

**A ATUAÇÃO DO CONSELHO PERMANENTE E DA
ASSEMBLÉIA GERAL DA OEA NA SUPERVISÃO DO
CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS DA CORTE
INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS:
COMPARATISMOS E CONSIDERAÇÕES PARA UM
MECANISMO MAIS EFICIENTE¹**

**THE PERFORMANCE OF THE PERMANENT COUNCIL AND THE
OAS GENERAL ASSEMBLY IN THE SUPERVISION OF
COMPLIANCE WITH JUDGMENTS OF THE INTER-AMERICAN
COURT OF HUMAN RIGHTS: COMPARISONS AND
CONSIDERATIONS FOR A MORE EFFICIENT MECHANISM**

Rodrigo de Almeida Leite²

RESUMO

O presente artigo objetiva estabelecer considerações sobre a (in)efetividade da atuação do Conselho Permanente e da Assembléia Geral da OEA na supervisão do cumprimento de sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Para tanto, parte-se de um comparativo com o Sistema Europeu de Direitos humanos para que sejam discutidas algumas propostas de alteração do atual sistema interamericano.

PALAVRAS-CHAVE. Corte Interamericana; Cumprimento de Sentenças; Efetividade

¹ Artigo recebido 09 de fevereiro de 2011 em e aceito em 21 de fevereiro de 2011.

² Mestre em Ciências Jurídico-Comunitárias pela Universidade de Lisboa, Doutorando em Direito pela Universidade de Salamanca, Professor e Coordenador do Curso de Direito da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). roalmleite@gmail.com.

A ATUAÇÃO DO CONSELHO PERMANENTE E DA ASSEMBLÉIA GERAL DA OEA NA SUPERVISÃO DO CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: COMPARATISMOS E CONSIDERAÇÕES PARA UM MECANISMO MAIS EFICIENTE

ABSTRACT

This article aims to establish considerations about the (in) effectiveness of the performance of the Permanent Council and the OAS General Assembly in supervising the compliance with judgments of the Inter-American Court of Human Rights. Therefore, it starts from a comparison with the European Human Rights System to be discussed some proposed amendments to the current Inter-American system.

KEY-WORDS. *Inter-American Court; Compliance with Judgments; Effectiveness*

SUMÁRIO. 1. Introdução; 2. O Mecanismo de Supervisão do Cumprimento de Sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos; 3. A Experiência Do Sistema Europeu de Direitos Humanos: A Supervisão das Sentenças pelo Comitê De Ministros; 4. Por Uma Metodologia Comparativa Objetivando a Proposição de Modificações ao Sistema de Supervisão do Cumprimento de Sentenças da Corte IDH; 5. Considerações Sobre Propostas de Modificação ao Mecanismo de Supervisão de Sentenças da Corte IDH à Luz da Metodologia Proposta; Considerações Finais; Referências.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é desenvolver idéias para a proposição de modificações ao atual sistema de supervisão do cumprimento de sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). A justificativa para este estudo é o fato de que, de acordo com o Relatório Anual de 2009 da Corte IDH, até o ano de 2009 existiam 104 casos em situação de supervisão de cumprimento de sentença, de um total de 120 processos que foram decididos pela Corte desde o seu funcionamento até o ano de 2009, ou seja, um total aproximado de 87 % (oitenta e sete por cento) dos casos.

Esta estatística reflete que é difícil a Corte encerrar um caso, posta a dificuldade em fazer com que os Estados cumpram a totalidade das obrigações emanadas de suas decisões.

Nesse sentido, este trabalho visa tecer considerações metodológicas - e não proposições propriamente ditas - para a modificação do atual mecanismo de supervisão de cumprimento de sentenças da Corte Interamericana.

Assim, será demonstrado como funciona o atual mecanismo de supervisão de sentenças da Corte IDH, bem como será relatada a experiência do Sistema Europeu de

Direitos Humanos. De ante do conhecimento do funcionamento dos dois sistemas, no tocante ao objeto específico da supervisão do cumprimento de sentenças, serão tecidas considerações sobre um método adequado à realização de um estudo comparado, e posteriormente será levantada a viabilidade (ou não) da aplicação do mecanismo europeu no sistema interamericano, tendo em vista as nuances e particularidades de cada sistema. É justamente neste ponto que procuraremos dar ênfase, posto que um método adequado deve levar em consideração não apenas a operacionalidade e eficácia de determinado dispositivo em um sistema estrangeiro, mas sim observar as características do sistema nacional (no caso, o interamericano), e verificar, de acordo com uma série de condicionantes, se um dispositivo aplicado eficazmente em outro sistema jurídico (o europeu) pode ser aplicado ou não ao Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos.

2 O MECANISMO DE SUPERVISÃO DO CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos comporta atualmente dois órgãos principais: A Comissão e a Corte Interamericana. Todos os casos submetidos à avaliação do Sistema, no tocante às violações da Convenção Americana de Direitos Humanos, devem primeiro passar pelo crivo da Comissão, e só após as tentativas de conciliação não lograrem êxito ou as recomendações da Comissão não forem cumpridas, é que o caso passa a ser julgado pela Corte Interamericana, que exara uma sentença ao final do julgamento.

Tratando-se de sentença definitiva (e não de medidas provisórias), a decisão a ser exara pela Corte Interamericana deve ser fundamentada, e em caso de voto dissidente, o mesmo deve ser anexado à sentença³.

De acordo com o art. 67 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), a decisão final da Corte será definitiva e inapelável. O dispositivo ainda estabelece que a Corte IDH poderá por última vez analisar uma sentença se assim for necessário, para dirimir alguma divergência em termos de interpretação da decisão, desde que seja requerido no prazo de 90 dias.

O conteúdo da sentença pode ser bastante amplo, haja vista que o conceito reparatório do art. 63 da CADH determina que

³ Art. 66 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

A ATUAÇÃO DO CONSELHO PERMANENTE E DA ASSEMBLÉIA GERAL DA OEA NA SUPERVISÃO DO CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: COMPARATISMOS E CONSIDERAÇÕES PARA UM MECANISMO MAIS EFICIENTE

quando decidir que houve violação de um direito ou liberdade protegidos nesta Convenção, a Corte determinará que se assegure ao prejudicado o gozo do seu direito ou liberdade violados. Determinará também, se isso for procedente, que sejam reparadas as conseqüências da medida ou situação que haja configurado a violação desses direitos, bem como o pagamento de indenização justa à parte lesada.

Dentre as atribuições exercidas pela Corte Interamericana, está a supervisão da execução de suas próprias sentenças. A Corte IDH tem por prática acompanhar as medidas adotadas ou não pelos Estados, encerrando o processo somente em caso de execução total da decisão. Assim, uma sentença não será declarada executada enquanto não forem realizadas todas as medidas definidas em seu conteúdo.

As medidas a serem tomadas pela Corte Interamericana na supervisão de suas sentenças, variam conforme o caso. Ela realiza este mister de verificação através de informações submetidas pelo Estado condenado, bem como das vítimas ou de seus representantes, sobre as ações adotadas pelo Estado. Diante da posse destas informações, a Corte IDH emite uma série de resoluções sobre quais foram as obrigações que foram cumpridas integralmente, e quais ainda restam ser viabilizadas pelo Estado. Cabe ressaltar que várias das obrigações emanadas das sentenças da Corte retardam muito a serem cumpridas, tendo em vista os entraves burocráticos de cada Estado, e por isso a Corte mantém um elevado número de casos em processo de supervisão, conforme dito anteriormente.

Em complemento a este procedimento judicial de supervisão da execução das sentenças da Corte IDH, a Convenção Americana prevê a participação de um órgão político neste processo, que é a Assembléia Geral da OEA. De acordo com o art. 65 da CADH, a Corte deve submeter anualmente um relatório de suas atividades à Assembléia, e “de maneira especial, e com as recomendações pertinentes, indicará os casos em que um Estado não tenha dado cumprimento a suas sentenças”⁴.

⁴ De acordo com Isabela Piacentini, “em 29 de junho de 2005, a Corte promulgou uma Resolução na qual ela estipula que, a partir do momento em que se decida pela denúncia do Estado faltoso à Assembléia, não se continuará a solicitar-lhe informações sobre o cumprimento da sentença. Se o Estado não apresentar posteriormente comprovação da observância das questões em aberto, a Corte continuará a incluí-lo a cada ano no seu Informe à Assembléia Geral”. ANDRADE, Isabela Piacentini. A execução das sentenças da Corte Interamericana. Revista Brasileira de Direito Internacional, Curitiba, v.3, n.3, jan./jun. 2006, p. 155.

Em realidade, este procedimento não tem sido efetivo⁵. O objeto principal deste procedimento é exercer uma pressão política no Estado condenado que não cumpre determinada sentença da Corte IDH. No entanto, ultimamente o tempo que é gasto com a leitura do relatório anual da Corte na Assembléia Geral da OEA não tem passado de 30 minutos, e os casos de descumprimento de sentenças não tem sido debatidos, ou seja, o mecanismo de pressão política não tem cumprido o seu papel.

Resulta destes fatos que, ante a ausência de determinados meios jurídico-coercitivos para que o Estado execute uma decisão da Corte Interamericana, o único meio que o sistema oferece para pressionar o Estado a executar suas sentenças é a pressão política.

Sendo assim, conclui-se que ainda que haja um mecanismo de supervisão do cumprimento de sentenças pela própria Corte Interamericana, este demonstra ser insuficiente em termos de eficácia. Neste ponto, manifesta-se de igual maneira o mecanismo de pressão política existente que, ressalte-se, tem sido pouco utilizado na prática.

3 A EXPERIÊNCIA DO SISTEMA EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS: A SUPERVISÃO DAS SENTENÇAS PELO COMITÊ DE MINISTROS

O Comitê de Ministros, órgão político do Conselho da Europa, recebeu a missão de supervisionar a execução das sentenças definitivas do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), de acordo com o art. 46.2 da Convenção Européia de Direitos Humanos (CEDH). Em atenção ao Regulamento aprovado para este fim, o sistema de controle do cumprimento de sentenças estabelecido se exerce através do convite ao Estado condenado para que informe as medidas adotadas em respeito à conseqüente decisão. De acordo com as informações recebidas pelo Comitê de Ministros, adota-se então uma resolução referente ao cumprimento das obrigações estabelecidas no artigo 46.2, da Convenção Européia.

Entre os poderes estabelecidos pela CEDH para o Comitê de Ministros, inclui-se o de “velar” pela execução das sentenças, o que determina que este órgão assumira uma natureza coletiva, pois o Comitê é composto por representantes de todos os Estados Membros do Conselho da Europa.

⁵ Serão tecidas maiores considerações sobre este fato no capítulo 5.

A ATUAÇÃO DO CONSELHO PERMANENTE E DA ASSEMBLÉIA GERAL DA OEA NA SUPERVISÃO DO CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: COMPARATISMOS E CONSIDERAÇÕES PARA UM MECANISMO MAIS EFICIENTE

Para o cumprimento de sua missão, o Comitê de Ministros criou um Regulamento de aplicação do artigo 46.2, CEDH⁶, que estabelece as linhas para a supervisão efetiva do cumprimento das medidas individuais e gerais. Assim, conta com a “boa vontade” dos Estados Membros na entrega das informações relativas às execuções das sentenças nas quais foram condenados, que são muitas vezes prestadas por escrito ou verbalmente nas reuniões do Comitê.

O processo de supervisão das sentenças do TEDH começa com a entrada da sentença definitiva na agenda do Comitê, o que na prática não tarda mais do que seis semanas⁷. O Comitê então, com a ajuda do Secretariado, verifica a concretização das medidas de execução das sentenças dos Estados através de pedido de informações, que quase sempre são respondidos. No caso das informações serem consideradas insuficientes, o caso permanece na agenda do Comitê.

O Comitê de Ministros, depois de haver constatado o efetivo cumprimento das medidas emanadas na sentença, aprova uma resolução formal de conclusão de cada caso.

O papel do Comitê de Ministros na supervisão das sentenças é essencial. Não obstante, carece de um meio jurídico-coercitivo para forçar um Estado membro do Conselho da Europa a executar efetivamente as sentenças do TEDH. Neste sentido, pode-se afirmar que a “pressão” que exerce o Comitê de Ministros em um Estado que não cumpre uma sentença é do tipo “político-diplomática”, e se funda basicamente em dois instrumentos: a adoção de resoluções provisórias e a ameaça do uso do artigo 8º. do Estatuto do Conselho da Europa.

No caso das resoluções provisórias, de acordo com o art. 16 do Regulamento do Comitê de Ministros sobre Supervisão da Execução de Sentenças, este órgão pode tomar a iniciativa de adotar uma medida desta natureza quando considera que a informação proporcionada pelo Governo de um Estado não demonstra uma satisfatória

⁶ “Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements - Adopted by the Committee of Ministers on 10 May 2006 at the 964th meeting of the Ministers’ Deputies”. Disponível em <www.coe.int>. Acesso em 20 mar. 2010.

⁷ SUNDBERG, Fredrik G.E.. Control of Execution of Decisions Under the ECHR – Some Remarks on the Committee of Ministers’ Control of the Proper Implementation of Decisions Finding Violations of the Convention. In: Alfredsson, Gudmundur, et al. (Org.). International human rights monitoring mechanisms: essays in honour of Jakob Th. Möller. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2001, p. 568.

execução de uma sentença, e que o mesmo deve ser incentivado a tal fato. A resolução tanto pode ser exarada quando nenhuma medida foi adotada pelo Estado para a execução de uma sentença, como quando o Comitê de Ministros observa um determinado progresso no Estado, e o incentiva a adotar futuras medidas para evitar os mesmos danos⁸.

Por sua vez, o uso do artigo 8º. do Estatuto do Conselho de Europa é uma faculdade a ser utilizada somente em casos extremos. De acordo com este artigo, um Estado membro pode ser suspenso, e no caso de não cumprir com as determinações do artigo 7º., pode ser expulso do Conselho da Europa, no entendimento de que, se persiste o descumprimento da sentença do TEDH, este fato deve ser interpretado como grave violação dos princípios do Estado de Direito e da Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais, definidas no artigo 3º. do referido Estatuto.

Assim, deve ser notado – para uma comparação sócio-política dos sistemas europeu e interamericano - que o primeiro se baseia principalmente na confiança dos Estados membros, e assim, não demonstra ser estranha a opção de “desjudicializar” a vigilância e o controle da execução das sentenças do TEDH, posto que os Estados têm uma maior consciência de adesão a um tratado internacional e da obrigação do cumprimento das decisões do órgão jurisdicional do sistema⁹.

4 POR UMA METODOLOGIA COMPARATIVA OBJETIVANDO A PROPOSIÇÃO DE MODIFICAÇÕES AO SISTEMA DE SUPERVISÃO DO CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS DA CORTE IDH

A importância de utilizar um instrumento comparativo para o aperfeiçoamento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos é fundamental, posto que a utilização de um método adequado acaba por estabelecer semelhanças e diferenças entre sistemas análogos, o que contribui para uma melhor compreensão dos processos envolvidos em um sistema determinado¹⁰.

Para tanto, o direito comparado acaba por ser uma ferramenta essencial neste processo. Na visão de parte da doutrina, o direito comparado não poderia ser restringido

⁸ A respeito, *vid.* LAMBERT-ABDELGAWAD, Elisabeth. The Execution of Judgments of the European Court of Human Rights. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2002, p. 35-37.

⁹ GARCÉS, Andrée Viana. Sistemas Europeo y Americano de Protección de Derechos Humanos. Coincidencias, Fraccionamientos Temporales y Mutuas Influencias. In: GARCÉS, Andrée Viana; SÁNCHEZ, Miguel Revenga. (Org.). Tendencias Jurisprudenciales de La Corte Interamericana y Del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2008, p. 57-58.

¹⁰ SERRANO, Pablo Jiménez. Como Utilizar o Direito Comparado para Elaboração de Tese Científica. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 3-4.

A ATUAÇÃO DO CONSELHO PERMANENTE E DA ASSEMBLÉIA GERAL DA OEA NA SUPERVISÃO DO CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: COMPARATISMOS E CONSIDERAÇÕES PARA UM MECANISMO MAIS EFICIENTE

à mera qualificação de um instrumento, pois vai muito mais além, por possuir objeto “determinado, um método específico, princípios jurídicos organizados na literatura jurídica em vários países do mundo”¹¹. Assim, a sua cientificidade é defendida e corroborada pela sua autonomia didática¹². No entanto, Constatinesco retrata o dilema sobre a cientificidade ou a natureza de método do direito comparado, afirmando que a doutrina anglo-saxã não valora esta discussão, posto que na verdade o que se aprecia são os resultados da utilização do direito comparado, considerando supérfluas todas as outras discussões¹³.

Método ou ciência, o importante é que o direito comparado tem como função primordial a reforma do direito de determinado sistema, emanando efeitos em um plano científico, ao permitir a abertura de novos níveis de conhecimento jurídico¹⁴ e proporcionando também meios técnicos de suprir lacunas e imperfeições dos direitos¹⁵.

Em geral, se detectam duas falhas em parte da doutrina, ao tratar do direito comparado: a insensibilidade ante a possibilidade de explorar as razões pelas quais se dão distintas respostas a problemas sociais nos ordenamentos jurídicos; os ordenamentos jurídicos que se comparam com o Brasil são países ocidentais europeus na sua maioria: Itália, Alemanha, França, Suíça, Espanha, Portugal, etc, ou seja, acaba se estabelecendo um laço de filiação com uma sociedade européia que apresenta uma superioridade no âmbito econômico-social¹⁶, e não se analisam os fatores econômicos, sociais, políticos, jurídicos e culturais, que permeiam o ordenamento jurídico da sociedade estrangeira.

Assim, a comparação não deve esgotar-se no descobrimento da existência de duas normas em dois ordenamentos jurídicos que se tomam em comparação, pois a

¹¹ CARVALHO, Welinton. Direito Comparado: Método ou Ciência. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 45, n. 180, out/dez 2008, p. 142.

¹² DANTAS, Ivo. Direito Constitucional Comparado: Introdução. Teoria e Metodologia. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 56.

¹³ CONSTANTINESCO, Leontin-Jean, Tratado de Direito Comparado: Introdução ao Direito Comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 281.

¹⁴ IBÁNEZ, Santiago González-Varas. Presente. Pasado y Futuro del Derecho Comparado. Revista Chilena de Derecho, v. 26, n. 3, 1999, p. 666. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2650152>>. Acesso em 20 mar. 2010.

¹⁵ SERRANO, Pablo Jiménez, op. cit., p. 19.

¹⁶ JÁCOME, Jorge González. El Uso del Derecho Comparado Como Forma de Escape de La Subordinación Colonial. International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional, n. 7, jan/maio 2006, p. 11-16. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=82400706>>. Acesso em 20 mar 2010.

cultura jurídica de uma sociedade não se constrói unicamente a partir de regras jurídicas. Um bom trabalho de comparação deveria ao menos dissecar três etapas: a) a identificação do dispositivo legal estrangeiro, e assim não analisar unicamente “a norma” jurídica, mas as várias normas que funcionam em um ordenamento jurídico, influenciando determinada questão; b) análise dos documentos secundários influenciadores, a exemplo da doutrina (e sua influência política), a jurisprudência dos tribunais, as atas do Parlamento e os costumes do país; c) as premissas implícitas, que são os aspectos históricos, culturais, econômicos, políticos e sociais¹⁷.

Com base nestas considerações é que se deve partir para uma proposição de modificação ao mecanismo de supervisão do cumprimento de sentenças da Corte Interamericana: parte-se de uma metodologia de direito comparado, onde deve ser analisado um sistema mais avançado (Sistema Europeu de Proteção dos Direitos Humanos), a ser tomado em comparação, e a partir dele, identifica-se o objeto de análise com todos os seus fatores (já descritos anteriormente). Assim, observada a estrutura do Sistema Interamericano, tenta-se discutir – tendo em vista a experiência do outro sistema – o que poderia ser modificado, de que forma, e quais seriam as conseqüências de uma modificação - no intuito de que se aproveite apenas o necessário e viável do Sistema Europeu, descartando o que não interessa e o que possa desvirtuar a estrutura do Sistema Interamericano. São estas considerações que se pretende levantar na seção seguinte.

5 CONSIDERAÇÕES SOBRE PROPOSTAS DE MODIFICAÇÃO AO MECANISMO DE SUPERVISÃO DE SENTENÇAS DA CORTE IDH À LUZ DA METODOLOGIA PROPOSTA

Cabe destacar inicialmente que não restam dúvidas de que a experiência do Sistema Europeu de Direitos Humanos pode ser útil para o interamericano (e vice-versa). Contudo, o que resulta impreciso e perigoso é tentar uma importação indiscriminada de todo o seu recorrido, pois certamente os tempos jurídicos de ambos os sistemas correm a ritmos diferentes e por vias bastante separadas. Neste compasso, se observa que na Europa houve um maior desenvolvimento do sistema quando houve um compromisso dos Estados em cumprir as normas da CEDH, o que de fato não aconteceu com o Sistema Interamericano (situação que começa a se modificar lentamente). Neste,

¹⁷ De acordo com Ivo Dantas, embora a identificação da norma em si seja importante, é sobretudo sobre os fatores elencados nas letras “b” e “c” que os pesquisadores devem se debruçar. DANTAS, Ivo, op. cit., p. 222.

A ATUAÇÃO DO CONSELHO PERMANENTE E DA ASSEMBLÉIA GERAL DA OEA NA SUPERVISÃO DO CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: COMPARATISMOS E CONSIDERAÇÕES PARA UM MECANISMO MAIS EFICIENTE

sente-se a necessidade de que seus órgãos políticos e os Estados se comprometam mais profundamente com o sistema¹⁸.

Em se tratando do mecanismo de supervisão de cumprimento de sentenças da Corte IDH, através dos instrumentos que lhe confere a Convenção Americana, a Corte iniciou, de uma parte, um processo que tende a desenvolver um mecanismo de supervisão susceptível de se apoiar sobre uma ação conjunta de um órgão político da OEA, quando o controle jurisdicional que realiza prova ser insuficiente. De outra parte, tende a desenvolver mecanismos alternativos de acompanhamento da execução das sentenças para reforçar o mecanismo jurisdicional¹⁹, a exemplo das audiências públicas de acompanhamento de execução.

No tocante ao mecanismo político de supervisão, este se encontra estabelecido no art. 65 da Convenção Americana, que determina que a Corte submeterá à consideração da Assembléia Geral da Organização, em cada período ordinário de sessões, um relatório sobre suas atividades no ano anterior. Ao final, determina que “de maneira especial, e com as recomendações pertinentes, indicará os casos em que um Estado não tenha dado cumprimento a suas sentenças”.

Este procedimento de apresentação do relatório é realizado da seguinte maneira: Uma vez que a Corte Interamericana aprova o seu relatório anual, ele é remetido ao Presidente do Conselho Permanente da OEA. Por sua vez, o Conselho Permanente transmite o relatório a sua Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos (CAJP), que escuta a apresentação do mesmo por parte do Presidente da Corte IDH, delibera sobre o relatório e adota uma resolução que transmite ao Conselho Permanente. Este reenvia a resolução à Assembléia Geral. Na prática, a resolução que é aprovada pela CAJP é a mesma que conhece e aprova o Conselho Permanente e a Assembléia Geral. Vale salientar que o texto que aprova a CAJP se dá por consenso, e assim, basta que o Estado que figura como descumpridor de uma sentença se oponha à aprovação do relatório, para que o Estado não seja citado na resolução que aprova a CAJP, e conseqüentemente no Conselho e na Assembléia Geral²⁰.

¹⁸ GARCÉS, Andrée Viana, op. cit., p. 55-56.

¹⁹ SEMINARA, Letizia. Les Effets des Arrêts de La Cour Interaméricaine dès Droits De L’homme. Bruxelles: Bruylant, 2009, p. 317.

²⁰ ROBLES, Manuel E. Ventura. La Supervisión del Cumplimiento de Sentencias en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. In: Anuario Hispano-Luso-Americano

Interessante notar que o exame dos relatórios da Corte na Assembléia Geral da OEA nos últimos anos não tem ultrapassado meia hora. Viviana Krsticevic ainda detalha que na Assembléia Geral de Quito, em 2004, a Corte e a Comissão tiveram cinco minutos para a discussão do relatório anual, e em 2005 (Assembléia Geral em Fort Laudardale), 10 minutos respectivamente²¹. Assim, não há uma discussão sobre o descumprimento específico de um caso mencionado²², bem como sobre que medidas poderiam ser tomadas para tentar forçar o Estado a cumprir os dispositivos da sentença da Corte.

Um dos motivos dessa falta de discussão e proposição de medidas para os Estados que não cumprem as decisões da Corte IDH, está no fato de que os próprios Países da região despreocuparam-se “amplamente, em diversas ocasiões, de seu papel de protetores coletivos do sistema. Situações críticas de descumprimento foram, por vezes, tratadas com atitude indiferente ou tímida pela maior parte dos Estados da região”²³.

Nesta ordem de idéias, e para tentar solucionar o problema, a doutrina tem posto algumas situações que poderiam ser vislumbradas: A primeira, defendida por Cançado Trindade, ensejada na criação de um futuro protocolo à Convenção Americana, com a inclusão do seguinte dispositivo, ao final do artigo 65 da CADH: “A Assembléia os enviará ao Conselho Permanente, para estudar a matéria e render um relatório, para que a Assembléia Geral delibere a respeito”²⁴.

O objetivo desta inclusão seria a criação de um grupo de trabalho permanente no seio da CAJP, integrado por representantes dos Estados Membros da Convenção Americana, que iriam supervisionar de forma permanente o estado do cumprimento das decisões da Corte IDH (daqueles Estados declarados descumpridores), a qual apresentaria seus relatórios à CAJP. Esta, por sua vez, relataria ao Conselho Permanente, para preparar seu relatório para deliberação da Assembléia Geral a

de Derecho Internacional. Madrid: Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, 2007, p. 200.

²¹ KRSTICEVIC, Viviana. Reflexões sobre a Execução das Decisões do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. In: CEJIL (Org.). Implementação das Decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos: Jurisprudência, Instrumentos Normativos e Experiências Nacionais. Rio de Janeiro: Centro pela Justiça e o Direito Internacional, 2009, p. 33-34.

²² ROBLES, Manuel E. Ventura, op. cit., p. 202.

²³ KRSTICEVIC, Viviana, op. cit., p. 34-35.

²⁴ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; ROBLES, Manuel E. Ventura (Org.). El Futuro de La Corte Interamericana de Derechos Humanos. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003, Anexo II, p. 257.

A ATUAÇÃO DO CONSELHO PERMANENTE E DA ASSEMBLÉIA GERAL DA OEA NA SUPERVISÃO DO CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: COMPARATISMOS E CONSIDERAÇÕES PARA UM MECANISMO MAIS EFICIENTE

respeito. Assim, se criaria um mecanismo que atuaria permanentemente na supervisão do cumprimento das sentenças de forma individual, e não uma única vez por ano, como acontece atualmente²⁵.

A sugestão do Ilustre Cançado Trindade é bastante pertinente, sem embargo uma proposta nestes moldes terminaria por levar a uma semelhança (não igualdade) ao sistema europeu, deixando ainda nas mãos dos Estados o acolhimento, análise e resolução dos casos pendentes - o que poderia resultar na mesma situação atual, e que resultaria pouco efetivo²⁶. Uma opção de auxílio a esta proposição seria colocar também em prática as prerrogativas que a Convenção Americana outorga à Corte IDH para potencializar a garantia coletiva dos Estados, e que não tem sido utilizada. De acordo com Viviana Krsticevic, entre as alternativas adicionais à disposição da Corte, esta poderia recomendar:

Que se iniciem gestões diplomáticas para analisar as possibilidades de cumprir com as obrigações, solicitar cooperação internacional para facilitar reformas estruturais ou o pagamento de indenizações, pedir aplicação da Carta Democrática Interamericana, entre outras. Adicionalmente, a Assembléia também está autorizada a efetuar uma série de recomendações aos Estados Membros – sem caráter vinculante – como, por exemplo, a imposição de sanções econômicas ao Estado que descumpre, que os Estados incluam o pagamento de indenizações ou o cumprimento das sentenças como uma condição para os processos de integração ou para a conclusão de acordos econômicos ou empréstimos, por exemplo²⁷.

Na visão de Letizia Seminara, quando o problema da execução das sentenças encontra-se na esfera meramente política (boa vontade) dos Estados, parece por conseguinte mais adequado aplicar-lhes também um tratamento político subsidiário que vem ao socorro do tratamento jurídico. Em suma, para esta jurista, o mecanismo jurisdicional de controle é necessário, mas ele não é totalmente suficiente, pois a prática interamericana mostra que o descumprimento sistemático de determinados dispositivos

²⁵ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; ROBLES, Manuel E. Ventura, op. cit., p. 257-258.

²⁶ BERISTAIN, Carlos Martín. Diálogos sobre la Reparación: Experiencias en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. San José, IIDH, Tomo I, 2008, p. 609.

²⁷ KRSTICEVIC, Viviana, op. cit., p.. 34-35.

das decisões da Corte IDH esconde problemas práticos ou políticos, ou mesmo os dois problemas ao mesmo tempo²⁸.

Em outra abordagem, Beristain recorda que outra proposição seria manter os casos sobre o controle total da Corte Interamericana, que já se declarou competente para realizar a supervisão do cumprimento das sentenças, e que contasse com algum mecanismo independente, unindo assim a supervisão das sentenças ao conjunto do processo, desde a admissão do caso²⁹.

Andrée Viana Garcés também trata esta questão da prática do controle jurisdicional da execução das sentenças pela Corte IDH, afirmando que ainda que este seja um mecanismo de pressão – mais do que efetivamente para se assegurar a efetividade de sua jurisprudência – é uma maneira de informar ao sistema os avanços e efeitos de suas decisões, posto que a Corte expede resoluções nas quais estuda e declara se foram cumpridas ou não as ordens emanadas de suas sentenças. De acordo com o jurista, esta opção do sistema interamericano (referente ao controle jurisdicional) se explica se se tem em mente que tanto a Corte como a Comissão funcionam de acordo com estratégias que pressupõem a incapacidade dos Estados para proteger diretamente os direitos garantidos pela CADH. Nesse sentido, o argumento para explicar que a Corte tenha estendido suas funções judiciais até a supervisão de sentenças, partiria do fato de que: a) em realidade, a execução de uma sentença da Corte depende da vontade dos Estados condenados (e que por sua vez, têm demonstrado que não querem ser controlados, nem controlar os demais Estados no âmbito político da Assembléia Geral³⁰); b) este fato supõe uma lacuna na eficácia do sistema³¹.

Por fim, concordamos ainda com o autor quando afirma que em consequência destes fatores, supor que um órgão político composto por representantes destes mesmos Estados seria rigoroso e exigente na hora de avaliar se foram cumpridas ou não as ordens das sentenças da Corte IDH, seria uma ingenuidade³².

É neste sentido que afirmamos que qualquer proposta de alteração ao mecanismo de supervisão de execução das sentenças da Corte Interamericana deve levar em consideração todas estas nuances fáticas dos Estados que compõem o Sistema. Como já afirmado anteriormente, o sistema europeu se baseia na confiança dos Estados

²⁸ SEMINARA, Letizia, op. cit., p. 298-302

²⁹ BERISTAIN, Carlos Martín, op. cit., p. 609

³⁰ CORAO, Carlos M. Ayala. La Ejecución de Sentencias de La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estudios Constitucionales, Chile, ano 5, n. 1, 2007, p. 131.

³¹ GARCÉS, Andrée Viana, op. cit., p. 59.

³² Ibid., p. 59-60.

A ATUAÇÃO DO CONSELHO PERMANENTE E DA ASSEMBLÉIA GERAL DA OEA NA SUPERVISÃO DO CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: COMPARATISMOS E CONSIDERAÇÕES PARA UM MECANISMO MAIS EFICIENTE

Membros, e assim não é absurda a opção de “desjudicializar” a vigilância e o controle da execução das sentenças do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, relegando ao Comitê de Ministros esta função.

Sem embargo, é notável que os Estados que aceitaram a competência da Corte IDH têm tentado agir com um maior compromisso com as obrigações do Sistema Interamericano, ainda que não costumem cumprir as ordens judiciais com celeridade e integralmente, principalmente quando se trata de reparações não-financeiras. A Corte IDH, por sua vez, não tem sido flexível a respeito do cumprimento de suas sentenças, e nem tem diminuído o grau de proteção e reparação disposto nas suas decisões³³. Em outros termos, a Corte tem cumprido o seu papel. Resta agora os Estados agirem de acordo com os compromissos que assumiram com o Sistema Interamericano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se das explanações realizadas no presente trabalho, que qualquer proposta de alteração ao mecanismo de supervisão de execução de sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos deve partir de um método de direito comparado que compreenda as peculiaridades da realidade fática dos Estados que aceitaram a jurisdição da Corte Interamericana, no tocante à execução de suas sentenças, bem como das características do sistema análogo comparado – no caso, o Sistema Europeu de Proteção dos Direitos Humanos.

Enfatiza-se que a escolha de uma proposição de um modelo de supervisão jurisdicional ou político (ou de ambos em conjunto), deve tomar em consideração que os países da América Latina não tem efetivado completamente as sentenças da Corte IDH, bem como agido com celeridade, e tampouco têm se comprometido em controlar e serem controlados pela Assembléia Geral da OEA. Conseqüência deste fato é que existe um percentual de 87% dos casos julgados pela Corte até 2009 em situação de supervisão de cumprimento.

Assim, observa-se que o atual sistema de supervisão de sentenças da Corte (em seu aspecto jurisdicional e político) não tem resultado efetivo. Neste sentido é que se busca uma compreensão do que poderia ser mais adequado para uma melhorar sua

³³ GARCÉS, Andrée Viana, op. cit., p. 60.

eficácia, pelo que se considera que um controle estritamente jurídico poderia ser uma saída plausível ante as características do sistema interamericano.

No entanto, esta é uma conclusão ainda inicial, tratando-se apenas de considerações metodológicas, pelo que o estudo continuará a ser realizado na busca de uma proposição mais específica e que traduza conseqüências mais concretas.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Isabela Piacentini. A execução das sentenças da Corte Interamericana. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, Curitiba, v.3, n.3, jan./jun. 2006.

BERISTAIN, Carlos Martín. **Diálogos sobre la Reparación: Experiencias en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos**. San José, IIDH, Tomo I, 2008.

CARVALHO, Welinton. **Direito Comparado: Método ou Ciência**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 45, n. 180, out/dez 2008, p. 139-145.

CONSTANTINESCO, Leontin-Jean, **Tratado de Direito Comparado: Introdução ao Direito Comparado**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

CORAO, Carlos M. Ayala. La Ejecución de Sentencias de La Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Estudios Constitucionales**, Chile, ano 5, n. 1, 2007, p. 127-201.

DANTAS, Ivo. **Direito Constitucional Comparado: Introdução. Teoria e Metodologia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

GARCÉS, Andrée Viana. Sistemas Europeo y Americano de Protección de Derechos Humanos. Coincidencias, Fraccionamientos Temporales y Mutuas Influencias. In: GARCÉS, Andrée Viana; SÁNCHEZ, Miguel Revenga. (Org.). **Tendencias Jurisprudenciales de La Corte Interamericana y Del Tribunal Europeo de Derechos Humanos**. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2008, p. 17-71.

IBÁÑEZ, Santiago González-Varas. Presente. Pasado y Futuro del Derecho Comparado. **Revista Chilena de Derecho**, v. 26, n. 3, 1999, p. 649-685. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2650152>>. Acesso em 20 mar. 2010

JÁCOME, Jorge González. El Uso del Derecho Comparado Como Forma de Escape de La Subordinación Colonial. **International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional**, n. 7, jan/maio 2006, p. 295-338. Disponível em:

A ATUAÇÃO DO CONSELHO PERMANENTE E DA ASSEMBLÉIA GERAL DA OEA NA SUPERVISÃO DO CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: COMPARATISMOS E CONSIDERAÇÕES PARA UM MECANISMO MAIS EFICIENTE

<<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=82400706>>.

Acesso em 20 mar 2010.

KRSTICEVIC, Viviana. Reflexões sobre a Execução das Decisões do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. In: CEJIL (Org.). **Implementação das Decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos: Jurisprudência, Instrumentos Normativos e Experiências Nacionais**. Rio de Janeiro: Centro pela Justiça e o Direito Internacional, 2009, p. 15-103.

LAMBERT-ABDELGAWAD, Elisabeth. **The Execution of Judgments of the European Court of Human Rights**. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2002.

ROBLES, Manuel E. Ventura. La Supervisión del Cumplimiento de Sentencias en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. In: **Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional**. Madrid: Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, 2007, p. 169-206.

SEMINARA, Letizia. **Les Effets des Arrêts de La Cour Interaméricaine dès Droits De L'homme**. Bruxelles: Bruylant, 2009.

SERRANO, Pablo Jiménez. **Como Utilizar o Direito Comparado para Elaboração de Tese Científica**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SUNDBERG, Fredrik G.E.. Control of Execution of Decisions Under the ECHR – Some Remarks on the Committee of Ministers' Control of the Proper Implementation of Decisions Finding Violations of the Convention. In: Alfredsson, Gudmundur, et al. (Org.). **International human rights monitoring mechanisms: essays in honour of Jakob Th. Möller**. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2001, p. 568.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; ROBLES, Manuel E. Ventura (Org.). **El Futuro de La Corte Interamericana de Derechos Humanos**. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003, Anexo II, p. 207-265.