do processo interno de execução de sentença contra o Estado⁸⁶.

Com relação às medidas adotadas pelo Estado brasileiro diante das acusações internacionais de violação de direitos humanos, vale sublinhar que, para garantir o acompanhamento ideal dos casos em apreciação pela Comissão e pela Corte Interamericana, o Poder Executivo Federal editou o Decreto nº 4433, de 18 de outubro de 2002, instituindo a Comissão de Tutela dos Direitos Humanos, no âmbito da Secretaria de Estado de Direitos Humanos do Ministério da Justiça. Não se despreze o fato de que a instituição formal de um órgão relacionado especificamente com a dinâmica do sistema interamericano demonstra uma

⁸⁶ RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 145.

evolução do Brasil quanto à sua participação em discussões pautadas nos valores consagrados pela Convenção Americana de Direitos Humanos⁸⁷.

Assim sendo, o simples olhar analítico acerca dos percalços encontrados no caso concreto permite que se conheçam as dificuldades exibidas pelo Estado brasileiro em sua problemática relação com a concretização dos compromissos internacionais assumidos na forma do Pacto de São José. Mais que nunca, a eficácia das decisões proferidas pela Comissão e pela Corte Interamericana - e até mesmo a própria preservação da vigência da Convenção Americana no âmbito doméstico - depende de uma vital conjugação de esforços do ordenamento brasileiro para se adequar à proteção internacional dos direitos humanos. A aplicação harmônica das normas brasileiras e internacionais possivelmente garantiria resultados em maior escala de relevância para a afirmação dos direitos e liberdades dos indivíduos no Brasil. Nesse sentido, colaciona-se a concepção de Correia:

É recente o alinhamento do Brasil à sistemática internacional de proteção dos direitos humanos. Nesse diapasão, uma questão que deve ser ressaltada é a sistemática nacional e internacional de proteção à luz do princípio da dignidade humana, pois, dessa forma, os direitos humanos assegurados nos instrumentos nacionais e internacionais passam a ter uma maior importância, inclusive, com os mecanismos de responsabilização do Estado⁸⁸.

Relacionando a sistemática brevemente descrita com o cenário sobre o qual se desenrolou o Caso Pedrinhas, quanto à efetividade da medida cautelar imposta ao Estado brasileiro, pode-se afirmar que tal medida não foi totalmente ineficaz. Após a expedição da MC nº 367/13, o governo do Estado do Maranhão efetuou uma série de medidas protetivas a fim de reverter a situação calamitosa em que se encontrava o CPP.

Sendo assim, nos pontos resolutivos da supracitada MC, a Comissão decidiu que o Brasil teria de assumir os seguintes obrigações: a) adotar as medidas necessárias e efetivas para evitar a perda de vidas e danos à integridade pessoal de todas as pessoas que se encontram privadas de liberdade no Complexo Penitenciário de Pedrinhas; b) reduzir de forma imediata os níveis de superlotação; c) e investigar os fatos que motivam a adoção destas medidas cautelares, evitando assim a sua repetição.

Segundo o Estado brasileiro, foi criado o Plano de Ação para a Pacificação das Prisões de São Luís, com uma concepção de gestão de crise baseada em um Eixo de Direitos

⁸⁷ BERNARDO, Leandro Ferreira; ALTHAUS, Ingrid Giachini. O Brasil e a Corte Interamericana de Direitos Humanos: uma análise das condenações sofridas pelo Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos e do seu cumprimento. In: ALTHAUS, Ingrid Giachini; BERNARDO, Leandro Ferreira (orgs.). **O Brasil e o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos**. Vários Coautores. São Paulo: Iglu, 2011, p. 118.

⁸⁸ CORREIA, Ludmila Cerqueira. Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos: o Brasil e o Caso Damião Ximenes. **Prim@ Facie**. João Pessoa, ano 4, v. 7, p. 79-94, jul/dez 2005.

Humanos e um Eixo de Segurança, através de medidas emergenciais e estruturantes. O Eixo Direitos Humanos concentra ações focadas no atendimento aos detentos nas áreas de saúde e assistência legal gratuita, assim como na superação da superlotação carcerária e aplicação de alternativas penais. Por outro lado, o Eixo de Segurança está centrado na prevenção e combate a crises de segurança e ações violentas que podem atentar contra a vida e a integridade pessoal dos detentos.⁸⁹

O referido Plano de Ação consiste em 11 (onze) metas emergenciais e estruturantes para o sistema prisional local, quais sejam: 1) Criação de um Comitê de Gestão Integrada da Crise; 2) Transferência de presos para o sistema penitenciário federal; 3) Reforço do contingente da Força Nacional de Segurança Pública; 4) Reforço da atuação da Polícia Rodoviária Federal nos acessos à capital; 5) Apoio psicológico aos agentes penitenciários e policiais que atuam no Complexo de Pedrinhas; 6) Realização de Força Nacional da Defensoria Pública; 7) Fortalecimento da inteligência prisional; 8) Estímulos à aplicação de alternativas penais e criação de um programa de monitoramento eletrônico dos presos; 9) Fortalecimento da assistência humanitária aos presos e suas famílias, envolvendo educação, liberdade religiosa, trabalho e questão de gênero; 10) Fortalecimento da atenção à saúde dos presos, e 11) Construção e reforma de unidades prisionais.

Além disso, o Estado do Maranhão aderiu à Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP)⁹⁰, que consiste em uma nova estratégia para o Sistema Único de Saúde prestar serviço de avaliação e acompanhamento de medidas terapêuticas a pessoas com transtorno mental e privadas de liberdade.⁹¹

⁸⁹CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Pessoas Privadas de Liberdade no “Complexo Penitenciário de Pedrinhas” vs República Federativa do Brasil**. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Direitos Humanos, Medida Provisória proferida em 14 de novembro de 2014. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/pedrinhas_se_01_por.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2015.

⁹⁰“O Ministério da Saúde aprovou no dia 12 de setembro a adesão de estados e cidades brasileiras à Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (Pnaisp) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Com a portaria, fica aprovada a adesão dos estados de Goiás, Maranhão e Mato Grosso do Sul e de cidades como Humaitá (AM), Itacoatiara (AM), Manacapuru (AM), Itapecuru Mirim (MA), Passagem Franca (MA), Vargem Grande (MA), Vitorino Freire (MA), Água Clara (MS), Aparecida do Taboado (MS), Nísia Floresta (RN), Cacequi (RS), Rio Grande (RS), Cariri do Tocantins (TO) e Porto Nacional (TO).” Conforme: BRASIL. Ministério da Saúde. **Novas cidades contam com a Política de Atenção à Saúde para presos**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/saude/2014/09/novas-cidades-contam-com-a-politica-de-atencao-a-saude-para-presos>>. Acesso em: 21 dez. 2015.

⁹¹Portaria publicada no Diário Oficial da União no dia 15 de janeiro [de 2014] pôs em vigor a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP). Segundo o Portal Brasil (15/1), a PNAISP consiste em uma nova estratégia para o Sistema Único de Saúde prestar serviço de avaliação e acompanhamento de medidas terapêuticas a pessoas com transtorno mental e privadas de

Quanto ao problema da superlotação, o Estado informou que foi concluída a construção do Presídio São Luís III e da Unidade Prisional de Ressocialização (UPR) de Coroatá/MA, que totalizam 656(seiscentos e cinquenta e seis) vagas. Comunicou ainda a construção de 7 (sete) novas unidades prisionais, e 6 (seis) estabelecimentos estão em processo de reforma, com previsão de entrega de 2.554 (duas mil, quinhentos e cinquenta e quatro) novas vagas até 2015, sendo que mais de 600 (seiscentas) vagas foram entregues em setembro de 2014. Dentre outras medidas adotadas, cite-se⁹²:

g) em 3 de julho de 2014 foi firmado o Termo de Compromisso nº 002/2014, entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Governo do Estado do Maranhão, mediante o qual o Poder Executivo do Maranhão assume o compromisso de construir sete unidades prisionais no interior e uma na capital São Luís, o que criará 2.096 novas vagas, e também concluir a reforma e ampliar outros centros de detenção de cidades maranhenses. Outros compromissos assumidos pelo Estado do Maranhão no referido Termo incluem a intensificação de programas específicos para tratamento e acompanhamento de presos portadores de HIV, DST, hepatite, tuberculose, 6 hipertensão e diabetes, com remessas mensais dos atendimentos realizados aos órgãos de execução penal, a manutenção da separação dos presos, e a reelaboração do “Regulamento Disciplinar Penitenciário” para todos os presos e unidades prisionais do Estado do Maranhão, em até 6 meses, sob a coordenação do Conselho Penitenciário do Estado do Maranhão;

h) em relação aos casos de tuberculose, em 2014 foram iniciadas estratégias de ação no interior do Complexo Penitenciário de Pedrinhas; foram realizadas duas ações educativas para as pessoas privadas de liberdade do regime semi-aberto com intuito de orientar sobre a doença, a forma de contágio, o tratamento e as medidas de prevenção;

i) a Força Nacional da Defensoria Pública realizou uma força-tarefa, entre 27 de janeiro e 10 de fevereiro de 2014, que teve como objetivo a avaliação dos processos e atendimento presencial dos presos de todas as unidades do Complexo de Pedrinhas: 3.240 processos foram analisados e 1.309 atendimentos presenciais foram realizados;

j) através da Portaria nº 076/2013 da 1ª Vara de Execuções Penais, autorizou-se o recolhimento domiciliar, pelo prazo de 90 dias, dos presos da Unidade Prisional de Monte Castelo e das pessoas detidas no regime semiaberto da penitenciária feminina, unidades prisionais do Complexo de Pedrinhas;

k) 26 detentos foram transferidos para o sistema penitenciário federal entre 20 de janeiro e 13 de fevereiro de 2014. As transferências objetivam afastar presos de alta periculosidade, que ocupam funções de liderança das organizações criminosas atuantes nos presídios;

liberdade. A Portaria Interministerial nº 1, de 2 de janeiro de 2014, também trata do atendimento pelo SUS a pacientes que estejam sob liberdade condicional.

Esses novos serviços serão elaborados e coordenados por uma Equipe de Avaliação e Acompanhamento das Medidas Terapêuticas Aplicáveis à Pessoa com Transtorno Mental em Conflito com a Lei (EAP). Pelo novo texto, a EAP coordenará a ação entre os órgãos de justiça, as equipes da PNAISP e programas e serviços sociais e de direitos de cidadania. O objetivo é garantir a oferta de um acompanhamento integral, resolutivo e contínuo a essa população. Conforme: BARDANACHVILI, Eliane. Saúde tem nova política de atenção a presos. **Revista Radis**. Rio de Janeiro, n. 137, p. 8, fev. 2014. Disponível em: <<http://www6.ensp.fiocruz.br/radis/conteudo/saude-tem-nova-politica-de-atencao-presos>>. Acesso em 21 dez. 2015.

⁹²CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Pessoas Privadas de Liberdade no “Complexo Penitenciário de Pedrinhas” vs República Federativa do Brasil**. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Direitos Humanos, Medida Provisória proferida em 14 de novembro de 2014. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/pedrinhas_se_01_por.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2015.

l) foi proibido o uso de “capuzes” ou “balaclavas” por parte de todos os servidores penitenciários que trabalham em ambientes prisionais. Além disso, todos os servidores penitenciários deverão usar crachás ou número de ordem inscrito nas respectivas fardas;

m) foram elaborados 36 Inquéritos em 2013 e 22 em 2014 sobre os homicídios ocorridos no interior do Complexo Penitenciário de Pedrinhas, por parte da ForçaTarefa Delegacia de Homicídios da Capital da Superintendência de Polícia Civil da Capital e da Delegacia Geral de Polícia Civil da Secretaria de Estado da Segurança Pública do Maranhão. Essa relação de casos inclui os inquéritos relativos aos cinco homicídios de detentos ocorridos no Complexo Penitenciário de Pedrinhas relatados pelos peticionários na manifestação de 23 de setembro de 2014;

n) a Corregedoria da Secretaria Penitenciária instaurou 57 processos administrativos disciplinares no período de janeiro de 2013 a setembro de 2014, dos quais 43 estão em andamento e 14 foram concluídos.

O último relatório de inspeção foi realizado no CPP em outubro de 2015 pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate a Tortura (MNPCT), órgão vinculado ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos e que foi criado em 2013 a partir da promulgação da Lei nº 12.847/13, que também institui o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT) e o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT)⁹³. Através do referido relatório, foi possível realizar uma análise do andamento de algumas metas emergenciais previstas no Plano de Ação de Pacificação das Prisões de São Luís.

Verificou-se que, após os incidentes ocorridos em 2013, a fim de diminuir o tensionamento no interior das unidades, os presos foram distribuídos sob o critério das facções às quais pertencem. Sobre esse aspecto, o Relatório indica que⁹⁴:

Muitas vezes a condição de saúde da pessoa, se for portador de alguma doença grave, por exemplo, é sacrificada em desfavor do que ela seja alocada em uma ala que esteja de acordo com a facção alegada. Da mesma forma, presos em regimes diferentes, como provisório, fechado e semiaberto, acabam ficando nos mesmos pavilhões e celas, a fim de garantir a distribuição nas unidades pelas facções. Essa situação é potencializada, ainda, pelo superencarceramento em vigor no estado.

Cumprido dizer que a separação de presos em unidades por tal critério efetivamente diminuiu o número de mortes e outras ocorrências violentas no interior do CPP, vez que são amenizadas as situações de tensionamento e conflito imediato. Entretanto, esse fato está em

⁹³ BRASIL. Lei nº 12.847, de 2 de agosto de 2013. Institui o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; cria o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12847.htm>. Acesso em: 19 dez. 2015.

⁹⁴ BRASIL. Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. **Relatório de Visita ao Complexo Penitenciário de Pedrinhas São Luís – Maranhão**. Brasília: 2015, p. 56.

claro descumprimento da Lei de Execução Penal⁹⁵, que determina a separação de presos provisórios e presos sentenciados.

Outra medida adotada foi a expedição da Portaria nº 563/2015⁹⁶, que proíbe o uso de balaclava por parte dos funcionários terceirizados. Também há previsão de uma nova Portaria, que regula o uso escalonado da força no Maranhão ser publicada em breve. Isto é de fundamental importância vez que, atualmente, não existe qualquer protocolo ou norma que regule a utilização de armamentos de pequeno potencial ofensivo dentro do CPP.

No que tange ao tópico “Construção e reforma de unidades prisionais” do Plano de Ação para a Pacificação das Prisões de São Luís, o MNPCT afirma que, ainda que tenha havido a construção de novas unidades, reformas naquelas já existentes e a sinalização pela Secretaria de Estado da Administração Penitenciária (SEJAP) de que outras sejam construídas, a situação no CPP referente à superpopulação⁹⁷ continua extremamente precária. Mencione-se ainda que o tempo de conclusão demandado pelas referidas reformas e construções é demasiado extenso e não alcança a problemática do ritmo de crescimento da população prisional.⁹⁸

Contudo, sobre o acesso à justiça, se faz necessário destacar a exitosa experiência das audiências de custódias, implantadas em 2014, e que tem por objetivo levar a pessoa detida com a maior rapidez possível à presença de um juiz, a fim de verificar a legalidade e a necessidade da prisão bem como averiguar a ocorrência de tortura quando da detenção. Atualmente, as audiências ocorrem apenas na comarca de São Luís, em até 48hs após a detenção. No último ano, foram atendidas por volta de 1000 pessoas, das quais 49% tiveram liberdade provisória concedida⁹⁹. O judiciário pretende aprimorar esse mecanismo de forma

⁹⁵ Art. 84. O preso provisório ficará separado do condenado por sentença transitada em julgado. Conforme: BRASIL. **Lei nº 7.210**, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7210.htm>. Acesso em: 19 dez. 2015.

⁹⁶ Art. 3º. Fica proibido o uso de balaclava, peça acessória de fardamento, e outros acessórios análogos que impossibilitem ou dificultem a identificação, no interior de todas as unidades da Secretaria de Estado da Administração Penitenciária – SEJAP que tenham ou não natureza penal, salvo para os casos previstos em legislação própria e para o Grupo Especial de Operações Penitenciárias – GEOP, durante as intervenções táticas, sendo obrigatória a identificação por meio de numeração nos uniformes. Conforme: BRASIL. **Portaria nº 563**, de 21 de agosto de 2015. Dispõe sobre o uso de balaclava, outros acessórios análogos e a identificação no uniforme do servidor público, efetivo ou temporário, em cargo, emprego ou função pública pertencente ao Quadro de Pessoal da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária - SEJAP. DJ 26/08/2015. Disponível em: <<http://www.sejap.ma.gov.br/files/2013/12/PORTARIA-N%C2%BA-563-DE-21-DE-AGOSTO-DE-2015.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2015.

⁹⁷ Segundo dados do MNPCT, na Triagem, a população do local era aproximadamente 122% em relação à capacidade. No CADET, o índice de superlotação é de 36%. Na UPFR [Unidade Prisional de Ressocialização Feminina], que possui capacidade para 210 vagas havia 229 mulheres. Na CCPJ, apesar de possuir capacidade para 160 pessoas, há em sua unidade 280 (aproximadamente 140 em regime fechado e 140 presos provisórios).

⁹⁸ BRASIL. Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. **Relatório de Visita ao Complexo Penitenciário de Pedrinhas São Luís – Maranhão**. Brasília: 2015, p. 57-58.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 58.

que o prazo seja reduzido para 24hs, além de ampliá-lo, até março de 2016, para as comarcas de Imperatriz, Timon, Caxias, Codó, Açailândia e Bacabal.

No que se refere à adesão ao PNAISP, o MNPCT informou que os municípios do Maranhão estão gradualmente aderindo à referida política, mas o município de São Luís ainda não. Tal adesão é fundamental para as unidades possam garantir pessoal qualificado e a dotação de infraestrutura logística para a prestação do direito à saúde. Além disso, é frequente a falta de escolta para que as pessoas privadas de liberdade sejam deslocadas até a consulta ou atendimento em outra instituição, o que restringe severamente as possibilidades de garantia de atenção à saúde. Por esta razão, o MNPCT concluiu que a meta “Fortalecimento da atenção à saúde dos presos” no CPP prevista no Plano tampouco foi contemplada.¹⁰⁰

Portanto, pode-se dizer que as referidas medidas visam uma diminuição imediata das ocorrências dentro do CPP e não uma superação das condições que propiciam novos atos violentos. Além disso, a MNPCT concluiu que as condições que ensejaram os graves acontecimento de 2013 ainda restam e há possibilidade de que voltem a ocorrer em futuro próximo.

Desta forma, conclui-se que apesar de parcialmente cumprida uma das medidas solicitadas pela CIDH (adotar medidas necessárias para evitar a perda de vidas e danos à integridade pessoal dos presos), as outras medidas, quais sejam, a redução imediata dos níveis de superpopulação e a investigação e tomada de providências que motivaram a adoção das medidas cautelares não foram cumpridas.

Recorde-se que as obrigações nascidas da responsabilidade internacional por violação de direitos humanos são dotadas de caráter objetivo¹⁰¹, ou seja, uma eventual condenação à efetuação de reparações não autoriza o Estado responsável a escolher quais medidas aceitará tomar, pois o que está em questão não são seus interesses, muito menos a comodidade de seus gestores. Se assim fosse, toda a lógica do sistema interamericano de proteção estaria subvertida, reduzindo a pó a eficácia de seus mecanismos de monitoramento.

Por derradeiro, cumpre ainda examinar quais fatores se apresentam determinantes para que os mecanismos jurídicos internos brasileiros garantam a maior efetividade das decisões internacionais. Desde logo, registre-se que a complexidade da discussão abrange a correção de graves falhas institucionais na condução de políticas públicas, bem como a carência de uma mobilização e conscientização na sociedade civil acerca dos valores defendidos. Nesse interim, outros atores sociais deixam de participar do processo de

¹⁰⁰Ibid., p. 62.

¹⁰¹ RAMOS, André de Carvalho. Op. cit. 2012, p. 175.

fiscalização das medidas que deviam atender aos imperativos da responsabilidade internacional por violação de direitos humanos, fazendo com que o Brasil fique aquém da posição que deveria ocupar na luta internacional pelo respeito à dignidade humana.

4.3 Limites e possibilidades no controle de eficácia das decisões internacionais em desfavor do Brasil

Conforme já foi mencionado, malgrado o Estado brasileiro e o Governo do Maranhão adotarem uma série de medidas para evitar que novas rebeliões e novos atentados ocorressem dentro do presídio, tais medidas não foram suficientes para evitar que novos conflitos acontecessem dentro do CPP. Segundo a representação elaborada pela CIDH e submetida à Corte¹⁰²:

1. entre dezembro de 2013 e maio de 2014, 15 internos morreram devido a motins e confrontos, três dos quais foram decapitados;
2. entre junho e julho de 2014, quatro detidos foram assassinados, tendo o corpo de um deles apresentado perfurações, de modo que se presume que foi assassinado com arma de fogo, e outros dois internos teriam cometido suicídio;
3. a suposta tomada de 32 pessoas como reféns por 19 horas, em 25 de maio de 2014;
4. alegadas agressões e tortura contra presos por parte de funcionários encarregados da segurança no centro penitenciário. Os “monitores”, que são os funcionários privados contratados para executar os serviços de vigilância, seriam responsáveis por atos de tortura contra os presos e não receberiam qualquer tipo de capacitação para o tratamento de pessoas privadas de liberdade. Existiriam, também, casos de espancamento de detentos durante revistas. Ademais, os agentes penitenciários utilizariam indiscriminadamente balas de borracha e bombas de gás lacrimogêneo contra os detentos, e, para evitar identificação, usam máscaras ou capuzes. Em alguns casos, supostamente, chegaram a usar projéteis de armas de fogo com impacto letal;
5. o complexo penitenciário teria sido “militarizado” através da entrada da Força Nacional de Segurança Pública. Tal fato não teria impedido a ocorrência dos diversos fatos de violência descritos, mas, ao contrário, supostamente gerou a ocorrência de maus-tratos contra os presos. Supostamente a presença de militares no centro penitenciário tornou-se uma política contínua;
6. os solicitantes das medidas cautelares teriam sido proibidos de entrar no complexo penitenciário;
7. a suposta posse de armas de fogo por parte das pessoas privadas de liberdade, além de os administradores do complexo penitenciário terem colocado grupos rivais em locais muito próximos, o que cria um clima de tensão com potencial de novas ocorrências de violência;
8. situações de falta de atendimento médico, inclusive para presos feridos por disparos de arma de fogo, portadores de tuberculose, HIV/AIDS e lepra. Ainda, haveria escassez de alimentos, falta de acesso a água potável e a material de higiene,

¹⁰²CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Pessoas Privadas de Liberdade no “Complexo Penitenciário de Pedrinhas” vs República Federativa do Brasil**. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Direitos Humanos, Medida Provisória proferida em 14 de novembro de 2014. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/pedrinhas_se_01_por.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2015.

além da existência de medicamentos vencidos e armazenados em um local inadequado;

9. a alegada situação de superlotação carcerária, com: i) 600 pessoas privadas de liberdade no Centro de Detenção Provisória, que tem 392 vagas; ii) 300 presos na Central de Custódia dos Presos de Justiça, que tem 160 vagas; e iii) 1.350 presos na Penitenciária de São Luís II, centro penitenciário com capacidade para 108 pessoas;

e
10. os fatos mencionados não teriam sido investigados.

As dificuldades de implementação das decisões proferidas por órgãos internacionais, como a CIDH, por exemplo, podem ser explicadas através de duas perspectivas. A primeira delas consiste no obstáculo natural gerado pelo federalismo, qual seja o diálogo anêmico entre os entes federados em virtude da rígida divisão de competências, tão prestigiada pela legislação brasileira e pelas instituições públicas¹⁰³.

No Caso Pedrinhas, a União tem reunido esforços junto ao Estado do Maranhão na busca de uma atuação conjunta para eliminar as pendências ainda em curso no Judiciário maranhense referentes ao objeto da MC analisada¹⁰⁴. Entretanto, por mais que a estrutura federalista do Estado brasileiro ofereça óbices ao alcance de resultados efetivos, a racionalidade do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos rechaça prontamente a utilização da cláusula federal como argumento para pugnar pelo afastamento de obrigações reparatórias. Nesse ponto, a dicção do art. 28 da Convenção Americana de

¹⁰³ SANTOS, Juliana Corbacho Neves dos. A execução das decisões emanadas da Corte Interamericana de Direitos Humanos e do sistema jurídico brasileiro e seus efeitos. **Prisma: Dir. Pol. Publ. e Mundial**. Brasília, v. 8, n. 1, p. 267-307, jan./jun. 2011.

¹⁰⁴ Sobre os processos judiciais em curso, o Estado especificou que:

i. no âmbito da Ação Civil Pública nº 5282-21.2014.4.01.3700, em trâmite perante a 3ª Vara Federal do Maranhão, o Estado do Maranhão foi condenado, em caráter liminar, a realizar a separação dos presos provisórios dos presos com condenação definitiva; adotar medidas assecuratórias de assistência de saúde, jurídica, educacional, social, religiosa e de direito ao trabalho aos presos; adotar medidas efetivas para garantir assistência médica, jurídica, educacional, social e psicológica aos integrantes da sociedade que tenham sido ou que venham a ser vítimas de violência ocorrida dentro de qualquer centro de detenção no Estado; realizar um concurso público para a contratação de agentes penitenciários, em número suficiente para suprir a necessidade das unidades prisionais já existentes e das que vierem a ser construídas. Atualmente o processo espera decisão a respeito de um agravo de instrumento;

ii. no âmbito da Ação Civil Pública nº 10834-64.2014.4.01.3700, sendo tramitada perante a 3ª Vara Federal do Maranhão, a parte autora requer a imediata separação de todos os presos provisórios dos presos condenados, bem como das facções criminosas entre as unidades prisionais. Além disso, requer a prestação de serviços de saúde aos presos e o fornecimento de kits de higiene, roupas e colchões novos quando necessário. Esse processo se encontra atualmente suspenso por requerimento da parte autora, tendo em vista que foi firmado Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta em 18 de setembro de 2014;

iii. Ação Civil Pública nº 23594-07.2011.8.10.0001, sendo tramitada perante a Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca de São Luís, se encontra atualmente em fase de recurso de apelação. Esta ação prevê obrigações de fazer relacionadas à construção, reforma e adaptações de estabelecimentos prisionais, realização de concurso para o quadro de servidores do sistema penitenciário e efetivação de medidas que proporcionem a reintegração social dos presos; Conforme: CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Pessoas Privadas de Liberdade no “Complexo Penitenciário de Pedrinhas” vs República Federativa do Brasil**. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Direitos Humanos, Medida Provisória proferida em 14 de novembro de 2014. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/pedrinhas_se_01_por.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2015.

Direitos Humanos estabelece que o Estado organizado sob a forma federal deve cumprir as disposições daquele Pacto no que for pertinente à sua competência. Em se tratando de matéria afeta à competência de outro ente da federação, o governo nacional fica obrigado a diligenciar o cumprimento das respectivas disposições, nos termos compatíveis com a legislação doméstica¹⁰⁵.

A outra premissa refere-se a um problema histórico enfrentado, principalmente, pelas regiões de menor desenvolvimento humano no Brasil – o mandonismo do poder político local. No caso em questão, acredita-se que o problema da efetividade da MC nº 367-13 esteja mais relacionado a falta de vontade política do governo do Estado do Maranhão em tomar as providências pertinentes. Isso se explica pelo fato de que, por décadas, inclusive no período em que a MC nº 367-13 foi expedida, o sistema penitenciário de São Luís estava totalmente desassistido pelo governo estadual. Tal comprovação se dá quando analisado o histórico de motins e rebeliões no CPP. Dados apresentados levantados pelo CNJ mostram que¹⁰⁶:

Não é de agora que o Estado do Maranhão presencia rebeliões deste porte. Entre os dias 08 e 09 de novembro de 2010, com duração de aproximadamente 30h, presos e funcionários da Penitenciária de Pedrinhas vivenciaram cenas de horror ocorridas em uma rebelião que deixou um saldo de 18 mortos, sendo 03 deles por decapitação. Na oportunidade, os presos renderam um agente penitenciário durante uma revista, tomaram sua arma e iniciaram a rebelião. Baleado na perna e na coluna cervical, o funcionário foi liberado e encaminhado para o hospital. (os presos já possuíam uma arma que teria sido facilitada por outro agente). Entre os anos de 2008 a 2009, nada menos que 38 (trinta e oito) detentos foram vítimas de homicídio nas unidades prisionais do Estado Maranhense. Em 2010 a situação se agravou, pois em apenas uma rebelião foram mais 18 mortes.

Pelo dito, urge assinalar que as deficiências estruturais na construção de um Estado politicamente transparente e comprometido com a tutela dos direitos de seus cidadãos se materializa na escassez de vontade política para promover as necessárias transformações sociais. Eis, portanto, o complexo desafio do Brasil em proporcionar eficácia às decisões não-pecuniárias determinadas tanto pela Comissão quanto pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Apesar de ainda constar a pendências no cumprimento destas obrigações conforme representação elaborada pela CIDH, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu as ações realizadas pelo Estado para reformar e construir novos estabelecimentos de detenção no Estado do Maranhão, inclusive em parceria com o Governo Federal brasileiro,

¹⁰⁵BRASIL. **Decreto nº 678**, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 7dez. 2015.

¹⁰⁶CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS op cit.

a criação de foros multilaterais de discussão e a elaboração de políticas públicas voltadas à reforma do sistema carcerário no Maranhão e do Complexo Penitenciário de Pedrinhas, em especial. Além disso, a Corte observou que o Poder Judiciário foi chamado a tratar de temas relacionados às causas do presente caso e emitiu decisões interlocutórias no sentido de exigir do Estado a adoção de medidas concretas de melhoria das condições carcerárias e de prevenção de violência.

Isso permite a constatação de que o Brasil, inobstante os muitos desafios a vencer, pode direcionar sua participação no sistema interamericano para promover ricos avanços na eliminação das mazelas que acometem os direitos humanos no País. Cabe, outrossim, a ressalva de que a implementação eficaz das decisões proferidas pela Comissão e Corte Interamericana somente terão sucesso a partir de quando os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário iniciarem uma atuação consciente do seu papel no Estado Democrático de Direito e na concretização dos direitos da pessoa humana.

Na visão de Vítor Abramovich, a complexidade da garantia de eficácia das decisões internacionais é uma realidade constante que perpassa o funcionamento de todos os Poderes, mormente quando se fala no planejamento de ações políticas, na promoção de reformas legais e na ativação de processos judiciais¹⁰⁷. Nesse diapasão, o envolvimento das esferas do poder público denota o grau de maturidade do Estado para lidar com a necessidade de repelir violações a direitos humanos.

Digna de registro é a importância da participação das instituições públicas e também da sociedade civil na cobrança do cumprimento de decisões internacionais. Assim, mencione-se que a petição apresentada à Comissão foi elaborada pela Sociedade Maranhense de Direitos Humanos, juntamente com a OAB Maranhão, a Conectas Direitos Humanos e Justiça Global como copeticionários. Além disso, vários relatórios sobre a atual condição das unidades prisionais do CPP foram divulgados a fim de demonstrar à sociedade a atual condição em que tais estabelecimentos se encontram.

Não é despidendo, nesse particular, realçar a contribuição do Ministério Público nas questões invocadas pela medida cautelar no Caso Pedrinhas. Atualmente, importa mencionar que a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, no âmbito do Ministério Público Federal, mantém um grupo de trabalho que desenvolve uma linha de atuação especializada nas hodiernas diretrizes de direitos humanos e do sistema prisional. Destarte,

¹⁰⁷ ABRAMOVICH, Vítor. Das violações em massa aos padrões estruturais: novos enfoques e clássicas tensões no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, n. 11, v. 6, dez. 2009.

diante do aporte deficitário de políticas públicas verificado no Brasil, o Ministério Público pode ser apontado como exemplo de instituição potencialmente capaz de desempenhar um papel fundamental na exigência de ações do poder público que visem à garantia de eficácia das determinações advindas tanto da Comissão quanto da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A afinidade entre as finalidades institucionais do Ministério Público e a lógica da proteção interamericana dos direitos humanos pode viabilizar um caminho para a implementação segura de decisões internacionais no Brasil. Para isso, ainda se faz necessária uma maior aproximação entre as atividades do *Parquet* e os mecanismos de supervisão do cumprimento das decisões da CIDH e da Corte IDH.

De mais a mais, o controle de eficácia dessas decisões não se restringe à atuação exclusiva dos aparatos internacionais de monitoramento. Afinal, a participação do poder público em todos os seus setores e o estímulo às mais diversas instituições da sociedade civil afigura-se decisivo para a superação de paradigmas anacrônicos, resultando em uma cultura renovada de respeito à cidadania e às liberdades de todos.

Como bem se asseverou ao longo deste trabalho, uma demanda apreciada pela Comissão ou até mesmo pela Corte Interamericana de Direitos Humanos pode ser bem mais que um mero caso, passando a ser uma verdadeira causa de toda a sociedade. Se o caso Pedrinhas for submetido a Corte futuramente, a sentença condenatória proferida poderá reformular as políticas públicas do sistema prisional de todo o país.

Em verdade, a promoção de eficácia das decisões contra o Estado brasileiro não tem sido uma tarefa de fácil realização, haja vista que as instituições do poder público carecem de uma política amadurecida concernente à implantação das obrigações reparatórias em sua totalidade. No entanto, posto que os desafios ainda são abundantes, não se pode descurar que a iniciativa de superar tais entraves gradualmente consolida a inserção do Brasil no fenômeno da justicialização dos direitos humanos, fortalecendo, no seio do direito brasileiro, a assimilação de valores essenciais à construção de uma ordem internacional mais humanitária e pacífica.

5 CONCLUSÃO

A evolução do Direito Internacional dos Direitos Humanos despertou a comunidade internacional para a necessidade de proteger a tutela de direitos e liberdades tidos como universais, indissociáveis da existência de todos os seres humanos. Nesse aspecto, o engajamento dos Estados ao redor do planeta em promover uma consciência protetiva acerca dos direitos humanos culminou com a consagração de tais garantias pelos mais diversos instrumentos internacionais.

Nesse contexto, a mobilização aventada pela criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e pelo advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos no século passado ensejou a estruturação de um sistema global de proteção dos direitos humanos. Assim, foram lançadas as bases de um conceito inovador de responsabilidade internacional, o que, em tese, fundamentaria a instalação de uma justiça internacional de direitos humanos. No entanto, as cortes internacionais até então criadas apenas possuíam competência de natureza penal, ou seja, não podiam condenar os Estados transgressores às devidas reparações pertinentes ao caso.

Posteriormente ao processo de internacionalização dos direitos humanos, houve o surgimento dos sistemas regionais de proteção veio a consumir a tendência justicializante dos direitos humanos através da instituição de órgãos jurisdicionais dotados de competência para julgar a matéria. A propósito, a ativação dos sistemas europeu, interamericano e africano de proteção dos direitos humanos significou um importante passo no monitoramento e fiscalização dos Estados quanto à garantia de obediência às normas internacionais. A maior homogeneidade entre os países integrantes de cada bloco facilitou a identificação de peculiaridades regionais e objetivos comuns no combate às violações de direitos humanos.

Dentre os blocos analisados, recorde-se que o funcionamento do sistema interamericano tem oferecido uma ampla perspectiva de intervenção internacional na apuração de denúncias à lesão de direitos humanos por responsabilidade dos Estados-partes da Convenção Americana. Tal fenômeno se intensifica ao mesmo tempo em que a Comissão e a Corte Interamericana têm se preocupado em facilitar o acesso dos indivíduos aos mecanismos integrantes do sistema.

Assim, não obstante a adesão do Brasil à referida sistemática ter representado um elogiável avanço no decurso da redemocratização do País, o ideal de efetivação dos direitos da pessoa humana ainda se encontra longe de uma concretização satisfatória perante o propugnado pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos. A partir da análise dos dados

relativa ao Caso Pedrinhas, apreciado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, foi possível constatar com clareza que a interação entre o direito brasileiro e o universo normativo do sistema interamericano afigura-se demasiadamente tímida, surtindo efeitos de pouco vulto.

Verificou-se, portanto, na seara do cumprimento de decisões internacionais, que o Estado brasileiro malgrado ter apresentado a adoção de uma série de medidas protetivas, estas não foram suficientes para efetivar a decisão imposta pela Comissão. No entanto, é preciso firmar o entendimento de que a eficácia das decisões, tanto provisórias quanto definitivas, somente se pode exaurir a partir de quando todas as suas disposições são atendidas.

É com referência a estes pontos resolutivos da decisão sobre o Caso Pedrinhas que o Brasil tem feito uma verdadeira exposição de suas históricas deficiências na condução de políticas efetivadoras de direitos humanos, na promoção de reformas legislativas e na ativação de processos judiciais. Desta feita, o caso analisado logrou acentuar a necessidade de uma reformulação de prioridades na atuação do poder público para que as decisões internacionais por violação de direitos humanos encontrem um ambiente fértil para produzir efeitos substancialmente modificadores.

Por oportuno, registrou-se, a partir da nova representação apresentada pela SMDH e pela Conectas Direitos Humanos e Justiça Global como copeticionárias, a importância da participação da sociedade civil de fiscalizar o cumprimento das medidas bem como de exigir a implantação de políticas públicas de combate a novas violações de direitos humanos no país.

A garantia de eficácia das decisões proferidas por órgãos internacionais, em especial pela Comissão e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, reúne desafios complexos que pressupõem uma profunda revisão de paradigmas políticos internos do Estado brasileiro. Destarte, a implementação completa das reparações não pecuniárias no País sugere o envolvimento de diferentes agentes do poder público e da sociedade civil, aproximando o Brasil de uma visão humanitária íntima dos valores apregoados pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, assegurando, por fim, resultados mais expressivos aos meios de fiscalização e monitoramento do sistema interamericano de proteção.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Vítor. Das violações em massa aos padrões estruturais: novos enfoques e clássicas tensões no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, n. 11, v. 6, dez. 2009.

ALGAYER, Kelin Kássia; NOSCHANG, Patrícia Grazziotin. O Brasil e o sistema interamericano de direitos humanos: considerações e condenações. **Espaço jurídico**. Joaçaba, v. 13, n. 2, p. 211-226, jul./dez. 2012.

ALMEIDA, Fernando Barcellos de. Teoria Geral dos Direitos Humanos, In: OLIVEIRA, Marcio Luís de (Coord. e org.). **O Sistema interamericano dos direitos humanos**: interface com o direito constitucional contemporâneo. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 24.

ALTHAUS, Ingrid Giachini; BERNARDO, Leandro Ferreira. (Orgs.). **O Brasil e o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos**. Vários Coautores. São Paulo: Iglu, 2011.

ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta da Organização dos Estados Americanos**. Aprovado em abril de 1948. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm>. Acesso em: 11 nov. 2015.

_____. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. Aprovada em 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/d.Convencao_Americana_Ratif..htm>. Acesso em: 21 out. 2015.

_____. **Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. Aprovado pela resolução AG/RES. 447 (IX-O/79), adotada pela Assembléia Geral da OEA, em seu Nono Período Ordinário de Sessões, realizado em La Paz, Bolívia, em outubro de 1979. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/t.Estatuto.CIDH.htm>>. Acesso em: 20 out. 2015.

_____. **Estatuto da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Aprovado pela resolução AG/RES. 448 (IX-O/79), adotada pela Assembléia Geral da OEA, em seu Nono Período Ordinário de Sessões, realizado em La Paz, Bolívia, outubro de 1979. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/v.Estatuto.Corte.htm>>. Acesso em: 18. nov. 2015.

_____. **Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, “Protocolo de San Salvador”**.

Assinado em San Salvador, El Salvador, em 17 de novembro de 1988. Disponível em: <http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm>. Acesso em: 03. nov. 2015

BARDANACHVILI, Eliane. Saúde tem nova política de atenção a presos. **Revista Radis**. Rio de Janeiro, n. 137, p. 8, fev. 2014. Disponível em: <<http://www6.ensp.fiocruz.br/radis/conteudo/saude-tem-nova-politica-de-atencao-presos>>. Acesso em 21 dez. 2015.

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira; PEREIRA, Luciana Diniz Durães; BARROS, Marinana Andrade. **O Sistema Africano de Proteção dos Direitos Humanos e dos Povos**. 2009. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/ua_brant_sistema_africano_leonardo_nemer_caldeira_brant.pdf>. Acesso em: 01 set. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 678**, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 7dez. 2015.

_____. **Decreto nº 19.841**, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em: 3 nov. 2015.

_____. **Lei nº 7.210**, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7210.htm>. Acesso em: 19 dez. 2015.

_____. **Lei nº 12.847**, de 2 de agosto de 2013. Institui o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; cria o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12847.htm>. Acesso em: 19 dez. 2015.

_____. Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. **Relatório de Visita ao Complexo Penitenciário de Pedrinhas São Luís – Maranhão**. Brasília: 2015.

_____. Ministério da Saúde. **Novas cidades contam com a Política de Atenção à Saúde para presos**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/saude/2014/09/novas-cidades-contam-com-a-politica-de-atencao-a-saude-para-presos>>. Acesso em: 21 dez. 2015.

_____. **Portaria nº 563**, de 21 de agosto de 2015. Dispõe sobre o uso de balaclava, outros acessórios análogos e a identificação no uniforme do servidor público, efetivo ou temporário, em cargo, emprego ou função pública pertencente ao Quadro de Pessoal da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária - SEJAP. DJ 26/08/2015. Disponível em: <<http://www.sejap.ma.gov.br/files/2013/12/PORTARIA-N%C2%BA-563-DE-21-DE-AGOSTO-DE-2015.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2015.

_____. Procuradoria Geral da República. **Representação Interventiva**. São Luís, MA, 16 de outubro de 2013. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/sistema-prisonal/inspecoes-em-estabelecimentos-prisionais/representacao_intervencao_federal_mpf_ma_pgr_pedrinhas>. Acesso em: 2 dez. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 526.051/MT**. Relator Ministro Cezar Peluso. DJ14/04/2008. Disponível em: <www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28Deposit%E1rio+infiel+pris%E3o%29&base=baseRepercussao&url=http://tinyurl.com/b78snzx>. Acesso em: 7 dez. 2015.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Pessoas Privadas de Liberdade no “Complexo Penitenciário de Pedrinhas vs República Federativa do Brasil: Resolução 11/2013**. Washington, D.C.: Comissão Interamericana De Direitos Humanos, Medida Cautelar nº 367-13 proferida em 16 de dezembro de 2013. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/MC367-13-pt.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2015.

_____. **Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. Aprovado pela Comissão em seu 137º período ordinário de sessões, realizado de 28 de outubro a 13 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/u.Regulamento.CIDH.htm>>. Acesso em: 20 out. 2015.

CORREIA, Ludmila Cerqueira. Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos: o Brasil e o Caso Damião Ximenes. **Prim@ Facie**. João Pessoa, ano 4, v. 7, p. 79-94, jul/dez. 2005.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Pessoas Privadas de Liberdade no “Complexo Penitenciário de Pedrinhas” vs República Federativa do Brasil**. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Direitos Humanos, Medida Provisória proferida em 14 de novembro de 2014. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/pedrinhas_se_01_por.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2015.

_____. **Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Aprovado pela Corte no seu LXXXV Período Ordinário de Sessões celebrado de 16 a 28 de novembro de

2009. Disponível em: <<http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/u.Regulamento.CIDH.htm>>. Acesso em: 20 out. 2015.

_____. **Relatório Anual 2013**. San José, p. 10, 2013. Disponível em: <<http://corteidh.or.cr/tablas/informe2013/portugues.pdf>>. Acesso em: 18. nov. 2015.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. Composition of the Court. Disponível em: <<http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/judges&c=>>>. Acesso em: 1 set. 2015.

FRANCO, Marcelo Viega. Direitos humanos x direitos fundamentais: Matriz histórica sob o prisma da tutela da dignidade da pessoa humana. In: OLIVEIRA, Marcio Luís de (Coord. e org.). **O Sistema interamericano dos direitos humanos: interface com o direito constitucional contemporâneo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 7.

GARCIA, Emerson. **Proteção Internacional dos Direitos Humanos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

GOMES, Luis Flávio; MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **O Brasil e o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos**. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. Publicado em: 13 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15290-15291-1-PB.pdf>>. Acesso em: 20 out 2015.

JAYME, G. Fernando. **Direitos humanos e sua efetivação pela Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Del Rey. 2015.

LARNÉ, Maria Pia. O sistema interamericano de tutela dos Direitos Humanos: uma comparação com o sistema europeu sob a perspectiva do processo e da efetividade. **Revista Meritum**, v. 2, n. 2, p. 195, jul./dez, 2007.

MARANHÃO (Estado). Secretaria de Estado de Administração Penitenciária. **Penitenciária de Pedrinhas: o início do Sistema Prisional do Maranhão**. Disponível em: <<http://www.sejap.ma.gov.br/2012/07/20/penitenciaria-de-pedrinhas-o-inicio-do-sistema-prisional-do-maranhao/>>. Acesso em: 2 dez. 2015.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 4. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2010.

_____. **Direito Internacional Público: parte geral**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MIRANDA, Jorge. **Curso de direito internacional público**: uma visão sistemática do direito internacional dos nossos dias. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. Standing invitation to special procedures. Disponível em:<http://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/StandingInvitations.aspx?Lang=Es.> Acesso em: 16 ago. 2015.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça Internacional**: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. São Paulo: Saraiva, 2009.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**. Salvador: jusPODIVM, 6. ed. 2014.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 2 ed. rev, atual. e amp. 2 T. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SANTOS, Juliana Corbacho Neves dos. A execução das decisões emanadas da Corte Interamericana de Direitos Humanos e do sistema jurídico brasileiro e seus efeitos. **Prisma: Dir. Pol. Publ. e Mundial**. Brasília, v. 8, n. 1, p. 267-307, jan./jun. 2011.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direitos Fundamentais: retórica e historicidade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. 5. ed. rev. atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.