

São Paulo, 05 de dezembro de 2012

Excelentíssima Senhora  
**Embaixadora Glaucia Silveira Gauch**  
Depto.de Direitos Humanos e Temas Sociais-MRE

Excelentíssimo Senhor  
**Conselheiro Carlos Eduardo da Cunha Oliveira**  
Divisão de Direitos Humanos - MRE

Excelentíssimo Senhor  
**André Sabóia Martins**  
Assessoria Internacional - SDH

**Ref.: Considerações acerca das propostas do governo brasileiro ao Conselho Permanente sobre o processo de fortalecimento do Sistema Interamericano**

Excelentíssima Senhora e Excelentíssimos Senhores,

Com referência ao processo de fortalecimento, as organizações que assinam esta carta gostariam de formular alguns comentários em torno das propostas encaminhadas pelo Brasil ao Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos (OEA) sobre a implementação das Recomendações do Grupo de Trabalho.

Muito embora o documento brasileiro manifeste o reconhecimento da importância do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), várias de suas propostas suscitam preocupação.

Assim, se bem o Brasil afirma estar contribuindo para aperfeiçoar a atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e preservar sua autonomia e independência, **suas propostas**, especialmente aquelas com relação ao trâmite dos casos e pedidos de medidas cautelares, **tendem a enrijecer o processo em detrimento da proteção das vítimas.**

Ademais, preocupam as afirmações ao longo do documento brasileiro que fazem referência à necessidade de “assegurar cada vez maior legitimidade ao SIDH”, como se essa legitimidade estivesse colocada em dúvida.

**Medidas Cautelares**

Acerca da exigência prevista no três primeiros pontos das recomendações à Comissão Interamericana, a proposta de se precisar melhor os critérios de gravidade, urgência e irreparabilidade no próprio Regulamento da CIDH está em descompasso com a natureza de *common law* do Sistema Interamericano.

A definição destes critérios, assim como do conteúdo normativo dos artigos da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), é feita pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) e Comissão Interamericana através de suas próprias decisões. Sobretudo no caso de conceitos normativos abertos, a determinação estrita de seu sentido acaba por limitar seu escopo de proteção. No próprio direito interno brasileiro, na tutela de urgência, a noção de urgência e gravidade é definida *in casu*.

Embora a proposta de maior fundamentação das medidas cautelares possa parecer uma proposta positiva nos trabalhos da CIDH, seu impacto efetivo em um corpo de funcionário extremamente reduzido tem como provável efeito a paralisação dos trabalhos do Grupo Proteção. Ressaltamos que a decisão da CIDH não é de caráter jurisdicional. Ao invés de se impor a necessidade de fundamentação de todas as decisões antes que a CIDH esteja devidamente aparelhada para tal, mais sentido faria o movimento inverso.

Ainda sobre o tema, em nada se justifica a exigência de maioria qualificada nos casos de adoção de medidas cautelares sem oitiva do Estado quando a CIDH estiver reunida em sessão. Outro ponto preocupante é o ponto (k), que traz a possibilidade de levantamento da medida no caso de recusa do beneficiário em recebê-las. Esta vem sendo uma justificativa utilizada pelos Estados para solicitar seu levantamento, porém na maioria dos casos o mesmo ocorre por absoluta inadequação das medidas fornecidas (como proteção policial em casos de ameaça de mortes por policiais). A inserção desta possibilidade no próprio regulamento da CIDH pode abrir uma perigosa porta para o levantamento indevido de cautelares.

No mesmo sentido, o respaldo e a insistência na proposta de que a CIDH não possa emitir medidas cautelares nos casos em que a Corte recusou o pedido de medidas provisórias fere a autonomia da CIDH e limita a proteção das vítimas. Apesar dos elementos de urgência, gravidade e irreparabilidade terem que ser aplicados por ambos os órgãos, cada um o faz dentro de suas respectivas competências na consideração das circunstâncias particulares de cada situação que chegue a seu conhecimento. Ademais, há de se levar em conta que os requisitos de prova não são os mesmos nos dois âmbitos e que as medidas provisórias da Corte IDH são outorgadas, seguindo o texto da Convenção, em casos de “extrema gravidade”, enquanto que o Regulamento da CIDH fala apenas em “gravidade”. A diferença no texto não pode ser tida como mera eventualidade, mas sim como demonstração do diferente ônus probatório e fático exigido em cada um dos casos.

### **Trâmite dos casos**

A proposta de arquivamento de casos por longa inatividade processual, sem levar em consideração os diferentes fatores que causam a demora pode levar a decisões problemáticas e desconectadas da realidade. É importante lembrar que a inatividade processual é muitas vezes decorrente da inação do próprio Estado, enquanto que a dificuldade em obter dados ou documentar as violações é, infelizmente, um fato constante no trabalho das organizações de direitos humanos das Américas. Outrossim, a CIDH já vem implementando uma política crescente de arquivamento de casos inativos e a proposta subscrita pelo Estado brasileiro parece não dialogar com a prática vigente da CIDH.

A proposta de prazos, mesmo que indicativos, do ponto (c) não encontra-se de acordo com a natureza informal do procedimento perante a CIDH. Neste sentido, muitas das propostas parecem exigir um grau maior de formalidade, judicializando excessivamente o procedimento no órgão.

### **Soluções Amistosas**

A proposta presente no ponto (c) de ampliar o processo de solução amistosa inclusive para depois da emissão do informe de mérito não nos parece adequada, assim como desnecessário que a primeira notificação ao Estado informe desta possibilidade. Todo país no polo passivo de um procedimento na CIDH pode sinalizar o interesse de realizar uma solução amistosa, como inclusive o Brasil já vem fazendo.

Ainda acerca do ponto (c), caso seja possível a celebração de uma solução amistosa depois do relatório de mérito, tornar-se-á muito difícil que a mesma ocorra antes do relatório, pois não haveria nenhum estímulo para o Estado buscar uma negociação caso possa simplesmente esperar até que a CIDH se pronuncie acerca do mérito. Ademais, a recente experiência do cumprimento negociado ainda é extremamente incipiente e esta alteração poderia prejudicar o aprofundamento desta tentativa de melhor implementação das decisões da CIDH que nos parece poder render bons frutos.

## **Capítulo IV**

Queremos chamar a atenção para a importância da preservação da natureza não litigiosa do mecanismo do Capítulo IV. Por isso, vemos com apreensão a proposta brasileira de incluir no

Capítulo IV a resposta do Estado avaliado. A sua inclusão não pode conferir a este mecanismo um caráter de contraditório. Ademais, há que se considerar que a formatação atual do Capítulo IV já traz as informações fornecidas pelo Estado e serve como um balanço geral a partir de todos os dados coletados – junto à sociedade civil, Estado e demais órgãos e entidades que possam ter informações relevantes.

### Código de conduta

A proposta brasileira de adoção pela CIDH de um código de conduta que preze pela autonomia do órgão e ao mesmo tempo tome como parâmetro o instrumento adotado no âmbito das Nações Unidas para o Grupo de Procedimentos Especiais (GPE) traz consigo inúmeras incongruências.

O referido código de conduta que se aplica ao GPE vem demonstrando diversos problemas que são apontados tanto pelos expertos aos quais se aplica como pela sociedade civil.

A proposta de sua adoção no âmbito da ONU partiu de uma iniciativa de Estados, e não de um diálogo entre estes, sociedade civil e os relatores que deveriam cumpri-lo. A contradição da elaboração por Estados de um código de conduta que serve para estabelecer direitos e deveres dos expertos que trabalham justamente para promover e proteger direitos humanos que eventualmente não sejam observados por estes mesmos Estados fica evidente não só pela linguagem adotada no instrumento, mas também pelas inúmeras denúncias estatais de violação do código pelos relatores.

Dito código que diz prezar pela autonomia e independência dos relatores/expertos, na verdade estabelece limitações mandatórias ao seu modo operacional e conduta. Exemplo é seu artigo 12 (b) que **determina** moderação e discrição na conduta do mandato. A linguagem determinando a conduta dos relatores especiais demonstra a desconsideração à independência dos mesmos para conduzir seus trabalhos da forma que pensarem mais produtiva. Assim também o faz o artigo 6º do instrumento, determinando como deve conduzir-se o relator frente às suas análises de eventuais violações. Já o artigo 13 proíbe os expertos de fazerem qualquer declaração a respeito de suas conclusões frente a determinado Estado sem antes dar ao governo o tempo adequado de responder a tais conclusões e, quando da declaração, expressar o posicionamento do governo analisado. A inclusão da resposta do governo em si poderia ser vista como uma boa prática, mas a linguagem do artigo traz insegurança jurídica na medida em que permite que determinado Estado atrase a publicação de eventuais conclusões de forma injustificada e arbitrária ou acuse um experto de violação do código por não haver esperado a resposta por um tempo que não é determinado. Por fim, o artigo 15 estabelece que os relatores especiais podem ser responsabilizados por suas eventuais “desvios” de conduta, por um órgão intergovernamental composto justamente dos Estados que podem eventualmente ser analisados pelos expertos e por óbvio não têm interesse na divulgação de patentes violações a direitos humanos pelas quais possam ser responsabilizados.

Longe de ser uma hipótese, a utilização do código de conduta para frear os esforços de expertos que trabalham pela devida observação de Estados aos direitos humanos é uma realidade. Países já fizeram uso do código de conduta para requerer a exoneração de relatores especiais por interpretarem sua conduta como violadora do código.<sup>1</sup> A utilização do código como instrumento político para definhar o sistema de proteção no âmbito da ONU é constante.<sup>2</sup> O risco de este instrumento ser utilizado como catalizador de forças que podem causar um efeito resfriador no

---

<sup>1</sup> Vide, e.g., declarações de Índia e Rússia em U.N. Doc. 8/PRST/2 de 18 de junho de 2008. No mesmo sentido, veja também declaração do Grupo Africano em <http://webcast.un.org/ramgen/ondemand/conferences/unhrc/eleventh/hrc090608am-eng.rm?start=00:08:06&end=00:13:24>

<sup>2</sup> Vide, e.g., declarações do Grupo Africano e da Organização da Conferência Islâmica discorrendo sobre violações do código pelo Relator especial para a Promoção e Proteção de Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais no Combate Contra o Terrorismo (U.N. Doc. GA/SHC/3970 (Nov. 24, 2009), disponível em <http://www.un.org/News/Press/docs/2009/gashc3970.doc.htm>; e <http://portal.ohchr.org/portal/page/portal/HRCExtranet/10thSession/OralStatements/100309/Tab1/Tab1/Pakistan%20on%20behalf%20of%20OIC.pdf>.

trabalho dos expertos em questão é real e é ainda hoje tema de debates acalorados no âmbito das Nações Unidas.

Proposta melhor parece ser a advinda da própria CIDH que já se dispôs a preparar e publicar um código de conduta que sistematize seus regulamentos e traga maior previsibilidade sobre seus trabalhos a todos os atores do sistema.<sup>3</sup> Tal proposta dá o devido peso a autonomia e independência do organismo, traz para os interessados os resultados almejados e não faz uso de um instrumento que vem sendo contestado desde sua criação, que se aplica a um organismo de caráter essencialmente distinto do da CIDH e que vem inclusive gerando polêmica por dar vazo à criação de um verdadeiro corpo jurisdicional, composto por pessoas indicadas por Estados, que decidiria sobre o eventual desvio de conduta de expertos e quais seriam as punições que mereceriam – em patente desrespeito à independência e imparcialidade pelas quais o próprio código diz tanto prezar.

### **Recursos financeiros**

Muito nos preocupa a falta de propostas concretas sobre a questão da falta de recursos da CIDH. Nas suas propostas, o Brasil elenca seis novos estudos ou ferramentas que a CIDH deveria desenvolver, além de uma intensificação nos trabalhos da Comissão com vistas ao aprimoramento da justificação das medidas cautelares. A elaboração de novos estudos ou a intensificação de suas outras atribuições, sem a consideração de recursos adicionais, poderá debilitar a CIDH que já encontra-se em uma situação financeira muito comprometida.

Espera-se do Brasil propostas mais robustas que tendam realmente a resolver uns dos principais problemas atuais do sistema, que é a limitação de recursos financeiros e humanos. Um incremento na contribuição financeira por parte do governo brasileiro demonstraria comprometimento à implementação das propostas e contribuiria substancialmente à superação de um dos grandes desafios da CIDH. Ademais, espera-se uma postura proativa do Brasil junto a outros países para que eles também ampliem suas contribuições financeiras aos trabalhos da Comissão Interamericana.

### **Conclusão**

Por fim, cabe destacar que embora as propostas à Comissão sobre universalização possam trazer alguma inovação à questão, cabe prioritariamente aos Estados - e não a CIDH - instar aos países que não tenham ratificado os instrumentos a fazê-lo. Neste sentido, o silêncio brasileiro perante a saída da Venezuela da Convenção evidencia uma contradição com a importância que o Brasil diz estar atribuindo à questão da universalidade do sistema.

Esperamos que o Brasil reveja estes pontos e fiquemos a disposição para ampliar informações sobre cada um deles.

Atenciosamente,

### **Assinam esta carta:**

Artigo 19

Conectas Direitos Humanos

Justiça Global

---

<sup>3</sup> Vide Respuesta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos respecto de las recomendaciones contenidas en el Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, p. 48.