

A EXCEPCIONALIDADE DA REGRA DE ESGOTAMENTO DOS RECURSOS INTERNOS NA JURISDIÇÃO DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS.

Julio Cesar Veiga Bezerra¹, Fabio Costa Morosini²

1. Bolsista do Programa de Iniciação Científica da UFRGS

2. FD/UFRGS - Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito (Orientador)

Resumo:

A regra de esgotamento dos recursos internos, no âmbito do direito internacional, constitui-se como medida que restringe a possibilidade de um Estado responder internacionalmente por danos que não teve a oportunidade de reparar valendo-se de seu direito interno.

Tal regramento representa um dos requisitos de admissibilidade de petições perante o Sistema Interamericana de Direitos Humanos (SIDH). Encontra previsão no art. 46(1)(a) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH); no entanto, é excepcionada pela própria CADH, em seu art. 46(2), quando da ocorrência de eventos taxados no texto legal.

Considerando as formas variadas de aplicação das exceções previstas no art. 46(2), pelos órgãos do SIDH, a presente pesquisa tem por objetivo investigar quais são os critérios utilizados por esses órgãos, quais sejam a Corte e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, para aplicar as exceções à regra de esgotamento dos recursos internos.

Palavras-chave: Esgotamento dos recursos internos; art. 46(2) da CADH; Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Apoio financeiro: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Trabalho selecionado para a JNIC pela instituição: UFRGS.

Introdução:

A regra de esgotamento dos recursos internos é um princípio clássico do direito internacional, relacionada, originalmente, à atribuição de responsabilidade internacional a um Estado por danos causados a estrangeiros. Seu fundamento pauta-se no respeito à soberania nacional, uma vez que constitui medida que restringe a possibilidade de um Estado responder por danos que não teve a oportunidade de reparar valendo-se de seu direito interno. Durante a segunda metade do século XX, o emergente Direito Internacional dos Direitos Humanos adotou esse regramento,

que hoje se encontra integrado aos requisitos de admissibilidade de denúncias nos sistemas regionais de proteção aos direitos humanos.

Dentre esses sistemas, destaca-se o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (SIDH), que surge como um desdobramento das propostas de integração regional no continente americano. Dentre os requisitos de admissibilidade dos casos pelos órgãos do SIDH, mais especificamente, pela Comissão Interamericana (CIDH), encontra-se o esgotamento de recursos internos, sem o qual não se pode instaurar processo de investigação contra Estados integrantes daquele sistema.

Sendo assim, conforme expressa a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), em seu art. 46(1)(a), para que uma petição apresentada seja admitida pela CIDH, é necessário: “que hajam sido interpostos e esgotados os recursos da jurisdição interna, de acordo com os princípios de direito internacional geralmente reconhecidos”. No entanto, a própria CADH excepciona essa regra em seu art. 46(2), nos casos em que: “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”.

Considerando o caráter elementar da regra em questão enquanto princípio do direito internacional, a presente investigação justifica-se no fato de que é um traço marcante da prática dos órgãos do SIDH a variedade nas formas de interpretação e aplicação das exceções previstas no art. 46(2). Nesse sentido, esta pesquisa tem por objetivo investigar quais são os critérios utilizados por esses órgãos, quais sejam a Corte Interamericana (Corte IDH) e a CIDH, para aplicar as exceções à regra de esgotamento dos recursos internos.

Metodologia:

A presente pesquisa emprega metodologia empírica, pautando-se,

essencialmente, em uma análise jurisprudencial da Corte IDH, bem como no exame dos relatórios emitidos pela CIDH, a fim de investigar como as exceções à exigência de esgotamento dos recursos internos são aplicadas por essas instâncias. Ademais, utiliza-se literatura nacional e estrangeira com fins de aprofundar a compreensão do tema do esgotamento dos recursos internos no Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Primeiramente, realizou-se revisão bibliográfica de importantes obras na seara do Direito Internacional Público e, especialmente, do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Essa análise inicial de literatura teve como objetivo a apreensão dos principais conceitos que norteiam a regra de esgotamento dos recursos internos, a fim de estabelecer a base teórica sobre a qual seriam realizadas a pesquisa e análise da jurisprudência e dos relatórios.

Nessa fase da pesquisa, foram utilizados autores como Crawford (2014) a fim de estabelecer o conceito da regra no âmbito do Direito Internacional e, posteriormente, Piovesan (2013) para contextualizar o referido regramento dentro do Sistema Interamericano. Ainda nesse estágio, a principal leitura adotada fora o autor Cançado Trindade (1997), que dedicou o estudo do requisito de esgotamento dos recursos internos como tema central de sua obra. Nesse sentido, tal escrito fora utilizado com vistas a compreender o surgimento e evolução histórica da regra no Direito Internacional e, considerando a data de publicação da obra, quais foram os critérios utilizados pelos órgãos do SIDH para aplicar, até o final do século XX, tal requisito de admissibilidade.

Posteriormente, passou-se à pesquisa e análise da jurisprudência da Corte IDH e dos relatórios da CIDH. Para a seleção dos casos a serem analisados, buscou-se um critério que prestigiasse a relevância do caso no tratamento da regra, bem como a repercussão gerada, a partir dele, para o SIDH como um todo. Nesse sentido, então, coletou-se, da totalidade dos relatórios da CIDH e dos julgados da Corte IDH, aqueles casos considerados paradigmáticos na abordagem do esgotamento dos recursos internos como requisito de admissibilidade de petições no SIDH. Verificou-se ainda que o caráter paradigmático desses casos fora também confirmado pela doutrina especializada no tema (CANÇADO TRINDADE, 1997).

Por fim, vale destacar que a principal fonte utilizada para a consulta dos casos, na íntegra, foram os *websites* da Comissão e da Corte Interamericana. No caso da CIDH, os relatórios analisados foram apenas os de

admissibilidade, haja vista que é nesse estágio processual em que a Comissão examina a regra do art. 46 da CADH. Os julgados da Corte IDH, por sua vez, foram pesquisados a partir da ferramenta de consulta jurisprudencial disponível em seu *website*, com auxílio da coleção, elaborada pelo Ministério da Justiça (2014), que compiliou as principais decisões da Corte.

Resultados e Discussão:

A partir da análise da jurisprudência da Corte IDH e dos relatórios da CIDH, identificou-se a ocorrência de determinados padrões quando da aplicação das exceções, pelos órgãos do SIDH, à regra de esgotamento dos recursos internos. Nesse sentido, tais padrões possibilitaram a definição de três características relativas ao exercício de aplicação das exceções: o exame de adequação e efetividade dos recursos internos (i); o reconhecimento de outras exceções não abarcadas pelo art. 46(2) (ii); e a valoração da natureza e caráter gravoso da violação (iii).

Quanto ao (i), apesar de não serem mencionadas as exatas expressões no art. 46(2) da CADH, o exame de **adequação e efetividade** dos recursos internos constitui pressuposto básico para que sejam aplicadas as exceções à regra do esgotamento. Nesse sentido, também se analisa a conformidade dos recursos internos do Estado reclamado com as regras do devido processo legal; previstas no art. 8 da CADH. Tal entendimento foi adotado pela Corte IDH, pela primeira vez, no caso *Velásquez Rodríguez v. Honduras*. A partir deste julgado, os casos subsequentes que analisaram a regra do esgotamento passaram a adotar os critérios acima mencionados para aplicar as exceções.

Ademais, a respeito do (ii), a pesquisa revelou que há exceções à regra do esgotamento não abarcadas pelo art. 46(2), tendo em vista que são construídas e declaradas a partir da jurisprudência da Corte IDH e dos relatórios da CIDH. Este é o exemplo da Opinião Consultiva (OC) 11/90 da Corte IDH, que reconheceu, também como **exceções** ao requisito de admissibilidade do esgotamento dos recursos internos, a incapacidade de o indivíduo peticionário fazer uso dos recursos internos em razão de sua indigência (1) e a impossibilidade de esse indivíduo contar com representação ou assistência judiciária em razão do clima de temor generalizado entre os advogados (2). Portanto, é possível afirmar que essa decisão evidenciou o caráter não taxativo do rol de exceções previstos no art. 46(2).

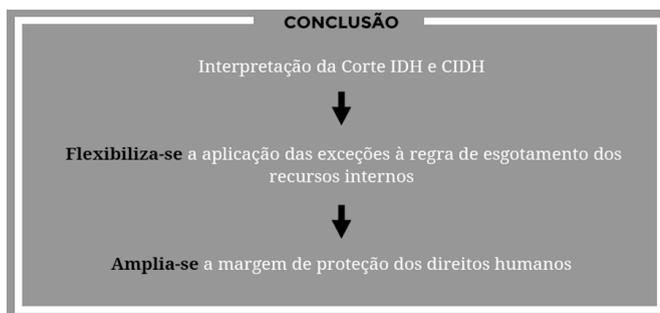
Por fim, em relação ao (iii), identificou-se que a **natureza e gravidade** das violações

de direitos humanos denunciadas à Comissão demonstram-se, nos casos analisados, determinantes na flexibilização da regra do esgotamento dos recursos internos e, por consequência, na aplicação das exceções elencadas no art. 46(2) da CADH. Como exemplo, há os casos *La Pólvara* (envolvendo a Nicarágua) e nº 9449 (envolvendo o Peru), que se excepcionou a regra do art. 46(1) em razão das naturezas gravosa e “bastante séria” das violações cometidas.

Conclusões:

Mediante análise dos casos da Corte IDH e CIDH, no ponto em que se aplica as exceções previstas no art. 46(2), é possível extrair as linhas interpretativas adotadas por esses órgãos quando do tratamento do requisito de admissibilidade do esgotamento dos recursos internos e, conseqüentemente, da aplicação das exceções a tal regramento. Nesse sentido, à luz dos resultados obtidos, entende-se que as formas variadas de aplicação das exceções traduzem, na verdade, a flexibilidade que esses órgãos conferem à aplicação de tais excepcionalidades no caso concreto.

Diante do papel do Sistema Interamericano enquanto principal instância de proteção aos direitos humanos no continente americano, bem como de seu objetivo em solidificar um sistema cada vez mais protetivo à pessoa humana, conclui-se que a flexibilidade na aplicação das exceções à regra do esgotamento dos recursos internos, constatada na prática dos órgãos do SIDH, possui a finalidade última de ampliar a margem de proteção dos direitos humanos. Dessa forma, o SIDH utiliza-se de um instituto previsto em sua própria Carta garantidora de direitos, e por meio do juízo de admissibilidade de petições no Sistema, para aprofundar a efetividade dos mecanismos sob seu controle na proteção e promoção dos direitos humanos na região.



Referências bibliográficas

CANÇADO TRINDADE, A. A. **O esgotamento de recursos internos no direito**

internacional. 2ª ed. atualizada. Brasília, Distrito Federal: Editora UnB, 1997.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informes de Admisibilidad**. 2016. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/admisibilidades.asp>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

—. **Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. Washington, 13 nov. 2009.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinión Consultiva OC-11/90**. Opinião Consultiva, San José: Corte Interamericana de Direitos Humanos, 1990.

CRAWFORD, J. **Brownlie's Principles of Public International Law**. 8ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Juriprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Brasília: Prol Editora Gráfica Ltda, 2014.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. San José, 22 nov. 1969.

PIOVESAN, F. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14º ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2013.