



**CAMPUS DE JACAREZINHO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA JURÍDICA
MESTRADO E DOUTORADO**

JOSÉ RICARDO DA SILVA BARON

**SOLUÇÃO AMISTOSA DA COMISSÃO INTERAMERICANA
DE DIREITOS HUMANOS: ANÁLISE DE SUA EFICÁCIA SOB
A PERSPECTIVA DO CUMPRIMENTO DOS ACORDOS
HOMOLOGADOS ENTRE 2011 E 2021**

Jacarezinho
2023

JOSÉ RICARDO DA SILVA BARON

**SOLUÇÃO AMISTOSA DA COMISSÃO INTERAMERICANA
DE DIREITOS HUMANOS: ANÁLISE DE SUA EFICÁCIA SOB
A PERSPECTIVA DO CUMPRIMENTO DOS ACORDOS
HOMOLOGADOS ENTRE 2011 E 2021**

Dissertação apresentada à Universidade
Estadual do Norte do Paraná, como requisito
parcial para a obtenção do título de Mestre em
Ciência Jurídica

Orientador: Prof. Dr. Vladimir Brega Filho

Jacarezinho
2023

Ficha catalográfica elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UENP

Baron, José Ricardo da Silva
Bs Solução Amistosa da Comissão Interamericana de
Direitos Humanos: Análise de sua Eficácia sob a
Perspectiva do Cumprimento dos Acordos Homologados /
José Ricardo da Silva Baron; orientador Vladimir
Brega Filho - Jacarezinho, 2023.
114 p.
Dissertação (Mestrado Acadêmico Direito) -
Universidade Estadual do Norte do Paraná, Centro de
Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação
em Ciência Jurídica, 2023.
1. Comissão Interamericana. 2. Procedimento de
Solução Amistosa. 3. Direitos Humanos. I. Brega
Filho, Vladimir, orient. II. Título.

JOSÉ RICARDO DA SILVA BARON

**SOLUÇÃO AMISTOSA DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE
DIREITOS HUMANOS: ANÁLISE DE SUA EFICÁCIA SOB A
PERSPECTIVA DO CUMPRIMENTO DOS ACORDOS
HOMOLOGADOS ENTRE 2011 E 2021**

Dissertação apresentada à Universidade
Estadual do Norte do Paraná, como requisito
parcial para a obtenção do título de Mestre
em Ciência Jurídica

Prof. Membro 3

Jacarezinho, ____ de ____ de ____.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a todos que estiveram nesse caminho comigo, caminho que não se iniciou com a matrícula em 2021, mas desde a confecção do pré-projeto, que hoje se converte nessa pesquisa, em meados de junho/julho de 2020 quando vivíamos tempos de incerteza no começo da pandemia.

Em ordem temporal, agradeço à professora Marcia Teshima, minha orientadora de graduação nos tempos da Universidade Estadual de Londrina que gentilmente teceu comentários a respeito do meu pré-projeto antes do seu envio para avaliação, mesmo quando não havia obrigação de sua parte para isso.

Agradeço também à professora Mirelle Neme Buzalaf que quando soube que meu nome estava na lista de aprovados para a entrevista entrou em contato comigo para parabenizar, incentivar e orientar.

Agradeço também ao meu orientador, pelo tempo dedicado, pelas correções e recomendações e por suportar meus sucessivos contatos em alguns momentos por e-mail e WhatsApp de forma simultânea.

Agradeço aos meus amigos que estiveram comigo nesse período, ouvindo, conversando, apoiando e torcendo por mim. Nomeio aqui em ordem alfabética de modo a não gerar intercorrências: Ana Castro, Dhara Fernanda Carrara, Giovanna Mayer Zorzetto, Jonathan Zanatta, Lucas Parpinelli, Marília Magalhães, Marco Schols, Mirella Gasperoni e Victor Coroa.

Não poderia deixar de agradecer os meus sócios Rafael Folco e Thiago Utiyamada que em um momento que não foi dos mais fáceis para nós entenderam certas ausências e atrasos no escritório em razão do mestrado.

Agradeço à minha mãe por todo o apoio prestado durante o período do mestrado e pelos incentivos durante a pesquisa.

Por fim agradeço a todo aquele que possa tirar proveito desta pesquisa. Que os dados e conclusões aqui contidas possam ser um incentivo no caminho por uma sociedade pautada na promoção e preservação dos direitos humanos.

*Palavras na minha não tão humilde opinião
são nossa inesgotável fonte de magia
(Alvo Dumbledore)*

RESUMO

BARON, José Ricardo da Silva. **Solução Amistosa da Comissão Interamericana de Direitos Humanos**: análise de sua eficiência sob a perspectiva do cumprimento dos acordos homologados entre 2011 e 2021. 2023, 114p. Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, 2023

A partir da maior relevância garantida ao procedimento de solução amistosa (PSA) da Comissão Interamericana de Direitos Humanos por meio dos Planos Estratégicos 2011-2015 e 2017-2021, a presente pesquisa tem por objetivo estudar a eficácia do procedimento de solução amistosa a partir do nível de cumprimento dos acordos celebrados. Para isso, por meio de pesquisa exploratória quanto aos objetivos, abordagem qualitativa da categorização e análise dos casos e coleta de dados *ex-post facto* buscou-se responder se os acordos de solução amistosa são eficazes no cenário de maior relevância trazida pelos Planos Estratégicos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. A análise foi pautada nos Informes de Solução Amistosa emitidos entre 2011 e 2021 sendo este o marco temporal. O universo da amostra compreende cento e seis casos que são a totalidade dos Informes sobre casos emitidos pela Comissão Interamericana entre 2011 e 2021. Após a obtenção dos dados a análise foi feita conforme seis medidas que podem ser adotadas nos acordos de solução amistosa: medidas de reparação econômica, medidas de satisfação, medidas de restituição, medidas de reabilitação, medidas de não repetição e medidas de justiça. Cada medida teve os casos categorizados conforme três níveis de cumprimento (total, parcial e pendente de cumprimento) e após a categorização foi aplicada fórmula para obter o índice que varia entre 0 e 1,0 de modo a estabelecer a eficácia do procedimento de solução amistosa. Posterior a obtenção do índice em todos os casos foi aplicada média aritmética simples para avaliar de forma genérica o cumprimento dos acordos conforme as medidas adotadas. Após a avaliação dos acordos concluiu-se que as medidas de reabilitação e justiça apresentam uma menor eficácia sendo as demais com melhor índice de cumprimento e a média das medidas é de 0,49. A partir de tais números concluiu-se que a CIDH deve atuar de modo a garantir o cumprimento dos acordos por meio do estabelecimento de medidas e cláusulas que sejam passíveis de cumprimento e em estabelecer regras que prevejam a continuidade da petição caso não haja um cumprimento satisfatório das medidas, sem deixar de lado o aspecto da voluntariedade das partes na realização dos acordos e a adoção de espaços nacionais que favoreçam o cumprimento dos acordos, sendo que o procedimento de solução amistosa deve ser incentivado como forma de promoção de justiça no Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Palavras-chave: Procedimento de Solução Amistosa; Eficácia; Comissão Interamericana de Direitos Humanos; Cumprimento; Acordos

ABSTRACT

BARON, José Ricardo da Silva. **Friendly Settlement of the Inter-American Commission on Human Rights**: analysis of its efficiency from the perspective of compliance with ratified agreements between 2011 and 2021. 2023, 114p. State University of Northern Paraná, Jacarezinho, 2023

From the greater relevance guaranteed to the friendly settlement procedure (PSA) of the Inter-American Commission on Human Rights through the 2011-2015 and 2017-2021 Strategic Plans, this research aims to study the effectiveness of the friendly settlement procedure based on the level of compliance with the agreements entered into. For this, through exploratory research regarding the objectives, a qualitative approach to the categorization and analysis of cases and ex-post facto data collection, we sought to answer whether friendly settlement agreements are effective in the scenario of greater relevance brought by the Strategic Plans of the Inter-American Commission on Human Rights. The analysis was based on the Friendly Settlement Reports issued between 2011 and 2021, this being the timeframe. The universe of the sample comprises one hundred and six cases, which are the totality of the Reports on cases issued by the Inter-American Commission between 2011 and 2021. After obtaining the data, the analysis was carried out according to six measures that can be adopted in friendly settlement agreements: economic reparation, measures of satisfaction, measures of restitution, measures of rehabilitation, measures of non-repetition and measures of justice. Each measure had the cases categorized according to three levels of compliance (total, partial and pending compliance) and after the categorization, a formula was applied to obtain the index that varies between 0 and 1.0 in order to establish the effectiveness of the friendly settlement procedure. After obtaining the index in all cases, a simple arithmetic mean was applied to generically assess compliance with the agreements according to the measures adopted. After evaluating the agreements, it was concluded that the rehabilitation and justice measures are ineffective, with the others having a better compliance rate and the average of the measures is 0.49. Based on these figures, it was concluded that the IACHR must act in such a way as to guarantee compliance with the agreements by establishing measures and clauses that are subject to compliance and by establishing rules that provide for the continuation of the petition in the event that there is no satisfactory compliance. of the measures, without neglecting the voluntary aspect of the parties in carrying out the agreements and the adoption of national spaces that favor the fulfillment of the agreements, considering that the friendly settlement procedure should be encouraged as a way of promoting justice in the Inter-American System of Human rights.

Key-words: Friendly Settlement Procedure; Efficiency; Inter-American Commission on Human Rights; Greeting; agreements

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Comparativo de atividades de solução amistosa	74
Gráfico 2 – Nível genérico de cumprimento dos acordos de solução amistosa	86
Gráfico 3 – Nível de cumprimento de medidas de reparação econômica	88
Gráfico 4 – Nível de cumprimento de medidas de satisfação	89
Gráfico 5 – Nível de cumprimento de medidas de restituição	90
Gráfico 6 – Nível de cumprimento de medidas de reabilitação	92
Gráfico 7 – Nível de cumprimento de medidas de não repetição.....	93
Gráfico 8 – Nível de cumprimento de medidas de justiça.....	95

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de Informes de Solução Amistosa por países.....	84
Tabela 2 – Divisão de Informes por países conforme nível de cumprimento	85
Tabela 3 – Número de acordos com apenas uma medida sem total cumprimento .	87

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUDH	Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
Corte EDH	Corte Europeia de Direitos Humanos
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
MURP	Mecanismo Universal de Revisão Periódica
OEА	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
ONGs	Organizações Não Governamentais
OUA	Organização da Unidade Africana
PSA	Procedimento de Solução Amistosa
SEDH	Sistema Europeu de Direitos Humanos
SIDH	Sistema Interamericano de Direitos Humanos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 Sistemas de Proteção dos Direitos Humanos.....	17
1.1 Sistema Global de Direitos Humanos.....	19
1.1.1 Mecanismo Universal de Revisão Periódica - MURP	22
1.1.2 Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos	25
1.2 Sistemas Regionais de Direitos Humanos	26
1.2.1 Sistema Europeu de Direitos Humanos	27
1.2.2 Sistema Africano de Direitos Humanos.....	31
1.2.3 Sistema Interamericano de Direitos Humanos	35
1.2.3.1 Organização dos Estados Americanos.....	36
1.2.3.2 Documentos fundamentais do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.....	38
1.2.3.3 Órgãos do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos	41
2 Procedimento De Solução Amistosa Nos Sistemas Regionais de	
Proteção dos Direitos Humanos	46
2.1 Solução amistosa no Sistema Europeu de Direitos Humanos.....	48
2.2 Solução Amistosa de Conflitos no Sistema Africano De Direitos Humanos	51
2.3 Solução Amistosa no Sistema Interamericano de Direitos Humanos	55
2.3.1 Termos e Critérios dos Acordos de Solução Amistosa do SIDH	60
2.3.1.1 Consentimento das partes.....	62
2.3.1.2 Obrigatoriedade de oferecimento	63
2.3.2 Natureza das Violações de Direitos Humanos Submetidos ao PSA....	64
2.3.3 Os Planos Estratégicos 2011-2015 e 2017-2021, o Novo Horizonte do PSA	68
3 Análise Dos Acordos De Solução Amistosa	77
3.1 Definição da pesquisa, obtenção dos dados e metodologia.....	78
3.2 Dados obtidos.....	83
3.3 Análise dos Acordos de Solução Amistosa entre 2011-2021	85
3.3.1 Cumprimento de medidas de reparação econômica	87
3.3.2 Cumprimento de medidas de satisfação	89
3.3.3 Medidas de restituição	90
3.3.4 Medidas de reabilitação	91
3.3.5 Medidas de não repetição.....	93
3.3.6 Medidas de justiça	94
3.4 Análise dos resultados.....	96
CONCLUSÕES.....	102
REFERÊNCIAS	107

INTRODUÇÃO

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos surge no contexto de destruição massiva da Segunda Guerra Mundial quando, após o final do conflito, são criados sistemas de proteção e promoção dos direitos humanos supranacionais, de forma a evitar a possibilidade de governos autoritários alterarem a ordem humanitária como ocorreu no regime nazista e fascista. Dessa forma, na esteira da promoção dos direitos humanos por parte da Organização das Nações Unidas, em 1948, surge o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e está ao lado de outros como o Europeu e o Africano.

De modo a efetivar, proteger e reparar as violações, o Sistema Interamericano é composto pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH).

Dentre os mecanismos para resolução de conflitos sobre violações de direitos humanos, no Sistema Interamericano há o contencioso (julgamento pela Corte IDH) e as medidas cautelares e solução amistosa, sendo as duas últimas outorgadas pela CIDH.

O objeto de pesquisa deste estudo será a solução amistosa que está prevista no artigo 48.1, “f” do Pacto de São José da Costa Rica e artigo 40.1 do Regulamento da Comissão Interamericana de Direito Humanos, sendo introduzido por influência de dispositivo semelhante previsto na Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais.

A solução amistosa reflete o caráter político-diplomático da Comissão, de modo a atuar na formação de acordo por meio da negociação a respeito da violação de direitos previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos.

Nesse sentido, o procedimento de solução amistosa representa um cenário único no estabelecimento da relação entre Estado e vítima sobre a reparação por violações de direitos humanos. Quando exitosas, evitam a apresentação de casos perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, abreviam o processo de persecução do reconhecimento e reparação da violação e facilitam o acesso a uma justiça célere e eficaz.

Diante do cenário de lentidão dos trâmites processuais na CIDH, em seu Planejamento Estratégico 2017-2021 a CIDH estabeleceu a solução amistosa como um dos meios de promoção de justiça no contexto interamericano e aliado na redução

da morosidade processual através do aprofundamento do procedimento; fortalecimento dos mecanismos de seguimento de soluções amistosas e ampliação da difusão dos mecanismos entre os utilizadores do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Entretanto, a solução amistosa guarda meandros a respeito da eficácia do instrumento na resolução de violações de direitos humanos no Sistema Interamericano de Direitos Humanos em razão do baixo cumprimento dos acordos realizados em uma verificação inicial.

Dessa forma, a partir da maior relevância trazida ao procedimento de solução amistosa pelo Plano Estratégico 2017-2021 e sua eleição como forma de promoção de justiça no continente americano, é possível afirmar que os acordos são eficazes a partir da observação do cumprimento dos acordos homologados pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos?

Em um primeiro momento, observa-se que há um elevado número de acordos de solução amistosa parcialmente cumpridos pelos Estados, ou seja, realiza-se o acordo mas nem todos os seus termos são cumpridos de modo a prejudicar a reparação por violações de direitos humanos. Nesse cenário, observa-se a necessidade de adoção de mecanismos que assegurem o cumprimento dos termos acordados e o aprimoramento das regras na Comissão para que os acordos alcancem maior possibilidade de serem totalmente cumpridos.

Dessa forma, o presente estudo tem por escopo analisar a eficácia do procedimento de solução amistosa a partir a avaliação do nível de cumprimento dos acordos celebrados entre Estados e vítimas e obter um índice de cumprimento dos acordos pactuados. Ou seja, a pesquisa se debruçará na análise dos acordos celebrados entre Estado e vítima através das medidas contidas em tais acordos e concluirá se são eficazes ou não.

Trata-se de pesquisa exploratória quanto aos objetivos. Quanto a abordagem é qualitativa sobre a categorização dos acordos e com relação aos procedimentos de coleta dos dados o estudo será *ex-post-facto* uma vez que recai sobre fato pretéritos com base em dados consolidados. A obtenção dos dados será por meio dos documentos constantes principalmente nos portais eletrônicos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e seus Informes de Solução Amistosa e no portal de Seguimento de Cumprimento de Acordos Homologados.

Para realização da pesquisa, será estabelecido como marco temporal o

período de janeiro de 2011 e dezembro de 2021, sendo o ano de 2011 em razão do Plano Estratégico 2011-2015 que engloba o procedimento de solução amistosa como mecanismo de solução de conflitos no âmbito interamericano e o ano de 2021 pelos informes emitidos pela CIDH que permite concluir com maior clareza acerca do cumprimento dos acordos celebrados e de seus termos e do lapso temporal para cumprimento das cláusulas.

Ressalta-se que os dados obtidos fazem referência aos Informes de Solução Amistosa sobre casos homologados emitidos pela CIDH entre 2011 e 2021, não sobre casos submetidos ao SIDH ou que estejam em fase de negociação ou aguardando homologação.

O estudo será dividido em três partes, a primeira trata do Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos e dos Sistemas Regionais de Direitos Humanos, europeu, africano e americano, de modo a permitir compreender o contexto que o procedimento de solução amistosa se insere.

Com relação à segunda parte, será conceituado o procedimento de solução amistosa, analisado seus páreos nos sistemas regionais e sua posição no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, sua obrigatoriedade de oferecimento às partes e a influência exercida pelos Planos Estratégicos 2011-2015 e 2017-2021 da CIDH que alteram a perspectiva sobre a solução amistosa como forma de solução de conflitos.

A terceira parte discutirá a eficácia do procedimento de solução amistosa a partir da análise dos acordos com informes emitidos entre 2011-2021. A análise será realizada conforme seis medidas que possam ser adotadas nos acordos (reparação econômica, satisfação, reabilitação, restituição, não repetição e justiça) de modo a categorizar os acordos em totalmente cumpridos, parcialmente cumpridos e pendentes de cumprimento, após, será obtido um índice de eficácia dos acordos e posteriormente uma média aritmética para determinar de forma genérica a eficácia do cumprimento dos acordos.

Após a análise conforme as medidas adotadas e de forma genérica, será discutido a respeito das formas que possam melhorar a eficácia dos acordos de solução amistosa celebrados entre as partes, formas essas que podem envolver todos os atores parte do acordo (Comissão, vítima e Estado).

Pretende-se, portanto, obter, por meio da análise dos acordos de solução amistosa com informes emitidos pela Comissão Interamericana entre 2011 e 2021, a

eficácia de tais acordos de modo a entender como acontece a contribuição do procedimento de solução amistosa para uma justiça interamericana efetiva por meio da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, principalmente a partir da maior relevância que o procedimento tem atualmente.

1 SISTEMAS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

A presente pesquisa tem por objetivo principal analisar o procedimento de solução amistosa e a eficácia de seus acordos a partir da ótica do cumprimento dos termos por parte dos Estados. Dessa forma, para desenvolvimento do estudo se faz necessário construir o arcabouço que a envolve, começando pelos sistemas de proteção dos direitos humanos, sua formação e estrutura, para, por fim alcançar o procedimento de solução amistosa e sua eficácia.

Inicialmente, é possível argumentar o aumento da relevância dos direitos humanos desde o período da Revolução Francesa, quando liberdades foram reconhecidas aos indivíduos, independente da vontade do Estado. Porém, um longo caminho se passou desde a Revolução Francesa até o estado atual dos direitos humanos.

Porém, os direitos humanos, como hoje conhecidos, ganham relevo a partir do término da Segunda Guerra Mundial. A primeira metade do século XX significou verdadeiro flagelo humano, com duas guerras mundiais que dizimaram milhões de vidas e questionou nossa capacidade como humanos.

Como consequência que geraram os acontecimentos da Segunda Guerra, Antônio Augusto Cançado Trindade, trata do isolamento estatal, sua soberania absoluta e onipotência em decorrência da ausência de uma ordem jurídica internacional que não impediu que atrocidades infundadas fossem cometidas contra seres humanos (2003).

Os fatos ocorridos durante a Segunda Guerra Mundial, aliado as mudanças da diminuição das distâncias no mundo em razão de novas tecnologias fizeram surgir organizações internacionais de variados objetivos, mas que demonstraram a queda do modelo de Estado isolado em suas fronteiras:

A emergência e multiplicação das organizações internacionais, a partir de meados do século XX, atenderam de certo modo a uma necessidade funcional: os próprios Estados vieram a reconhecer que, ademais de sua obrigação de preservar as gerações futuras do flagelo das guerras (dado que foram originalmente concebidos para a realização do bem comum), não mais podiam exercer determinadas funções públicas individualmente. A atuação em áreas como as comunicações internacionais, a exploração dos fundos oceânicos e do espaço exterior, a navegação aérea sobre o alto mar ou sobre as áreas além dos limites da jurisdição nacional, dentre outras, evidenciava aos Estados a necessidade de promover maiores cooperação e coordenação internacionais, inclusive para desempenhar suas funções públicas com mais eficácia.

O surgimento das organizações internacionais, atuantes nos planos tanto universal como regional, e nos mais distintos domínios da atividade humana (político, de segurança, econômico, social, cultural), veio, por sua vez, ampliar o corpus juris do Direito Internacional, a começar pelas próprias personalidade e capacidade jurídicas internacionais. Estas últimas, outrora apanágio dos Estados, passaram a abarcar também as organizações internacionais, acarretando uma reavaliação - e ampliação - do capítulo dos sujeitos do Direito Internacional. O modelo wesphaliano do ordenamento internacional, marcado pela visão puramente inter-estatal das relações internacionais, não resistiu aos desafios dos novos tempos (CANÇADO TRINDADE, 2005, p. 3).

Dessa forma, como forma de resposta aos acontecimentos da Segunda Guerra Mundial e refletindo a necessidade de pacificidade mundial e proteção dos direitos humanos, Estados se reuniram para criação da Organização das Nações Unidas, sucessora da Liga das Nações criada após o final da Primeira Guerra Mundial:

De fato, a grande preocupação dos Estados ao criar a mencionada Organização Internacional era constituir um sistema que pudesse garantir maior segurança e paz no campo internacional, bem como criar um sistema de proteção aos direitos humanos em razão das atrocidades que haviam sido praticadas ao longo da história (GUERRA, 2020, p.175)

A formação da Organização das Nações Unidas significou o marco inicial na cultura de direitos humanos, cuja proteção passa a ser no aspecto positivo, de atuação estatal, e não apenas declaratório, conforme prenuncia a Carta da Organização das Nações Unidas de 1945 em seu preâmbulo:

Nós, os povos nas nações unidas, resolvimos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 3)

Um dos primeiros instrumentos, a ressaltar a importância dos direitos humanos e sua necessidade de proteção, em escala global, é a Carta das Nações Unidas de 1945.

Mas para além da ONU, há outros mecanismos que buscam efetivar os direitos humanos ao redor do mundo. Tais mecanismos são denominados Sistemas de Proteção dos Direitos Humanos. Atualmente destaca-se quatro sistemas majoritários, o Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos, Sistema Europeu

de Direitos Humanos, Sistema Africano de Direitos Humanos e Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

O sistema global, capitaneado pela ONU, visa efetivar os direitos humanos em todos os Estados membros da Organização, por sua vez, os demais têm uma área de abrangência territorial limitada. Para transcorrer o estudo, serão tratados a respeito de cada um dos sistemas, sua formação, peculiaridades e modo de proteção dos direitos humanos.

1.1 SISTEMA GLOBAL DE DIREITOS HUMANOS

Como referido anteriormente, o término da Segunda Guerra Mundial demonstrou uma mudança significativa na relação com os direitos humanos. Nesse âmbito, com a criação dos sistemas internacionais de proteção de direitos humanos, se destaca inicialmente o sistema global de proteção dos direitos humanos.

O Sistema Global de Direitos Humanos se concentra na Organização das Nações Unidas e abrange os Estados membros da ONU. A Organização das Nações Unidas é dividida em seis principais órgãos: Conselho de Segurança (função de manter a paz e segurança internacional), Secretariado (administração das atividades da Organização das Nações Unidas), Conselho Econômico e Social (discussão sobre políticas e questões sociais, ambientais e econômicas), Conselho de Tutela (supervisão da administração de territórios por Estados-membros) extinto em 1999, Tribunal Internacional de Justiça (resolução de litígios sobre questões envolvendo os Estados membros da ONU) e Assembleia Geral (função de definir as políticas da ONU, principal órgão deliberativo da organização)

Com relação a promoção e efetividade dos direitos humanos em âmbito global, o Conselho de Direitos Humanos é o órgão que centraliza tais ações. No desenvolvimento dos trabalhos apoia-se em diversos documentos internacionais que fundamentam a proteção dos direitos humanos:

Os principais tratados que formam esse sistema são a Declaração Universal de Direitos Humanos, o Pacto de Direitos Civis e Políticos e o Pacto de Direitos Econômicos e Sociais. Nesse cenário, é incontestável a importância que a Declaração Universal dos Direitos Humanos trouxe para o novo mundo que se formou pós Segunda Guerra Mundial (NOSCHANG, 2013, p. 252)

O Conselho de Direitos Humanos se encontra vinculado a Assembleia Geral

da ONU, porém, sua primeira denominação era de Comissão de Direitos Humanos, entretanto, devido a questões políticas, a outrora Comissão passou por uma profunda reforma, de modo a superar os questionamentos que sobressaiam aos trabalhos desenvolvidos:

Apesar dos reconhecidos méritos alcançados pela Comissão durante sua trajetória, nos seus últimos anos este órgão recebia muitas críticas, principalmente relativas ao excesso de interferência política na tomada de decisões, o que é conhecido na linguagem da ONU como “politização”. Essas críticas ecoaram no processo de reforma da ONU e na necessidade de contar com um órgão que tivesse uma maior capacidade de reação frente a violações de direitos humanos. Foi nesse contexto que se deu a substituição da Comissão por um Conselho, no ano de 2006. (SILVA, 2013, p. 103)

Além das alegações sobre politização da Comissão de Direitos Humanos, houve críticas sobre a importância do órgão a partir da posição de ocupava no organograma da ONU:

The institutional standing of the Commission as a subsidiary of ECOSOC failed to give the Commission the focus it needed to increase its credibility. The importance of human rights within the UN had been mentioned in the preamble of the UN Charter declaring their protection, as one of the purposes of the UN, and yet they had not been given a position equivalent to the Security Council or ECOSOC. This sent a message that human rights, rather than being fundamental, could be subsumed to the political, economic or security interests of states. With cooperation and good faith this could have been overcome, but with human rights used as a pawn, institutional change and restructuring was essential to restore credibility in the UN human rights mechanisms (SHORT, 2008, p. 152)¹

Inicialmente, a Comissão de Direitos Humanos estava vinculada ao Conselho Econômico e Social (Economic and Social Council – ECOSOC), entretanto, a Carta da ONU de 1945 trazia os direitos humanos dentro de seu arcabouço de proteção, porém, na prática, não havia a mesma importância que a Carta concedeu aos direitos humanos, restando a Comissão como vinculada ao Conselho Econômico e Social e não como um órgão dotado de maior relevância como a Assembleia Geral ou o

¹ A posição institucional da Comissão como uma subsidiária do ECOSOC falhou em dar à Comissão o foco necessário para aumentar sua credibilidade. A importância dos direitos humanos dentro da ONU havia sido mencionada no preâmbulo da Carta da ONU declarando sua proteção, como um dos propósitos da ONU, e ainda não havia recebido uma posição equivalente ao Conselho de Segurança ou ECOSOC. Isso transmitiu a mensagem de que os direitos humanos, em vez de serem fundamentais, poderiam ser subordinados aos interesses políticos, econômicos ou de segurança dos Estados. Com cooperação e boa-fé isso poderia ter sido superado, mas com os direitos humanos usados como peão, a mudança e reestruturação institucional foi essencial para restaurar a credibilidade nos mecanismos de direitos humanos da ONU (SHORT, 2008, p. 152, tradução nossa)

Conselho de Segurança.

A partir das críticas envolvendo a então Comissão de Direitos Humanos, buscou-se sua mudança, não apenas na nomenclatura, mas também no desenvolvimento dos trabalhos e de suas competências. Dessa forma, a partir da Resolução 51/260 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 15 de março de 2006, foi instituído o Conselho de Direitos Humanos.

Dentre suas principais funções estão:

1. Decides to establish the Human Rights Council, based in Geneva, in replacement of the Commission on Human Rights, as a subsidiary organ of the General Assembly; the Assembly shall review the status of the Council within five years;
2. Decides that the Council shall be responsible for promoting universal respect for the protection of all human rights and fundamental freedoms for all, without distinction of any kind and in a fair and equal manner;
3. Decides also that the Council should address situations of violations of human rights, including gross and systematic violations, and make recommendations thereon. It should also promote the effective coordination and the mainstreaming of human rights within the United Nations system;
4. Decides further that the work of the Council shall be guided by the principles of universality, impartiality, objectivity and non-selectivity, constructive international dialogue and cooperation, with a view to enhancing the promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2006, p. 2)²

O “novo” Conselho de Direitos Humanos é instituído, vinculado a Assembleia Geral e com a responsabilidade de promover o respeito e a proteção dos direitos humanos sem distinções. Para tanto, tem o poder de fazer recomendações a respeito de violações de direitos humanos.

Destaca-se, dentre os novos mecanismos de atuação do Conselho, o Mecanismo Universal de Revisão Periódica.

² 1. Decide estabelecer o Conselho de Direitos Humanos, com sede em Genebra, em substituição à Comissão de Direitos Humanos, como órgão subsidiário da Assembleia Geral; a Assembleia revisará o status do Conselho dentro de cinco anos;

2. Decide que o Conselho será responsável por promover o respeito universal pela proteção de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, sem distinção de qualquer tipo e de maneira justa e igualitária;

3. Decide também que o Conselho deve abordar situações de violação dos direitos humanos, incluindo violações grosseiras e sistemáticas, e fazer recomendações a respeito. Deve também promover a coordenação efetiva e a integração dos direitos humanos no sistema das Nações Unidas;

4. Decide ainda que o trabalho do Conselho será guiado pelos princípios de universalidade, imparcialidade, objetividade e não seletividade, diálogo e cooperação internacional construtiva, com vistas a aumentar a promoção e proteção de todos os direitos humanos, civis, políticos, direitos econômicos, sociais e culturais, incluindo o direito ao desenvolvimento (ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006, p. 2, tradução nossa).

1.1.1 Mecanismo Universal de Revisão Periódica - MURP

A Resolução 51/260 da AGNU possibilitou instrumentos de efetivação e promoção de Direitos Humanos ao Conselho. Dentre os instrumentos disponíveis está o Mecanismo Universal de Revisão Periódica (MURP), previsto no parágrafo 5, alínea “e” e no parágrafo 9 da Resolução 51/260:

5. Decides that the Council shall, inter alia:

(e) Undertake a universal periodic review, based on objective and reliable information, of the fulfilment by each State of its human rights obligations and commitments in a manner which ensures universality of coverage and equal treatment with respect to all States; the review shall be a cooperative mechanism, based on an interactive dialogue, with the full involvement of the country concerned and with consideration given to its capacity-building needs; such a mechanism shall complement and not duplicate the work of treaty bodies; the Council shall develop the modalities and necessary time allocation for the universal periodic review mechanism within one year after the holding of its first session (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2006, p. 2-3)³

Parágrafo 9:

9. Decides also that members elected to the Council shall uphold the highest standards in the promotion and protection of human rights, shall fully cooperate with the Council and be reviewed under the universal periodic review mechanism during their term of membership (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2006, p. 3)⁴

O Mecanismo Universal de Revisão Periódica é o mecanismo a disposição do Conselho de Direitos Humanos para observação dos direitos humanos em todos os Estados-membros das Nações Unidas. A avaliação por meio do Mecanismo visa atingir todos os Estados-membros de forma periódica, garantindo assim um amplo panorama a respeito dos direitos humanos nos países.

³ 5. Decide que o Conselho deve, inter alia:

(e) Realizar uma revisão periódica universal, com base em informações objetivas e confiáveis, do cumprimento por cada Estado de suas obrigações e compromissos de direitos humanos de forma a garantir a universalidade da cobertura e igualdade de tratamento com relação a todos os Estados; a revisão deve ser um mecanismo cooperativo, baseado em um diálogo interativo, com o pleno envolvimento do país em questão e levando em consideração suas necessidades de capacitação; tal mecanismo deve complementar e não duplicar o trabalho dos órgãos de tratados; o Conselho desenvolverá as modalidades e a alocação de tempo necessária para o mecanismo de revisão periódica universal dentro de um ano após a realização de sua primeira sessão (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2006, p. 2-3, tradução nossa).

⁴ 9. Decide também que os membros eleitos para o Conselho devem manter os mais altos padrões na promoção e proteção dos direitos humanos, devem cooperar plenamente com o Conselho e ser revisados sob o mecanismo de revisão periódica universal durante seu mandato de membros (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2006, pág. 3, tradução nossa)

A avaliação atinge todos os Estados a cada quatro anos e meio da seguinte forma:

a cada rodada, 42 Estados passam pelo mecanismo divididas em três sessões anuais do Conselho de Direitos Humanos da ONU. O processo de negociação da RPU inicia-se com a entrega das documentações para o Conselho de Direitos Humanos, os documentos bases são: o relatório estatal de 20 páginas, os informes da ONU de conclusões e recomendações de responsabilidade do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos de 10 páginas, e os relatórios feitos pelas ONGs, sociedade civil e partes interessadas compilados em 10 páginas. (NETO; PEREIRA, 2020, p.532)

A partir da entrega dos documentos inicia-se o procedimento de avaliação. O primeiro relatório é elaborado pelos Estados, que faz suas considerações sobre avanços e entraves sobre direitos humanos e pelas ONGs e demais organismos relacionados aos direitos humanos. Por sua vez, os relatórios de Informes da ONU concentram os dados e efetua recomendações. Por fim, organizações da sociedade civil e demais interessados elaboram um relatório com informações sobre os direitos humanos de modo independente ao olhar estatal (NETO; PEREIRA, 2020)

Após a entrega dos relatórios ocorre a sessão para adoção do relatório final envolvendo a participação do Estado objeto de revisão, Estados membros e observadores. Desse modo, o processo se divide em quatro etapas: coleta de informações sobre os direitos humanos nos Estados, diálogo, adoção do relatório final com recomendações produzidas em conjunto com outros Estados, por fim, a apresentação das posições do Estado revisado, responder questionamento e informar se adotará ou não as recomendações apresentadas.(NETO; PEREIRA, 2020)

A forma de avaliação do Mecanismo Universal de Revisão Periódica visa garantir maior imparcialidade na percepção sobre o cumprimento de direitos humanos, além de garantir que todos os Estados-membros da ONU sejam submetidos a avaliação periódica sobre os direitos humanos dentro de suas fronteiras.

A criação do Mecanismo Universal significa marcando avanço com relação a antiga Comissão de Direitos Humanos. Durante a existência da Comissão não havia um instrumento hábil para avaliar o estado dos direitos humanos em diferentes países, deixando a Comissão aberta a manobras políticas que permitiam que determinados países fossem submetidos ao escrutínio por razões políticas e países com amplo poder político não fossem avaliados:

De fato, inexistia na Comissão um sistema de revisão que pudesse monitorar as atividades de cada membro no tocante às iniciativas adotadas na proteção dos direitos humanos.

Dessa forma, imperava uma seletividade intervencionista que escolhia os países a serem submetidos ao escrutínio da comissão. Assim, os países poderosos escapavam desse processo de revisão.

Além disso, os membros do Conselho de Segurança tinham assento virtualmente garantido na Comissão, o que evidenciava a total falta de critério na escolha dos países, constituindo prova cabal de que esse órgão estava cada vez mais divorciado da finalidade que motivou sua criação e se submetendo ao talante de jogadas políticas. (GUERRA, 2020, p. 215-216)

A criação de um mecanismo capaz de avaliar todos os países de forma independente e periodicamente buscou evitar a interferência política no processo de avaliação de direitos humanos nos países, seja no sentido de evitar que países sejam submetidos ao processo, países serem submetidos a avaliação de forma política ou mesmo uma avaliação que não demonstre o real estado dos direitos humanos nos países.

Entretanto, o Mecanismo Universal de Revisão Periódica não está imune a críticas, sendo uma das principais a perda de credibilidade do conselho em razão do mecanismo se perfazer por meio da avaliação de um Estado para o outro, podendo resultar em avaliações politizadas (SHORT, 2008).

Por outro lado, mesmo que seja possível haver críticas sobre a politização do Conselho de Direitos Humanos, há um verdadeiro esforço para a efetividade de seus trabalhos:

The UPR is now fully underway and is exceeding the expectations of its critics. States being reviewed have brought huge delegations to Geneva and have been helpful in preparing and introducing the documents, the inter-active dialogue was fairly open, and recommendations were made. A positive result of the UPR that we can already observe is in the ratification of treaties: Honduras and Ecuador have ratified a number of treaties as a consequence of the UPR. However, it remains to be seen whether or not this will set a precedent (SHORT, 2008, p. 155)⁵

Embora o Mecanismo Universal de Revisão Periódica seja um dos principais instrumentos para reconhecimento dos direitos humanos nos Estados-membros da ONU, ainda resta a celeuma das recomendações feitas pelos Estados e pelo Conselho

⁵ A MURP está em pleno andamento e superando as expectativas de seus críticos. Os Estados sob revisão trouxeram grandes delegações a Genebra e foram úteis na preparação e apresentação dos documentos, o diálogo interativo foi bastante aberto e foram feitas recomendações. Um resultado positivo da MURP que já podemos observar está na ratificação de tratados: Honduras e Equador ratificaram vários tratados como consequência da MURP. No entanto, resta saber se isso abrirá ou não um precedente (SHORT, 2008, p. 155)

de Direitos Humanos não serem cogentes, fato que ainda pode obstruir avanços na preservação de direitos humanos ao redor do mundo, mas que não diminui os esforços em garantir a efetivação de tais direitos nos países.

O Mecanismo Universal de Revisão periódica, portanto, é um dos instrumentos essenciais no contexto de garantir uma avaliação dos direitos humanos em escala global, capaz de aferir os avanços, retrocessos e entraves aos direitos humanos nos países. Entretanto, há outros órgãos aliados à promoção dos direitos humanos de forma global.

1.1.2 Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos

Além do Conselho de Direitos Humanos, a Organização das Nações Unidas, em seu trabalho de promoção e defesa dos direitos humanos, dispõe do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH).

Criado em 1993 com a função de tratar dos assuntos relativos aos direitos humanos na Organização das Nações Unidas, o Comissariado desenvolve suas funções em conjunto com o Secretariado:

No campo dos direitos humanos, importante mencionar, também, o posto de Alto Comissariado para os Direitos Humanos, criado pela ONU em 20 de dezembro de 1993. Sua tarefa é basicamente gerenciar, junto ao Secretariado, o sistema da ONU no que se refere aos direitos humanos. (CASTILHO, 2018, p.265)

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos desenvolve seus trabalhos de forma técnica, prestando assistência ao Secretariado e Estados-membros da ONU, além de realizar estudos sobre os direitos humanos ao redor do mundo:

Um dos focos de atuação do ACNUDH/EACNUDH é a prestação de assistência aos governos, considerados os principais e primordiais responsáveis pela implementação dos direitos humanos. Nesse sentido, o EACNUDH se vale de sua expertise para oferecer treinamentos em áreas como administração da justiça, reforma legislativa e processo eleitoral, além de auxiliar na implementação das normas internacionais de direitos humanos (inclusive na confecção dos relatórios nacionais a serem enviados periodicamente aos Comitês de Tratados pelos governos). Todos esses tipos de assistência têm como fundamento normativo a missão do ACNUDH de promover a ratificação universal dos tratados de direitos humanos (HERNANDEZ, 2015, p. 229)

O ACNUDH trabalha de modo a prestar assistência aos governos e outros interessados como ONGs, organizações da sociedade civil e agências e fundos da ONU. O desenvolvimento do trabalho ocorre através do monitoramento e auxílio ao cumprimento de obrigações dos Estados sobre direitos humanos e no estabelecimento de programas que promovam os direitos humanos.

Dessa forma, no Sistema Global há dois mecanismos primordiais, mas não únicos, o Conselho de Direitos Humanos e o Alto Comissariado nas Nações Unidas para os Direitos Humanos. Ambos os órgãos trabalham para a promoção de direitos humanos em todo o mundo, sendo o primeiro atuando precipuamente por meio do Mecanismo Universal de Revisão Periódica e o segundo prestando assistência com governos e instituições de direitos humanos.

Ademais, cumpre ressaltar que o Sistema Global de Direitos Humanos se difere dos Sistemas Regionais de Direitos Humanos por não ser formado em torno do julgamento de violações de direitos humanos concretos, garantindo punição aos Estados e medidas de reparação pelos direitos violados (Estado-vítimas). Nesse sentido, o Sistema Global de Direitos Humanos se estabelece na relação Estado-Estado onde são avaliados avanços, retrocessos e dificuldades a níveis domésticos no Estado objeto de revisão.

1.2 SISTEMAS REGIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

Os sistemas regionais de proteção dos direitos humanos foram criados a partir da necessidade de promoção de direitos humanos nos continentes a partir da segunda metade do século XX.

Sistemas regionais se diferem do sistema global em razão da formação do elo entre vítimas e Estados. Enquanto o Sistema Global de Direitos Humanos avalia o *status* de direitos humanos no Estado sem considerar casos específicos ou realizar julgamentos, se reservando a apresentar recomendações.

Por sua vez, os sistemas regionais realizam recomendações, porém, também podem julgar violações de direitos humanos sobre casos específicos onde Estados são responsabilizados por tais violações. Além disso, a depender da aceitação da jurisdição, o sistema regional pode ter cogência para demandar o cumprimento de seus julgamentos aos Estados.

Atualmente, os sistemas regionais de proteção de direitos humanos

majoritariamente são três: europeu, africano e americano.

1.2.1 Sistema Europeu de Direitos Humanos

O Sistema Regional Europeu de Direitos Humanos é o sistema regional mais estruturado. A Segunda Guerra mundial devastou a Europa entre 1939 e 1945, como resultado de tal devastação, em 05 de maio de 1949, foi criado o Conselho da Europa:

O sistema regional europeu de proteção de direitos humanos é o mais antigo e o mais maduro dos sistemas regionais. Instituído na estrutura do Conselho da Europa, o sistema regional é fundado na Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, acrescido de quinze protocolos, e é atualmente composto pelo Tribunal de Direitos do Homem e pelo Comitê de Ministros. (FEFERBAUM, 2012, p.56)

O Conselho da Europa atua até o presente momento na promoção dos direitos humanos aos seus Estados membros por meio das convenções internacionais e pelo monitoramento do progresso em direitos humanos, além da apresentação de recomendações aos seus membros (CONSELHO DA EUROPA, 2022).

Criado em 1949, o Conselho é composto pelo Secretariado, Comitê de Ministros, Assembleia Parlamentar, Congresso dos Poderes Locais e Regionais, Conferência de Organizações Não Governamentais Internacionais, Comissão de Direitos do Homem e Tribunal Europeu de Direitos do Homem.

Todos esses órgãos têm o escopo de promover os direitos humanos no continente europeu e atuar nos assuntos correlatos como eleições, democracia, participação popular. Em razão do presente estudo focar na atuação jurisdicional dos sistemas regionais de proteção dos direitos humanos será aprofundada a respeito do Conselho de Ministros, Tribunal Europeu de Direitos do Homem e Comissão para Direitos do Homem na perspectiva da Convenção Europeia de Direitos do Homem.

A partir de 04 de novembro de 1950 é adotada a Convenção Europeia de Direitos Humanos. A Convenção prevê órgãos com a função de garantir a proteção e reparação violações de direitos humanos que são a Comissão de Direitos do Homem, Tribunal de Direitos do Homem e Comitê de Ministros.

A Comissão de Direitos do Homem, formada na década de 1950, hoje não mais se encontra em atividade em razão das reformas implementadas no Sistema Europeu de Direitos Humanos, entretanto, durante seu período de atividade desempenhou função de relevo no trâmite de denúncias:

The Commission has two functions: (1) to consider any alleged breach of the convention by a party referred to it by another party to the convention through the Secretary General of the Council of Europe, and (2) to receive petitions “from any person, non-governmental organization or group of individuals claiming to be the victim of a violation” by a party of the conventional rights provided that the party has recognized this competence of the commission (MYERS, 1956, p. 949)⁶

Nesse caso, a Comissão tinha a função principal de receber petições (denúncias) relacionadas a violações de direitos da Convenção Europeia de Direitos do Homem e dar trâmite a sua apuração e apresentação do caso perante o Corte Europeia de Direitos do Homem, ou seja, o desenvolvimento dos trabalhos da Comissão precedia os julgamentos realizados pelo Tribunal, razão pela qual Comissão e Corte se complementavam.

Dessa forma, o procedimento no Sistema Europeu de Direitos Humanos era o chamado “bifásico” sendo uma primeira fase perante a Comissão e a segunda diante do Tribunal. Entretanto, o procedimento se mostrava moroso, uma vez que tinha dois trâmites até chegar a uma decisão vinculante.

Em decorrência da morosidade foi instituído o Protocolo nº 11 que altera a Convenção Europeia de Direitos do Homem e une os trabalhos da Comissão e Corte Europeia de modo a permitir aos indivíduos o acesso direto à Corte. Porém, além da morosidade, é possível acrescentar que a queda da União Soviética contribuiu para o fim da Comissão Europeia:

Porém, do meu ponto de vista, a derrocada final da Comissão e do procedimento bifásico europeu ocorreu com a queda do Muro de Berlim e com o ingresso de novos membros da Europa do Leste (inclusive a própria Rússia) no Conselho da Europa. Desde 1990 até hoje, 23 membros ingressaram no Conselho da Europa, quase todos do antigo bloco comunista. Não foi coincidência que, novembro de 1990, foi aberto à assinatura dos Estados o Protocolo n. 9, dando o direito de ação ao indivíduo, ainda com a concorrência da Comissão. E, depois, 11 de maio de 1994, foi aberto à assinatura dos Estados o Protocolo n. 11, que extinguiu a Comissão tout court, fundindo-a com a Corte e dando o direito de ação aos indivíduos vítimas de violações de direitos humanos.

O filtro da Comissão e o papel anômalo do Comitê de Ministros protegiam obviamente os Estados europeus ocidentais. Com o ingresso dos membros ex-socialistas, não havia desejo algum de protegê-los.

Pelo contrário, havia o desejo dos Estados capitalistas de estimular os

⁶ A Comissão tem duas funções: (1) considerar qualquer alegação de violação da convenção por uma parte referida por outra parte da convenção através do Secretário-Geral do Conselho da Europa, e (2) receber petições “de qualquer pessoa, organização não governamental ou grupo de indivíduos que se diz vítima de violação” por parte de uma parte dos direitos convencionais desde que a parte tenha reconhecido essa competência da comissão (MYERS, 1956, p. 949, tradução nossa)

indivíduos a questionarem o “entulho autoritário” do antigo bloco comunista perante a Corte de Estrasburgo. Por isso, rapidamente foram engendradas modificações na Convenção para facilitar o acesso do indivíduo ao sistema europeu de direitos humanos.

Assim, mudou-se o contexto e os líderes ocidentais perceberam a obsolescência da Comissão no seio do novo papel que se esperava da Convenção Europeia de Direitos Humanos, não mais como filtro protetor de Estados Democráticos, mas como motor da transformação das sociedades outrora socialistas em sociedades capitalistas liberais. (2016, p. 318)

A extinção da Comissão também teve influência pela entrada no Conselho da Europa de países do leste, desprendidos do julgo da extinta União Soviética, mas ainda tomados pelo pensamento socialista. Aliado a este fato estava o Protocolo nº 9 que permitia o peticionamento dos indivíduos diretamente na Corte. A partir disso, da entrada de países de ideologia socialista, muitos em desarranjo com a perspectiva de direitos humanos, e a possibilidade de peticionamento direto na Corte, tornou-se desinteressante manter a Comissão como órgão autônomo e responsável por enviar casos à Corte, pois assim seria possível julgar países com atitudes alinhadas ao socialismo mas desalinhadas com a cultura de direitos humanos.

Dessa forma, é possível avaliar dois elementos para a fusão da Comissão com a Corte Europeia, primeiro a entrada de países do leste europeu no sistema e a morosidade no trâmite de petições que anteriormente dependia de dois trâmites independentes, pela Comissão e posteriormente pela Corte, tais elementos são elencados como de relevância para fusão dos dois órgãos (Comissão e Corte).

Com relação à Corte de Direitos Humanos, também denominada Corte de Estrasburgo ou Corte EDH, é prevista na Convenção Europeia de Direitos do Homem e desempenha suas funções até a atualidade.

A Corte tem a competência consultiva e contenciosa sobre direitos humanos contidos na Convenção Europeia de Direitos Humanos. A competência consultiva, constante no artigo 47 da Convenção Europeia de Direitos Humanos, se perfaz na emissão de pareceres. Por sua vez, a competência contenciosa se trata do poder de julgar e determinar obrigações a Estados por meio de petições sobre violações da Convenção, conforme prevê o artigo 33 e 34 da Convenção:

No caso da Corte Europeia de Direitos Humanos, esta tem competência contenciosa e consultiva e desenvolve suas atividades utilizando as línguas oficiais, que são o francês e o inglês. Todavia, as queixas podem ser apresentadas em uma das línguas oficiais dos Estados-partes e, depois que a queixa é declarada admissível, uma das línguas oficiais deverá ser utilizada, salvo se o presidente da seção/tribunal pleno autorizar o uso da língua até ali

utilizada na queixa.

Quanto à competência contenciosa, vale destacar que, para se demandar no âmbito da Corte Europeia, existem alguns requisitos que devem ser observados, como a necessidade de esgotamento dos recursos internos oferecidos pelo ordenamento jurídico estatal, que é o responsável pela violação dos direitos humanos (art. 35).

Em relação à competência *ratione personae*, todos os Estados que fazem parte da Convenção Europeia de Direitos Humanos poderão submeter questões envolvendo possíveis violações praticadas por outros

Deve ser ressaltado que a pessoa, na sua individualidade, somente poderá acionar a Corte na condição de vítima, isto é, quando um ou mais direitos protegidos na Convenção tenham sido aviltados em determinado Estado-membro desse sistema de proteção. (GUERRA, 2020, p.304)

Dessa forma, a promoção de direitos humanos, no Sistema Europeu, está concentrada na Corte que tem a função de receber as petições e denúncias, realizar recomendações e julgar casos de violação de direitos humanos ocorridos no âmbito de sua jurisdição.

Por fim há o Comitê de Ministros formado pelos representantes dos Estados que formam o Conselho da Europa e concentra seu trabalho na busca da efetividade das decisões da Corte Europeia de Direitos Humanos.

Dessa forma, as sentenças definitivas da Corte são transmitidas ao Comitê de Ministros que irá supervisionar a execução das decisões, conforme disposto no artigo 46.2 da Convenção Europeia.

O Comitê de Ministros buscará com o Estado informações a respeito do cumprimento da decisão da Corte e, caso adotadas as medidas, o Comitê irá emitir uma resolução confirmando tal fato e no caso de não acolhimento da decisão da Corte, o Comitê poderá adotar resoluções provisórias que pode conter medidas temporárias para coibir novas violações. No caso de não cumprimento por recusa estatal em razão da ausência de vontade o Comitê de Ministros exercerá, dentro das suas possibilidades a pressão para o cumprimento, inclusive com apresentação da situação à Corte, e no caso de o Estado optar por não cumprir, poderá sofrer sanções que podem resultar na suspensão da representação do Estado no Comitê de Ministros ou ainda deixar de pertencer ao Conselho da Europa (BARRETO, 2008).

A atuação do Conselho de Ministros não encontra paralelos nos sistemas regionais africano e interamericano, sua atuação, em suma, é na supervisão do cumprimento das decisões da Corte interagindo com o Estado e na busca da efetividade das decisões da Corte e da promoção dos direitos humanos no continente europeu.

O Sistema Europeu de Direitos Humanos se releva um dos mais sólidos sistemas regionais, sua estrutura organizacional reflete tal forma. Enquanto os demais sistemas são bifásicos, o Sistema Europeu mantém suas atividades em um único órgão, refletindo na redução da morosidade processual. Ademais, admite que a vítima se dirija diretamente a Corte, facilitando o acesso e permitindo que um maior número de cidadãos submeta suas petições à Corte, garantindo assim maior efetividade na prestação jurisdicional sobre direitos humanos.

1.2.2 Sistema Africano de Direitos Humanos

Um dos mais recentes sistemas de direitos humanos, o Africano tem formação a partir da Organização da Unidade Africana (OUA). Por muitos anos, desde a instituição da Organização, não havia nenhum instrumento efetivo de proteção dos direitos humanos no continente africano. Entretanto, envolta na crítica da OUA ter abandonado o objetivo de restaurar a dignidade dos povos africanos humilhados, em 1979 é elaborada a Carta Africana de Direitos Humanos que prevê uma Comissão de Direitos Humanos para garantir os direitos previstos na Carta, mas apenas em 21 de outubro de 1986 a Carta entrou em vigor (COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS, 2022).

Prevista no artigo 30 da Carta Africana, a Comissão, com sede em Banjul, Gâmbia, tem por função a promoção e defesa dos Direitos Humanos no continente africano. A Comissão iniciou seus trabalhos de fato em 1987 e é composta por onze membros eleitos, conforme disposição do artigo 31 da Carta Africana. Os eleitos são oriundos de uma lista de pessoas apontadas pelos Estados que fazem parte da Carta Africana de Direitos Humanos e tem um mandato de seis anos podendo ser renovado uma vez (ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY, 1981).

A Comissão é composta por onze membros e se estrutura na Mesa da Comissão composta pelo presidente e vice-presidente e com a função de coordenar e supervisionar o trabalho do Secretariado na Comissão além de poder tomar decisões de emergência e pelo Secretariado com escopo de prestar apoio técnico administrativo para o desenvolvimento das atividades e competências da Comissão (AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLE'S RIGHTS, 2022).

Os trabalhos desenvolvidos pela Comissão Africana ocorrem em duas

sessões anuais usualmente entre março e abril e outubro e novembro, podendo haver sessões extraordinárias. Tais sessões podem ter a participação de Estados convidados, além de ONGs, grupos, indivíduos e instituições especializadas (ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY, 2022).

A Comissão, de acordo com o artigo 45 da Carta Africana, tem essencialmente as seguintes competências:

- (a) To collect documents, undertake studies and researches on African problems in the field of human and peoples' rights, organize seminars, symposia and conferences, disseminate information, encourage national and local institutions concerned with human and peoples' rights, and should the case arise, give its views or make recommendations to Governments.
- (b) To formulate and lay down, principles and rules aimed at solving legal problems relating to human and peoples' rights and fundamental freedoms upon which African Governments may base their legislations.
- (c) Co-operate with other African and international institutions concerned with the promotion and protection of human and peoples' rights.
- 2. Ensure the protection of human and peoples' rights under conditions laid down by the present Charter.
- 3. Interpret all the provisions of the present Charter at the request of a State party, an institution of the OAU or an African Organization recognized by the OAU.
- 4. Perform any other tasks which may be entrusted to it by the Assembly of Heads of State and Government (ORGANIZATION OF AMERICAN UNITY, 1981, p. 12)⁷

A Comissão desenvolveu seu trabalho ao longo dos anos, entretanto, suas recomendações e pareceres não tinham força vinculante e não havia no sistema uma Corte para julgamento de violações de direitos humanos. Porém, a partir do Protocolo Relativo à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos sobre a Criação de um Tribunal Africano do Homem e dos Povos em junho de 1998 buscou-se a criação do tribunal que garantisse maior defesa e efetividade dos direitos humanos.

⁷ (a) Reunir documentos, realizar estudos e pesquisas sobre os problemas africanos no campo dos direitos humanos e dos povos, organizar seminários, simpósios e conferências, disseminar informações, encorajar instituições nacionais e locais preocupadas com os direitos humanos e dos povos, e se o caso surja, dê sua opinião ou faça recomendações aos governos.
 (b) Formular e estabelecer princípios e regras destinadas a resolver problemas jurídicos relativos aos direitos humanos e dos povos e liberdades fundamentais sobre os quais os governos africanos podem basear suas legislações.
 (c) Cooperar com outras instituições africanas e internacionais preocupadas com a promoção e proteção dos direitos humanos e dos povos.
 2. Assegurar a proteção dos direitos humanos e dos povos nas condições estabelecidas pela presente Carta.
 3. Interpretar todas as disposições da presente Carta a pedido de um Estado Parte, uma instituição da OUA ou uma Organização Africana reconhecida pela OUA.
 4. Desempenhar quaisquer outras tarefas que lhe sejam confiadas pela Assembleia de Chefes de Estado e de Governo (ORGANIZATION OF AMERICAN UNITY, 1981, p. 12, tradução nossa)

Dessa forma, a partir 25 de janeiro de 2004 o Protocolo para criação do Tribunal passa a vigorar. Com competência para atuar em todos os litígios que lhe sejam submetidos sobre violações de direitos contidos na Carta Africana, além de atuar de forma a interpretar a Carta, o Tribunal passou a funcionar efetivamente a partir de novembro de 2006 (TRIBUNAL AFRICANO DOS DIREITOS DO HOMEM E DOS POVOS, 2022).

O Protocolo para criação do Tribunal, atualmente é ratificado por trinta e três Estados, sendo que seis Estados aceitam a jurisdição contenciosa da Corte, entretanto, anteriormente totalizavam dez Estados, mas quatro retiraram a aceitação da jurisdição contenciosa da Corte (ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY, 2022)

Com sede em Dodoma na Tanzânia, o Tribunal Africano também chamado de Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos, tem a função interpretar a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos e tomar decisões vinculantes a respeito de violações de direitos contidos na Carta Africana (ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY, 2022).

Portanto, o Sistema Africano de Direitos Humanos é bifásico, ou seja, composto por uma Comissão e uma Corte, a primeira com competência para apuração de violações de direitos humanos sobre a Carta Africana recomendações aos Estados e a segunda com competência para julgar violações sobre direitos humanos.

Contudo, se faz necessário esclarecer que o Sistema Africano se trata de um sistema de proteção dos direitos humanos incipiente quando comparado com sistemas como o europeu e o interamericano, mas ainda assim vem desenvolvendo seu trabalho de promoção e defesa dos direitos humanos.

A incipiência do sistema está relacionada a sua provocação. A semelhança do Sistema Interamericano e antigo formato do Sistema Europeu, a Comissão Africana tem competência para apreciar petições apresentadas, porém, Christof Heynes e Magnus Killander concluem a respeito da baixa provocação da Comissão:

The individual complaints procedure is used much more frequently than the inter-state mechanism of the African Charter, although not as frequently as one would have expected on a continent with the kind of human rights problems that Africa has. This could to some extent be attributed to a lack of awareness about the system, but even where there is awareness, there is often not much faith that the system can make a difference (2006 p. 526)⁸

⁸ O procedimento de reclamações individuais é usado com muito mais frequência do que o mecanismo interestatal da Carta Africana, embora não com tanta frequência quanto se esperaria em um continente

Dessa forma, além da busca a promoção dos direitos humanos no continente africano, o trabalho dos órgãos do Sistema Africano deve pautar-se na aproximação entre a população e seus trabalhos e no aumento da confiança nos trabalhos desenvolvidos, de modo a ser um elemento de efetividade dos direitos humanos no plano concreto.

Ademais, a incipiência do trabalho da se trata de ser o com a implantação de uma Corte mais recente, dentre os sistemas regionais consolidados, ocorrido apenas em janeiro de 2004, quanto o Europeu estatuiu a Corte em 1959 e a Interamericana em 1979, ou seja, o Tribunal Africano tem a diferença de vinte e cinco anos de seu semelhante mais próximo, a Corte Interamericana.

O Sistema Africano, por meio de seu Tribunal tem julgado causas em paridade com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Em 2021 a Corte Africana julgou 35 casos (AFRICAN COURT ON HUMAN AND PEOPLE'S RIGHTS, 2022), por sua vez a Corte Interamericana proferiu 27 sentenças (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2022), por seu turno a Corte Europeia julgou 1105 casos (EUROPEAN COURT ON HUMAN RIGHTS, 2022).

Embora recente, o Sistema Africano tem atuado de forma a defender direitos humanos, porém, há a celeuma a respeito do poder dos órgãos do Sistema Africano:

In the context of this analysis, it is interesting to observe that the Banjul Charter introduces several innovations to the models earlier created in Europe and the Americas. Although these innovations are often construed as reflecting a distinctly African tradition, they can also be seen as a pragmatic response to the political context of de-colonization and the Cold War. In particular, the Charter emphasizes the rights of "peoples," which do not appear in the European or American Conventions, including "the right of all peoples to equality without "domination of a people by another; the right of all peoples to existence and self-determination; the right of all peoples to freely dispose of "their wealth and natural resources"; and the right of all peoples to their economic, social and cultural development." These clauses had a distinctly political meaning, for "peoples" was understood to refer either to the state, in those states led by liberation leaders, or to indigenous peoples represented by liberation movements, in those states under colonial or white minority rule.

But the innovations were not supported by strong institutions. The Charter provided only a rather weak institutional setup, with only a quasi-judicial body in charge of securing the Charter. This meant that the initial phase of the African system was problematic. According to one commentator, between 1988 and 1992, the Commission received on average fewer than twelve

com o tipo de problemas de direitos humanos que a África tem. Em certa medida, isso pode ser atribuído à falta de conscientização sobre o sistema, mas mesmo onde há conscientização, muitas vezes não há muita fé de que o sistema possa fazer a diferença (2006 p. 526, tradução nossa)

individual complaints per year, a tendency that has continued to the present day and that suggests that the Commission remains highly underused. The main problems were similar to those of the early Inter-American system, namely, insufficient legalization, and a set of states with little interest in effectively changing that status quo. The mandate was also somewhat similar to that of the IAS Commission, namely, to promote human and peoples' rights (as opposed to enforcing them) (HUNEEUS; MADSEN, 2018, p. 149-150)⁹

Dessa forma, a problemática que envolve os Sistema Africano, envolve o arcabouço estrutural inicialmente fraco e de certa forma tardio, provocando, por consequência, entraves na atuação dos órgãos (Comissão e Corte). Porém, é necessário deixar claro que as dificuldades de atuação de um sistema de proteção dos direitos humanos, por si é carregada de obstáculos, mormente em um conjunto que envolve a atuação contra Estados envoltos em instabilidade política e social que ainda carregam a herança da colonização. Os entraves estruturais para atuação dos órgãos, portanto, existem e deve haver o comprometimento para sua superação por parte dos agentes políticos interessados, mas isso não deve ser causa para diminuição das atividades desenvolvidas pelos órgãos do Sistema Africano de Direitos Humanos.

1.2.3 Sistema Interamericano de Direitos Humanos

Com relação a promoção e defesa dos direitos humanos no continente americano, há o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) com função de

⁹ No contexto desta análise, é interessante observar que a Carta de Banjul introduz várias inovações aos modelos anteriormente criados na Europa e nas Américas. Embora essas inovações sejam muitas vezes interpretadas como refletindo uma tradição distintamente africana, elas também podem ser vistas como uma resposta pragmática ao contexto político da descolonização e da Guerra Fria. Em particular, a Carta enfatiza os direitos dos “povos”, que não constam das Convenções Europeia ou Americana, incluindo “o direito de todos os povos à igualdade sem “dominação de um povo por outro; o direito de todos os povos à existência e autodeterminação; o direito de todos os povos disporem livremente de “suas riquezas e recursos naturais”; e o direito de todos os povos ao seu desenvolvimento econômico, social e cultural”. Essas cláusulas tinham um significado político distinto, pois “povos” era entendido como referindo-se tanto ao estado, naqueles estados liderados por líderes de libertação, quanto aos povos indígenas representados por movimentos de libertação, naqueles estados sob domínio colonial ou de minoria branca.

Mas as inovações não foram apoiadas por instituições fortes. A Carta forneceu apenas uma configuração institucional bastante fraca, com apenas um órgão quase judicial encarregado de assegurar a Carta. Isso significava que a fase inicial do sistema africano era problemática. Segundo um comentador, entre 1988 e 1992, a Comissão recebeu em média menos de doze queixas individuais por ano, uma tendência que se mantém até aos dias de hoje e que sugere que a Comissão continua sendo subutilizada. Os principais problemas eram semelhantes aos do sistema interamericano inicial, ou seja, uma legalização insuficiente e um conjunto de Estados com pouco interesse em mudar efetivamente esse status quo. O mandato também era um pouco semelhante ao da Comissão Interamericana, ou seja, promover os direitos humanos e dos povos (em vez de aplicá-los) (HUNEEUS; MADSEN, 2018, p. 149-150, tradução nossa)

realizar recomendações e julgamentos sobre violações de direitos humanos nos países da América.

O surgimento do SIDH ocorre a partir da segunda metade do século XX, acompanhando a tendência de instituição de mecanismos de promoção, proteção e reparação de direitos humanos ao redor do mundo. No contexto do continente americano, a Comissão inicia seus trabalhos em um cenário com governos ditatoriais que violam diretamente direitos básicos como liberdades de expressão, desaparecimentos forçados, torturas, dentre outros. Aliados a esse contexto está o alto índice de desigualdade social e outros fatos adversos:

Trata-se de uma região marcada por elevado grau de exclusão e desigualdade social ao qual se somam democracias em fase de consolidação. A região ainda convive com as reminiscências do legado dos regimes autoritários ditatoriais, com uma cultura de violência e de impunidade, com a baixa densidade de Estados de Direito e com a precária tradição de respeito aos direitos humanos no âmbito doméstico.

Dois períodos demarcam, assim, o contexto latino-americano: o período dos regimes ditatoriais e o período da transição política aos regimes democráticos, marcado pelo fim das ditaduras militares na década de 80, na Argentina, no Chile, no Uruguai e no Brasil.

Ao longo dos regimes ditatoriais que assolaram os Estados da região, os mais básicos direitos e liberdades foram violados, sob as marcas das execuções sumárias; dos desaparecimentos forçados; das torturas sistemáticas; das prisões ilegais e arbitrarias; da perseguição político-ideológica; e da abolição das liberdades de expressão, reunião e associação. (PIOVESAN, 2018, p.175)

Assim, o Sistema Interamericano esteve diante de um desafio para sua consolidação, em meios a governos autoritários, contrários à cultura de direitos humanos, além de outros fatores que fazem com que a promoção da cultura dos direitos humanos e a instituição de órgãos de defesa seja penosa.

1.2.3.1 Organização dos Estados Americanos

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos está vinculado à Organização dos Estados Americanos (OEA). A concepção de um organismo de cooperação que aglutinasse os Estados do continente americano não é recente, a ideia pode remontar a época de Simón Bolívar, refletida no Congresso do Panamá que ocorreu em 1826 com objetivo de constituir uma Confederação de Estados Americanos (GUERRA, 2021).

A criação da Organização dos Estados Americanos, vem de um longo

caminho e remonta suas origens desde o Congresso do Panamá em 1829, mas seu embrião parte da Conferência de Washington de 1890 que resulta no início do trabalho de compilação dos dados sobre o comércio. Nesse passo, o momento de criação da Organização não é um evento isolado, um estopim em si mesmo, se trata de uma série de acontecimentos que resultaram em um instrumento aglutinador dos países do continente americano:

As relações constituídas no âmbito do continente americano refletiram sobremaneira na criação dos organismos da região, onde podem ser observadas três etapas para seu florescimento: a fase do voluntarismo (do Congresso do Panamá, de 1826, até a Primeira Conferência Internacional das Américas, de 1889); a fase das guerras mundiais, que se estende até 1948, com a criação da OEA; e a fase da organização institucional, que prossegue atualmente (GUERRA, 2021, p.769)

Dessa forma, a criação da OEA além de ser um resultado de esforços ao longo dos anos, não é o resultado, é uma fase em um processo de entrelaçamento das relações entre os Estados do continente americano com objetivo de maior integração continental.

A criação de fato da OEA ocorreu por meio da Carta da Organização dos Estados Americanos, a partir da IX Conferência Internacional Americana em 30 de abril de 1948, em Bogotá, entretanto o instrumento apenas entrou em vigor em 13 de dezembro de 1951, conforme o artigo 145 da referida Carta (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2022)

O documento fundador da OEA elenca como um dos seus fundamentos a solidariedade americana e consolidar no continente americano um regime de liberdade fundado no “respeito aos direitos essenciais do homem” (direitos humanos):

Seguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 1993, p. 2)¹⁰

Como referido, a Organização dos Estados Americanos é resultado de uma série de conferências e anos de discussões sobre um instrumento que significasse

¹⁰ Confiantes de que o genuíno sentido de solidariedade e boa vizinhança americana não pode ser outra coisa senão consolidar neste Continente, no quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade individual e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do homem (ORGANIZATION OF AMERICAN STATES, 1993, p. 2, tradução nossa)

maior integração entre os Estados americanos. Entretanto, se a OEA é resultado de um processo, sua criação deu início ao processo de desenvolvimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

A Carta da OEA, previu em seu artigo 107 uma Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) com a função de promover a observância e a defesa dos direitos humanos. Assim, a partir da Carta da OEA de 1948 tem início a formação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

A partir disso, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos é o primeiro órgão do sistema. Tal fato desperta uma peculiaridade com relação ao Sistema Interamericano, não houve de modo primário a instituição de direitos a serem observados pelo sistema e posteriormente órgãos para realizar sua defesa e promoção, foi concomitante. A previsão de direitos humanos ocorreu por meio de Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem aprovada na IX Conferência Internacional Americana em 1948.

O artigo 106 da Carta da OEA prevê que será elaborada uma convenção interamericana sobre direitos humanos, que determinará a estrutura e competência da Comissão. Entretanto, o artigo 145 estabelece que enquanto não houver a referida convenção, a Comissão valerá pela observância de tais direitos. Desse modo, o início dos trabalhos da CIDH foi baseado nos direitos normatizados na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem.

Porém, hodiernamente o SIDH apresenta uma série de documentos que auxiliam suas atividades, destacando-se a seguir os de maior relevo.

1.2.3.2 Documentos fundamentais do Sistema Interamericano de Direitos Humanos

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos conta com dois documentos principais a respeito dos direitos no continente americano. Cumpre ressaltar que estes não são os únicos documentos do Sistema, mas são os de maior relevo na promoção dos direitos humanos, inclusive por prever regras estruturais e órgãos do Sistema Interamericano. Dessa forma, destaca-se a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem e a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, também referida como Pacto de São José da Costa Rica.

O primeiro documento referência na promoção de direitos humanos no continente americano é a Declaração de Direitos e Deveres do Homem, aprovada na

IX Conferência Internacional Americana ocorrida em 1948.

É por meio da Declaração Americana que a Comissão Interamericana baseia os seus trabalhos e os direitos humanos a serem promovidos e tutelados. O primeiro capítulo do documento prevê direitos aos indivíduos enquanto o segundo prevê deveres. Importante ressaltar que os direitos contidos na Declaração (vida, liberdade, integridade, propriedade, dentre outros) são essencialmente de características civis e políticas.

No documento não há previsão com relação a estruturação da Comissão ou do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, sendo um documento que se reserva a estabelecer direitos e deveres.

Com relação a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, a Carta da Organização dos Estados Americanos, além de instituir a Organização dos Estados Americanos, previu, em seu artigo 106 que será elaborada uma convenção interamericana que verse sobre direitos humanos. Nesse caso, em 22 de novembro de 1969, na Conferência Especializada Interamericana de Direitos Humanos ocorrida em San José na Costa Rica, é assinada a Convenção Interamericana de Direitos Humanos.

A Convenção passa a vigorar a partir de 18 de julho de 1978, conforme o artigo 74.2 da Convenção, a partir do depósito do instrumento de ratificação de Granada (INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 2022).

O Pacto de São José da Costa é o principal documento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Dividido em três partes, a primeira versa sobre direitos assegurados aos indivíduos, a segunda sobre regras procedimentais, estruturais e a previsão da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos e, por fim, a terceira parte trata de disposições gerais a respeito da Convenção como assinatura, reserva, protocolo, denúncia, dentre outras.

Cumpra ressaltar que no rol de direitos da Convenção, ampla gama de direitos previstos são sociais e políticos, reservando aos direitos sociais a implementação em cada Estado:

CAPÍTULO III

DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

Artigo 26. Desenvolvimento progressivo

Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos

que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969, on-line)

O Pacto repassa aos Estados Parte a responsabilidade de instituir e efetivar direitos sociais com base no argumento de custos e recursos disponíveis:

Como característica fundamental, a Convenção Americana reconhece um amplo rol de direitos civis e políticos, sem especificar direitos sociais, econômicos e culturais, deixando a cargo dos Estados a efetivação desses direitos, conforme o art. 26 da Convenção. A fim de suprir essa lacuna, foi elaborado o Protocolo Adicional à Convenção Americana (ou Protocolo de San Salvador). Esse protocolo, que entrou em vigor em 1999, elenca o rol de direitos sociais, econômicos e culturais que devem ser observados pelos Estados. (FEFERBAUM, 2012, p.63)

Porém, mesmos direitos civis e políticos representam custos, restando assim um vácuo de direitos humanos que versem sobre direitos sociais. De modo a suprir a ausência de direitos sociais foi elaborado o Pacto de San Salvador que é protocolo adicional ao Pacto de São José da Costa Rica.

A Convenção, além de prever direitos, também prevê mecanismos que promovam e protejam tais direitos:

Em face desse catálogo de direitos constantes da Convenção Americana, cabe ao Estado-parte 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 enunciados.

A Convenção Americana estabelece um aparato de monitoramento e proteção dos direitos que enuncia, integrado pela Comissão e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos [...] (PIOVESAN, 2018, p.179)

Desse modo, o SIDH é formado através de seus dois órgãos, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, já prevista no artigo 106 da Carta da Organização dos Estados Americanos, e o novo órgão, a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Para tratar do procedimento de solução amistosa desenvolvido pela Comissão Interamericana, pertinente tratar antes a respeito dos órgãos que compõe o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, sua formação, evolução histórica, competências e fatos pertinentes.

1.2.3.3 Órgãos do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos

O Pacto de São José da Costa Rica de 1969 cria e estrutura o Sistema Interamericano de Direitos Humanos como hoje é conhecido, porém, suas origens remontam a períodos anteriores. Este é o caso da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), prevista a partir da Carta da OEA de 1948, a CIDH foi estabelecida em 1959 a partir da Resolução VIII da V Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores (MAZZUOLLI, 2011)

Desse modo, a CIDH é o primeiro órgão regional de proteção dos direitos humanos no continente americano. Desde seu estabelecimento passou por algumas mudanças até o advento do Pacto em 1969.

Além da Convenção dois outros documentos balizam os trabalhos da CIDH, o seu Estatuto que dispõe sobre a estrutura, formação, composição e o Regulamento que traz as normas sobre o modo de trabalho e procedimentos.

A Comissão e sua estrutura estão previstas entre os artigos 34 e 51 da Convenção, sendo que tem as funções de:

A Comissão tem a função principal de promover a observância e a defesa dos direitos humanos e, no exercício do 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 o 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 os estudos ou relatórios que considerar convenientes para o desempenho de suas funções;
- d. solicitar aos governos dos Estados membros que lhe 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, lhe formularem os Estados membros sobre questões relacionadas com os direitos humanos e, dentro de suas possibilidades, prestar-lhes o assessoramento que eles lhe 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. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969, on-line)

Além disso, a CIDH tem a competência de receber petições por parte de pessoas ou grupo de indivíduos sobre violações de direitos contidos na Convenção Interamericana de Direitos Humanos, conforme previsto no artigo 44 da Convenção

(COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969).

Dessa forma, a CIDH desempenha três funções principais, de responder a consultas que sejam feitas, a de receber petições e a de realizar recomendações aos Estados. Entretanto, deve-se ressaltar que as recomendações realizadas pela CIDH não possuem caráter de obrigatoriedade mas apenas de orientação, pois a CIDH não apresenta natureza jurídica semelhante a de um tribunal para vincular suas determinações.

Entretanto, com o aumento de Estados democráticos a atuação da Comissão tem alterado de política para cada vez mais jurídica:

Contudo, a partir da democratização na região, a Comissão tem tido uma função cada vez mais jurídica e não política, se comparada com a sua marcada atuação política no período dos regimes militares na América Latina. (PIOVESAN, 2018, p.184)

Nesse cenário, importante a atuação da CIDH na realização de investigações, recomendações e envio de casos para a Corte Interamericana de Direitos Humanos para julgamento.

A CIDH pode dispor de instrumentos auxiliares na busca pela efetivação de direitos humanos como a instituição de medidas cautelares, previstas no artigo 25 do Regulamento da CIDH, com vistas de proteger situações que indiquem risco de dano irreparável às pessoas ou a fatos relacionados a uma petição ou caso pendente no SIDH (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2013).

Ademais, existem as medidas provisórias que são requeridas pela CIDH à Corte nos casos em que as medidas cautelares não tenham sido implementadas ou não são mais eficazes, exista um caso relacionado à jurisdição da Corte e haver ainda a situação de risco à pessoa ou ao objeto da petição na CIDH (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2011).

Tais medidas não são o fim da atividade da Comissão, mas um meio de garantir que a finalidade de proteção e efetividade dos direitos humanos seja atingida. Dessa forma, a CIDH apresenta um procedimento para o trâmite das petições apresentadas.

O artigo 48 do Pacto de São José da Costa Rica estabelece o processo a ser seguido pela CIDH ao receber uma petição. Primeiramente haverá o exame de admissibilidade (exame dos requisitos da petição), sendo admissível será

encaminhado ao Estado a petição para que apresente informações (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969).

Ao receber as informações verificará se as razões da petição ainda permanecem, caso não o documento será arquivado, caso permaneçam será feita a análise do mérito da petição, podendo investigar ou solicitar informações complementares aos Estados (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969)

Da mesma forma, a CIDH se colocará à disposição das partes para alcançar uma solução amistosa sobre a petição. A solução amistosa é o mecanismo suplementar da CIDH para solucionar litígios sobre direitos humanos, não se trata do procedimento comum, mas uma forma de comum acordo, de Estados e vítimas chegarem a um acordo e ocorrer a reparação do direito violado.

Caso não haja uma solução amistosa será redigido relatório com a exposição dos fatos e a conclusão da CIDH e possíveis recomendações, este relatório será encaminhado aos interessados. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969). A CIDH ao considerar que não houve cumprimento das recomendações apontadas no relatório e haja a aceitação da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a CIDH submeterá o caso à corte, exceto se houver decisão fundamentada da maioria dos seus membros (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2013).

Relevante ressaltar que os casos só poderão ser enviados para à Corte no caso de ratificação de sua jurisdição. Países que não realizaram tal ratificação, em razão da soberania dos Estados, não poderão ser julgados pela Corte, encerrando-se o caso nas recomendações realizadas pela Comissão ou por meio de um acordo de solução amistosa.

Com relação Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), a sua primeira sessão ocorreu em 03 de setembro de 1979, em São José da Costa Rica e na sequência foi aprovado o Estatuto da Corte sendo que em agosto de 1980 foi aprovado o Regulamento contendo as normas de procedimento que se manteve até novembro de 2009 quando novo regulamento passou a vigorar (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2022).

Os principais documentos que embasam a Corte e seus trabalhos são a Convenção Interamericana de Direitos Humanos que estabelece os direitos, a existência da Corte IDH e algumas regras, o Estatuto da Corte IDH que traz a

estruturação, composição e outros procedimentos administrativos e o Regulamento que traz normas procedimentais para o desenvolvimento das atividades da Corte.

Entretanto, ao contrário do que ocorre com a Corte Europeia de Direitos Humanos que permite a apresentação de petições de indivíduos à Corte, o acesso à Corte IDH é apenas outorgado aos Estados Parte da Convenção e à Comissão Interamericana (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969).

Por sua vez, a competência da Corte IDH é dúplice, consultiva e contenciosa, portanto, emite pareceres e realiza julgamentos:

Quanto à Corte Interamericana, órgão jurisdicional do sistema regional, apresenta competência consultiva e contenciosa.

No plano consultivo, qualquer membro da OEA – parte ou não da Convenção – pode solicitar o parecer da Corte relativamente à interpretação da Convenção ou de qualquer outro tratado relativo à proteção dos direitos humanos nos Estados americanos. A Corte ainda pode opinar sobre a compatibilidade de preceitos da legislação doméstica em face dos instrumentos internacionais, efetuando, assim, o “controle da convencionalidade das leis”. A Corte Interamericana tem desenvolvido análises aprofundadas a respeito do alcance e do impacto dos dispositivos da Convenção Americana.

No plano contencioso, a competência da Corte para o julgamento de casos é, por sua vez, limitada aos Estados-partes da Convenção que reconheçam tal jurisdição expressamente, nos termos do artigo 62 da Convenção. Apenas a Comissão Interamericana e os Estados-partes podem submeter um caso à Corte Interamericana, não estando prevista a legitimação do indivíduo, nos termos do artigo 61 da Convenção Americana.

A Corte tem jurisdição para examinar casos que envolvam a denúncia de que um Estado--parte violou direito protegido pela Convenção. Se reconhecer que efetivamente ocorreu a violação à Convenção, determinará a adoção de medidas que se façam necessárias à restauração do direito então violado. A Corte pode ainda condenar o Estado a pagar uma justa compensação à vítima. Note-se que a decisão da Corte tem força jurídica vinculante e obrigatória, cabendo ao Estado seu imediato (PIOVESAN, 2018, p.190)

Embora a Corte tenha competência vinculante e obrigatória, nem todos os Estados estão sujeitos a sua jurisdição. De acordo com o artigo 62.3 do Pacto de São José da Costa Rica, a jurisdição da Corte depende do reconhecimento de sua competência por meio de declaração especial ou convenção especial (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969). Tal fato se relaciona com a questão da soberania dos Estados em anuir com o julgamento por parte de um órgão internacional.

No caso, os países ratificaram a Convenção Interamericana, mas que não aceitam a jurisdição contenciosa da Corte IDH atualmente, são: Dominica, Estados Unidos da América, Grenada e Jamaica.

Entretanto, embora o procedimento ordinário seja a apresentação da petição à Comissão, trâmite interno, apresentação de recomendações e, em caso de não cumprimento das recomendações e aceite da jurisdição da Corte, no envio do caso para julgamento da Corte, outro procedimento tem se destacado como meio para solução de litígios sobre direitos humanos, o Procedimento de Solução Amistosa.

2 PROCEDIMENTO DE SOLUÇÃO AMISTOSA NOS SISTEMAS REGIONAIS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Ao se tratar da resolução de conflitos sobre violações de direitos humanos, os sistemas regionais essencialmente se estruturam de forma semelhante – envio da petição (denúncia) à Comissão ou diretamente para a Corte no caso do Sistema Europeu, admissão do caso, recomendações e julgamento do caso pela Corte competente.

O procedimento descrito acima pode ser denominado como contencioso ou litigioso, entretanto, há outras formas de solução de litígios não judicial, alternativa ou procedimento comum de julgamento do caso pela Corte e condenação do Estado violador de direitos humanos, mas que depende da aceitação prévia da jurisdição da Corte.

Tais procedimentos são acordos formados entre as partes com vistas a reparar o direito violado sem que haja o trâmite comum de reparação da violação por meio de uma sentença condenatória de uma Corte de Direitos Humanos, trata-se portanto de um procedimento alternativo.

No Sistema Interamericano trata-se do Procedimento de Solução Amistosa (PSA) e no Sistema Europeu do “Friendly Settlements” e embora a nomenclatura seja dessemelhante podem ser conceituados de forma idênticas como mecanismo de solução de conflitos, não judicial, no âmbito do sistema regional de direitos humanos, por meio da formação de um acordo de vontade entre vítima(s) e/ou seus representantes e um Estado, com a participação de um órgão do sistema regional de proteção dos direitos humanos, por meio do qual o Estado adotará medidas para reparar e/ou fazer cessar violação à vítima ou grupo de indivíduos sem que haja a imposição de uma obrigação por parte de uma Corte.

O referido procedimento permite que as partes (Estado, vítimas ou seus representantes) cheguem a um acordo sobre as violações de direitos humanos e medidas de reparação e de não repetição das violações a serem feitos pelos Estados. Assim, de forma amigável é possível alcançar uma solução entre vítima(s) e Estado.

Porém, o procedimento de solução amistosa não se trata de um instrumento isolado previsto apenas na Convenção Interamericana de Direitos Humanos, os Sistemas Europeu e Africano de Direitos Humanos preveem a possibilidade de resolução amigável entre as partes do litígio no sistema.

Entretanto, cumpre ressaltar que o PSA da Comissão Interamericana de Direitos Humanos guarda posição privilegiada na questão como elemento de solução de conflitos comparados com os outros sistemas regionais e global. Com relação a este último, não há elementos comparáveis em razão de sua estrutura voltada para relação Estado-Estado e não com denúncia de vítimas como nos sistemas regionais.

Com relação ao Sistema Europeu, conforme demonstrado, é composto apenas pela Corte em razão da extinção da Comissão. O que por um lado representa o acesso direto de vítimas à Corte também traz o acúmulo de trabalho nas atividades da Corte Europeia:

Todavia, apesar da alegação de que uma reforma no sistema europeu daria maior agilidade na execução dos trabalhos – devido à demora na resolução das causas no sistema –, ao longo do tempo o que se observa é um revés na situação. Justamente com o aumento de Estados que aceitaram a competência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos e a possibilidade de a pessoa demandar diretamente perante este tribunal, houve um aumento significativo no número de demandas (GASPAROTO, SALA, 2015, p. 21)

Ou seja, a Corte Europeia teve um acúmulo de trabalho em razão da extinção da Comissão e de novos países que passaram a compor o sistema regional. Nesse caso, a solução amistosa pode ser um importante aliado na redução do atraso processual.

Com relação ao sistema regional africano, há uma Comissão como explicitado no capítulo anterior, entretanto, o desenvolvimento dos trabalhos é incipiente e sem a mesma consolidação institucional que se observa no sistema interamericano de direitos humanos.

Nesse caso, o procedimento de solução amistosa do sistema interamericano contido na CIDH encontra em situação favorável ao seu incremento e relevância, parte em razão da organização do sistema interamericano, como demonstrado anteriormente, uma vez que se organiza em Comissão e Corte, ao contrário do sistema europeu que se organiza apenas em uma Corte, e pode dividir seu trabalho e concentrar esforços na resolução de casos através da solução amistosa.

Assim, importante que antes de adentrar ao Procedimento de Solução Amistosa do Sistema Interamericano de Direitos Humanos seja feito o panorama a respeito das formas consensuais de solução de litígios no Sistema Europeu e Africano de Direitos Humanos, seus pontos de contato e influências com o procedimento do sistema interamericano.

2.1 SOLUÇÃO AMISTOSA NO SISTEMA EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS

O procedimento de solução amistosa está previsto no Sistema Europeu de Direitos Humanos a partir da Convenção Europeia de Direitos Humanos. Dessa forma, um modo alternativo de solução de conflitos sobre violações de direitos humanos encontra ramificações para diferentes sistemas de proteção dos direitos humanos.

O artigo 39 da Convenção Europeia de Direitos Humanos prevê o procedimento de solução amistosa (Friendly Settlements) nos seguintes termos:

ARTICLE 39

Friendly settlements

1. At any stage of the proceedings, the Court may place itself at the disposal of the parties concerned with a view to securing a friendly settlement of the matter on the basis of respect for human rights as defined in the Convention and the Protocols thereto.
2. Proceedings conducted under paragraph 1 shall be confidential.
3. If a friendly settlement is effected, the Court shall strike the case out of its list by means of a decision which shall be confined to a brief statement of the facts and of the solution reached.
4. This decision shall be transmitted to the Committee of Ministers, which shall supervise the execution of the terms of the friendly settlement as set out in the decision (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 1950, p. 22-23)¹¹

A Convenção traz a previsão superficial a respeito de uma solução amistosa no SEDH, se limitando a estabelecer a possibilidade de um acordo entre as partes, seus desdobramentos e a supervisão do Comitê de Ministros sobre a execução dos termos acordados.

De modo a estabelecer parâmetros sobre os acordos entre as partes, a Corte Europeia estabeleceu, em 2006, nas Regras da Corte, regras procedimentais sobre a solução amistosa entre as partes:

Rule 62 – Friendly settlement

1. Once an application has been declared admissible, the Registrar, acting on the instructions of the Chamber or its President, shall enter into contact with

¹¹ ARTIGO 39

Soluções Amistosa

1. Em qualquer fase do processo, o Tribunal pode colocar-se à disposição das partes interessadas com vista a obter uma solução amigável da questão com base no respeito pelos direitos humanos definidos na Convenção e nos seus protocolos.
2. Os processos conduzidos são confidenciais nos termos do primeiro parágrafo.
3. Em caso de solução amistosa, a Corte eliminará o caso de seu rol por meio de decisão que se limitará a uma breve exposição dos fatos e da solução alcançada.
4. Esta decisão será transmitida ao Comitê de Ministros, que fiscalizará a execução dos termos da solução amistosa constantes da decisão (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 1950, p. 22-23, tradução nossa)

the parties with a view to securing a friendly settlement of the matter in accordance with Article 39 § 1 of the Convention. The Chamber shall take any steps that appear appropriate to facilitate such a settlement.

2. In accordance with Article 39 § 2 of the Convention, the friendly-settlement negotiations shall be confidential and without prejudice to the parties' arguments in the contentious proceedings. No written or oral communication and no offer or concession made in the framework of the attempt to secure a friendly settlement may be referred to or relied on in the contentious proceedings.

3. If the Chamber is informed by the Registrar that the parties have agreed to a friendly settlement, it shall, after verifying that the settlement has been reached on the basis of respect for human rights as defined in the Convention and the Protocols thereto, strike the case out of the Court's list in accordance with Rule 43 § 3.

4. Paragraphs 2 and 3 apply, *mutatis mutandis*, to the procedure under Rule 54A (EUROPEAN COURT ON HUMAN RIGHTS, 2022, p. 33-34)¹²

Dessa forma, no Sistema Europeu, a partir da admissão do caso haverá o oferecimento do procedimento de solução amistosa às partes. As negociações são confidenciais e as discussões ocorridas durante um possível acordo não poderão ser objeto de argumento durante a fase contenciosa do processo, inclusive os materiais (gravações, imagens e escritos) ou garantias feitas para atingir um acordo não poderão ser levados para o contencioso.

É possível extrair da norma transcrita duas situações, primeira é que o procedimento de solução amistosa, de acordo com a literalidade da norma, é de oferecimento obrigatório às partes, ou seja, declarada a admissão do caso, deve-se oferecer para as partes a possibilidade de um acordo de solução amistosa. Por sua vez, a segunda se trata da atenção da Corte Europeia em garantir a confidencialidade da negociação e dos fatos e termos tratados de modo a evitar o esvaziamento da possibilidade de acordo pela possibilidade de alegações serem levadas para além do momento da negociação.

¹² Regra 62 – Solução amistosa

1. Declarada a admissibilidade do pedido, o secretário, por instrução da Câmara ou do seu presidente, entrará em contacto com as partes com vista a uma solução amigável da questão, nos termos do artigo 39, parágrafo primeiro da Convenção. A Câmara tomará todas as medidas que pareçam apropriadas para facilitar tal solução.

2. De acordo com o artigo 39 §2º da Convenção, as negociações de solução amistosa serão confidenciais e sem prejuízo dos argumentos das partes no processo contencioso. Nenhuma comunicação escrita ou oral e nenhuma oferta ou concessão feita no âmbito da tentativa de solução amistosa poderá ser mencionada ou invocada no processo contencioso.

3. Se a Câmara for informada pelo Secretário de que as partes chegaram a um acordo amistoso, deverá, após verificar que o acordo foi alcançado com base no respeito pelos direitos humanos, conforme definido na Convenção e nos respectivos protocolos, retirar o caso fora da lista do Tribunal de acordo com a Regra 43 § 3.

4. Os parágrafos 2 e 3 aplicam-se, *mutatis mutandis*, ao procedimento da Regra 54A (EUROPEAN COURT ON HUMAN RIGHTS, 2022, p. 33-34, tradução nossa)

Os friendly settlements da Corte Europeia, entretanto, se depara com dificuldades que atrasam seu avanço, como a complexidade dos temas que envolvem as negociações, a carência de recursos e de pessoal experiente, além da alta demanda de trabalho na avaliação de petições para serem analisadas. Nesse caso, é essencial mensurar o quanto a Corte Europeia é capaz de se envolver no processo e na expectativa para alcançar um acordo, pois, é necessária a clareza sobre quais aspectos da negociação e do cumprimento a Corte pode administrar e quais vão envolver especificamente os Estados (KELLER, PISKÓTY, 2021).

De outro giro, os termos dos friendly settlements previstos no Sistema Europeu de Direitos Humanos versam fundamentalmente sobre reparações individuais e não sobre medidas estruturais, nesse caso se trata de medidas de reparação monetárias e não sobre mudanças legislativas ou medidas que não permitam a repetição de violações em outros casos:

More significantly, in European human rights law the practice of friendly settlements largely concerns individual, not structural, reparations, that is, agreements in Europe concern individuals who expeditiously access the European Court to obtain reparations through the form of settlements as monetary compensations (CONTESSE, 2019, p. 321)¹³

Desse modo, os friendly settlements da Corte Europeia não tem a habitualidade de alterar significativamente a ocorrência de violações de forma coletiva, mas de prover a reparação individual das violações de direitos humanos. De um lado tal fato favorece a formação de um acordo por se tratar de uma situação isolada, que não envolve grandes providências além de uma reparação pecuniária, porém, por outro lado, pode impedir mudanças estruturais sobre violações de direitos humanos

Portanto, o Sistema Europeu de Direitos Humanos dispõe de uma forma alternativa de solução de conflitos sobre violações de direitos humanos que não envolva o julgamento do caso pela Corte Europeia. Tal modo, porém, versa grande parte em reparações individuais às vítimas, não tratando de mudanças estruturais que evitem violações de direitos humanos, como ocorre com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Importante ressaltar, para além da solução alternativa de conflitos no sistema

¹³ Mais significativamente, no direito europeu dos direitos humanos, a prática de soluções amistosas diz respeito em grande parte a reparações individuais, não estruturais, ou seja, acordos na Europa dizem respeito a indivíduos que acessam rapidamente a Corte Europeia para obter reparações por meio de acordos como compensações monetárias (CONTESSE, 2019, pág. 321, tradução nossa)

européu, a existência no sistema africano de direitos humanos de modo alternativo de resolução de violações de direitos humanos, mormente que se trata de sistema organizado em Comissão e Corte, a semelhança do sistema interamericano.

2.2 SOLUÇÃO AMISTOSA DE CONFLITOS NO SISTEMA AFRICANO DE DIREITOS HUMANOS

Composto pela Comissão e pela Corte, o Sistema Africano de Direitos Humanos, apresenta como uma possibilidade de solução de conflitos a solução amistosa de conflitos, que, no referido sistema, pode ser definida como “friendly settlements” ou “amicable settlement”, mas para fins desse estudo iremos referir como solução amistosa.

O artigo 48 da Carta Africana de Direitos Humanos estabelece:

Article 48

If within three months from the date on which the original communication is received by the State to which it is addressed, the issue is not settled to the satisfaction of the two States involved through bilateral negotiation or by any other peaceful procedure, either State shall have the right to submit the matter to the Commission through the Chairman and shall notify the other States involved (ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY, 1986, p. 13)¹⁴

Caso, no período de três meses a partir do recebimento da comunicação, não houver nenhuma solução amistosa alcançada pelas partes, o caso poderá ter prosseguimento. Ao se analisar o artigo 48 conclui-se que há a possibilidade de uma solução amistosa entre as partes, porém, deve-se observar que ao contrário do constante no Sistema Europeu de Direitos Humanos, o Africano, não apresenta maior estrutura, normativa e tradição na promoção de solução amistosa sobre litígios levados ao Sistema Africano.

O Artigo 52 prevê:

Article 52

After having obtained from the States concerned and from other sources all the information it deems necessary and after having tried all appropriate means to reach an amicable solution based on the respect of Human and Peoples' Rights, the Commission shall prepare, within a reasonable period of

¹⁴ Artigo 48

Se dentro de três meses a partir da data em que a comunicação original for recebida pelo Estado ao qual é endereçada, a questão não for resolvida a contento dos dois Estados envolvidos por meio de negociação bilateral ou por qualquer outro procedimento pacífico, qualquer um dos Estados terá o direito de submeter o assunto à Comissão através do Presidente e notificará os outros Estados envolvidos (ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY, 1986, p. 13, tradução nossa)

time from the notification referred to in 48, a report stating the facts and its findings. This report shall be sent to the States concerned and communicated to the Assembly of Heads of State and Government (ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY, 1986, p. 14)¹⁵

A transcrição do artigo 52 embora não traga um comando direto a respeito da solução amistosa de um caso, traz indiretamente que, antes da elaboração do relatório com os fatos e conclusões será tentado uma solução amistosa entre as partes. Embora não explicitamente ordenado, pode-se concluir ser um atributo da Comissão Africana. Nesse caso, as competências da Comissão constam no artigo 45 da Carta Africana, entretanto, não há de forma explícita a promoção do procedimento de solução amistosa por parte da Comissão Africana.

Porém, apesar de explicitamente não ser atribuída a competência da Comissão, o artigo 52 da Carta permite constatar tal atribuição. De modo a elucidar sobre a competência da Comissão Africana, Flávia Piovesan:

Quanto às suas competências, cabe à Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos promover os direitos humanos e dos povos; elaborar estudos e pesquisas; formular princípios e regras; assegurar a proteção dos direitos humanos e dos povos; recorrer a métodos de investigação; criar relatorias temáticas específicas³⁷⁰; adotar resoluções no campo dos direitos humanos³⁷¹; e interpretar os dispositivos da Carta. Compete-lhe ainda apreciar comunicações interestatais (nos termos dos artigos 47 a 49 da Carta), bem como petições encaminhadas por indivíduos ou ONGs que denunciem violação aos direitos humanos e dos povos enunciados na Carta (nos termos dos artigos 55 a 59 da Carta). Em ambos os procedimentos, buscará a Comissão o alcance de uma solução amistosa (PIOVESAN, 2019, p.455)

Assim, cabe a Comissão buscar uma solução amistosa ao caso. O “Rules of Procedure” da Comissão Africana prevê a possibilidade de ocorrência de uma solução amistosa entre as partes no âmbito da Comissão:

12. During a hearing on a Communication or at any stage prior to the conclusion of the matter, the following may be considered:
 - a. The verification of the facts;
 - b. Initiation of a friendly settlement;
 - c. Consideration of the admissibility and/or merits; or d. Any other matter

¹⁵ Artigo 52

Depois de ter obtido dos Estados interessados e de outras fontes todas as informações que considere necessárias e depois de ter tentado todos os meios apropriados para chegar a uma solução amigável baseada no respeito aos Direitos Humanos e dos Povos, a Comissão preparará, dentro de um prazo razoável de tempo a partir da notificação a que se refere o artigo 48, um relatório que exponha os factos e as suas conclusões. Este relatório será enviado aos Estados interessados e comunicado à Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo (ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY, 1986, p. 14, tradução nossa)

pertinent to the Communication (AFRICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 2020, p. 42)¹⁶

É possível a presença de uma possibilidade de solução amistosa do caso, mas não um procedimento específico estabelecido para a aplicabilidade nos casos apresentados a Comissão, tratando-se de um campo incipiente passível de ampla exploração no Sistema Africano de Direitos Humanos, desde que respeitado o estabelecido na Carta Africana.

Além disso, é possível destacar a desarticulação da Comissão Africana durante o processo de solução amistosa como ocorrido no caso *Modise v. Botswana* que consistia na negativa da cidadania com base em razões políticas que mais tarde foi garantida, mas não de forma definitiva. Nesse caso a respeito de uma possível solução amistosa, a Comissão ponderou:

The African Commission then urged the government of Botswana to 'continue with its efforts to amicably resolve this communication in compliance with national laws and with the provisions of the African Charter on Human and Peoples' Rights.' This is rather disappointing in that the African Commission is supposed to take an active part in ensuring that an amicable solution based on respect for human and peoples' rights is reached and not to leave it to the respondent state to continue with the efforts without its involvement. Such practice by the African Commission fails to take into account the power imbalances between the state and individual complainant. Indeed there is no guarantee that the state would act in good faith and make serious efforts to reach a friendly settlement which is human rights compliant. Despite the sterling efforts of Commissioners Janneh and Dankwa to secure an amicable solution, the government of Botswana was not willing to act in good faith. (KUYEYA, 2006, p. 38)¹⁷

A decisão da Comissão no caso, de incentivar a busca de uma solução

¹⁶ 12. Durante uma audiência sobre uma Comunicação ou em qualquer estágio antes da conclusão do assunto, o seguinte pode ser considerado:

a. A verificação dos fatos;
b. Iniciação de uma solução amigável;
c. Apreciação da admissibilidade e/ou mérito; ou d. Qualquer outro assunto pertinente à Comunicação (AFRICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 2020, p. 42, tradução nossa)

¹⁷ A Comissão Africana estimulou o governo do Botswana a "continuar com os seus esforços para resolver amigavelmente a petição em conformidade com as leis nacionais e com as disposições da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos" Isso é bastante decepcionante, pois a Comissão Africana deve participar ativamente para garantir que uma solução amigável baseada no respeito pelos direitos humanos e dos povos seja alcançada e não deixar para o Estado respondente continuar com os esforços sem o seu envolvimento. Tal prática da Comissão Africana não leva em consideração os desequilíbrios de poder entre o Estado e o reclamante individual. De fato, não há garantia de que o Estado agiria de boa fé e faria esforços sérios para chegar a uma solução amigável que respeitasse os direitos humanos. Apesar dos grandes esforços dos comissários Janneh e Dankwa para garantir uma solução amigável, o governo de Botswana não estava disposto a agir de boa fé. (KUYEYA, 2006, p. 38, tradução nossa)

amistosa sem sua participação ativa, demonstra o desmantelamento do mecanismo em determinados momentos no Sistema Africano. A busca por uma solução amistosa deve envolver a participação da Comissão como forma de equilíbrio de poder, garantia de atendimento aos preceitos dos direitos humanos normatizados e harmonização das emoções nas negociações. A partir do momento que não há a participação do órgão, o alcance de uma solução amistosa se torna de difícil concretização.

O que se observa com relação a solução amistosa no Sistema Africano de Direitos Humanos é uma baixa performance no alcance de acordos, pelo desencorajamento, inclusive com a preferência dos requerentes em não recorrer a Comissão Africana para formação do acordo, mas compor a relação apenas entre Estado-vítima, pois há casos de a Comissão acordar inclusive quando a vítima não pretendia aceitar os termos do acordo (KUYEYA, 2006).

Pontos favoráveis para a maior aplicação da solução amistosa aos casos podem advir do esforço dos comissionários em negociar, além disso, o advento da Corte Africana de Direitos Humanos, com a possibilidade de julgamento dos casos pode ampliar a busca por um procedimento que não envolva a condenação do Estado por violações de direitos humanos, facilitando a aderência a negociação por um acordo (KUYEYA, 2006).

O Sistema Africano de Direitos Humanos é considerado o mais recente, com uma Corte atuante desde 2015, além disso, diversos Estados do continente africano vivem instabilidade política, semelhantes as que ocorreram na América do Sul no século XX, tal cenário dificulta qualquer espaço de negociação de uma solução sobre direitos humanos.

Portanto, há a possibilidade de um acordo de solução amistosa no Sistema Africano de Direitos Humanos, porém, é possível afirmar que não há um procedimento a esse respeito, pois no cenário do friendly settlement africano não há um procedimento específico ou *standards* que permitam estabelecer as bases da negociação, além disso, a Comissão Africana em um caso buscou a formação de um acordo além da manifestação de vontade da parte. Por outro lado, o cenário pode ser alterado a partir da Corte Africana de Direitos Humanos estabelecida em 2015, permitindo ao Estado compor um acordo de solução amistosa de modo a evitar uma condenação pela Corte Africana.

2.3 SOLUÇÃO AMISTOSA NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos prevê, a partir do Pacto de São José da Costa Rica, a possibilidade de resolução de litígio sobre direitos humanos de forma acordada entre vítima(s) e Estado. O chamado Procedimento de Solução Amistosa (PSA) encontra-se previsto no artigo 48.1, item 'f' do Pacto de São José da Costa Rica:

Artigo 48-1. A Comissão, ao receber uma petição ou comunicação na qual se alegue a violação de qualquer dos direitos resguardados nesta Convenção, procederá da seguinte maneira:

f) pôr-se-á à disposição das partes interessadas, a fim de chegar a uma solução amistosa do assunto, fundada no respeito aos direitos reconhecidos nesta Convenção (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969, p. 12-13)

O Pacto de São José da Costa Rica, traz de forma superficial a previsão a respeito de uma solução não jurídica aos litígios, cabendo ao Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no artigo 40, item 1 ao 6, estabelecer os procedimentos a respeito da solução amistosa:

1. Em qualquer etapa do exame de uma petição ou caso, a Comissão, por iniciativa própria ou a pedido das partes, pôr-se-á à disposição destas a fim de chegar a uma solução amistosa sobre o assunto, fundamentada no respeito aos direitos humanos estabelecidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, na Declaração Americana e em outros instrumentos aplicáveis.
2. O início e a continuação do procedimento de solução amistosa basear-se-ão no consentimento das partes.
3. A Comissão, quando assim considerar necessário, poderá atribuir um ou mais dos seus membros a tarefa de facilitar a negociação entre as partes.
4. A Comissão poderá dar por concluída sua intervenção no procedimento de solução amistosa se advertir que o assunto não é suscetível de solução por esta via ou se alguma das partes decidir retirar-se do mesmo, não concordar com sua aplicação ou não mostrar-se disposta a chegar a uma solução amistosa fundamentada no respeito aos direitos humanos.
5. Se for alcançada uma solução amistosa, a Comissão aprovará um relatório que incluirá uma breve exposição dos fatos e da solução alcançada e será transmitido às partes e publicado. Antes de aprovar esse relatório, a Comissão verificará se a vítima da presumida violação ou, se pertinente, seus beneficiários, expressaram seu consentimento no acordo de solução amistosa. Em todos os casos, a solução amistosa deverá ter por base o respeito aos direitos humanos reconhecidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, na Declaração Americana e em outros instrumentos aplicáveis.
6. Se não for alcançada uma solução amistosa, a Comissão dará prosseguimento à tramitação da petição ou caso. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009, p. 13).

O citado Regulamento da CIDH traz, de modo pormenorizado, o trâmite do procedimento de solução amistosa, entretanto, é possível constatar que as normas sobre o PSA são voltadas para o trâmite das petições e não com relação aos parâmetros para realização da negociação e alcance do acordo entre as partes. Isso por um lado pode gerar uma maior liberdade à CIDH e às partes, mas por outro lado pode ocasionar a obstrução de novos acordos pela ausência de alicerces que permitam o prosseguimento de negociações e formação dos acordos.

Ao promover e participar do PSA, a CIDH assume um papel político-diplomático, não voltado para o trâmite do caso ou juízo de valor a respeito da violação de direitos humanos, mas sim para a solução do litígio de forma consensual:

A Comissão, nessa fase, exerce um papel político-diplomático, isto é, atua como uma espécie de árbitro na mediação de um acordo entre as partes envolvidas, abrindo, assim, a possibilidade de solução amistosa, antes de a Comissão vir a emitir relatório com as eventuais recomendações acerca do caso. Assim como no direito brasileiro, as partes não são obrigadas a se submeter ao procedimento conciliatório, pois, trata-se, na espécie, de direito subjetivo (RIO; RIBEIRO, 2014, p. 35)

Desse modo, diante do procedimento de solução amistosa, o papel da CIDH deve ser diferente do que ocorre no trâmite de petições, deve-se tratar de um procedimento de negociação, onde a função da Comissão é o de alcançar uma solução por meio de um acordo, pautada nos direitos previstos na Convenção e documentos conexos, mas sem tratar especificamente de estabelecer um juízo de valor sobre as violações.

Além disso, o procedimento de solução amistosa é capaz de ser não apenas um elemento de resolução de violações de direitos humanos, mas de integração entre agentes de proteção dos direitos humanos, vítimas e Estado:

Moreover, the interaction between the IAHRs and sectors of the state bureaucracy may also give rise to processes of socialization on the part of state officials involved. Whatever their original views, engaging with the IAHRs, having to justify policy within the terms of the dominant discourse of the system fosters such socialization. For example, the dynamics of the IACHR's friendly settlement procedures allow specific cases to generate opportunities to pursue a dialogue between petitioners, NGOs and the state both with regards to the case itself and the possibilities of broader institutional reforms. Although friendly settlement procedures do not imply a level playing field between the petitioners and the state, there are significant public repercussions when engaging in negotiations that may put pressure on the government to reach a solution. Having to engage with petitioners and domestic human rights groups may reinforce processes of socialization of

state officials (ENGSTROM, 2017, p. 1269-1270)¹⁸

Portanto, o procedimento de solução amistosa não significa apenas uma negociação, mas a formação de laços entre os participantes. Por um lado tem os laços entre vítimas e Estado para construção de um acordo e cumprimento dos termos acordados e pelo outro entre Estado e CIDH que permite a difusão dos preceitos dos direitos humanos.

Ao se tratar do processo de negociação para uma solução amistosa, deve-se ter em pauta dois *standards*: os direitos humanos protegidos no Sistema Interamericano por meio de suas normativas e documentos e a concepção de uma negociação e não de um julgamento ou atribuição de juízo de valor sobre as ações feitas. Nesse caso deve-se basear na construção da relação entre as partes, desmistificação de preconceitos e superação dos acontecimentos sem deixar de vista a necessidade de reparação da vítima.

Uma negociação de solução amistosa essencialmente envolve a vítima(s) ou o representante da(s) vítima(s) que entende ter ocorrido a violação de seu direito protegido no SIDH, o Estado que pode ter perpetrado a alegada violação ou ser o responsável pela ocorrência e a Comissão Interamericana com a função inicial de dar andamento a petição e no procedimento de buscar um acordo.

Os três atores apresentam natureza diversas e os assuntos almejados não são os de uma negociação típica do cotidiano, pelo contrário, envolve uma violência contra a parte denunciante e a imagem e a soberania Estatal em se envolver em um acordo que parte do reconhecimento de sua responsabilidade pela violação de direitos humanos com o comprometimento na adoção de medidas que compensem alegada violação.

Nesse caso, a promoção da solução e da construção do diálogo entre as partes cabe à Comissão, atuando como mediador neutro na relação entre as partes:

¹⁸ Além disso, a interação entre o SIDH e setores da burocracia estatal também pode gerar processos de socialização por parte dos servidores públicos envolvidos. Quaisquer que sejam seus pontos de vista originais, o envolvimento com o SIDH, tendo que justificar a política nos termos do discurso dominante do sistema, promove essa socialização. Por exemplo, a dinâmica dos procedimentos de solução amistosa da CIDH permite que casos específicos gerem oportunidades de diálogo entre peticionários, ONGs e o Estado, tanto sobre o caso em si quanto sobre as possibilidades de reformas institucionais mais amplas. Embora os procedimentos de solução amistosa não impliquem em igualdade de condições entre os peticionários e o Estado, há repercussões públicas significativas ao se envolver em negociações que podem pressionar o governo a chegar a uma solução. Ter que se envolver com peticionários e grupos domésticos de direitos humanos pode reforçar processos de socialização de funcionários estatais (ENGSTROM, 2017, p. 1269-1270, tradução nossa)

No entanto, para que esse procedimento flua, necessário haver um elemento essencial: a empatia, que é a capacidade de uma pessoa se colocar no lugar da outra, enxergando os seus sentimentos, para poder, sem julgamentos, abraçar as suas necessidades. Este mesmo movimento deve ser feito pela própria pessoa também (não só em relação ao outro) e igualmente pelo mediador a si mesmo e dele em relação às partes.

Para que isso ocorra, o mediador deve se despir de suas próprias vaidades e egos, compreendendo a complexidade do processo da escuta ativa, da capacidade de entendimento dos sentimentos e emoções das partes entre si e até as do próprio mediador, posto que enquanto ser humano também tem a sua própria história de vida, seus próprios valores e convicções, mas que precisam ser deixadas de lado, sob pena de não ser possível permanecer na função, para que a escuta permaneça ativa e a condução do diálogo, por meios das diversas técnicas, entre as partes continue eficaz e empática. (REIS, 2020, p.12-13)

A atuação da CIDH como mediadora do procedimento de solução amistosa tem o condão de incentivar um acordo pois se trata de personagem sem envolvimento direto no conflito, entretanto, tal acordo depende também do estabelecimento de um elo de envolvimento entre as partes (Estado e vítima(s)), capaz de criar as bases de um acordo e a reparação dos direitos violados.

Nesse sentido, durante a negociação de uma solução amistosa, as partes podem ter interesses que se complementam, pois uma negociação visa evitar problemas, solucionar problemas e evitar a instalação de um conflito (MANZUR, 2014). No caso da solução amistosa, a vítima pretende a solução do problema (reparação da violação), o Estado pretende evitar a instalação de um conflito em uma Corte internacional e uma condenação e a CIDH pretende a solução do problema que resulte na proteção e promoção dos direitos humanos.

Dessa forma, o conflito pode ter pontos de convergência para os três atores (vítima, Estado e CIDH) às vítimas a reparação pelas violações de direitos humanos, ao Estado não haver a condenação em uma Corte Internacional sobre a violações de direitos humanos e para a CIDH a promoção da justiça por meio da reparação dos direitos violados.

Por outro lado cumpre ressaltar que o PSA envolve a participação estatal na condição de um ente parte da negociação, porém, seu envolvimento ocorre a partir do âmbito de conveniência política, sem o mesmo grau de envolvimento das vítimas que conviveram com as violações de direitos humanos objeto de negociação.

Ou seja, a participação estatal depende do seu aceite na negociação e de ser conveniente politicamente (no âmbito nacional e internacional) em assumir a violação

de direitos humanos e compor um acordo que envolva a reparação de tais violações.

Dessa forma, a participação de um Estado em um procedimento de solução amistosa pode depender não apenas da vontade da vítima em compor o acordo ou do Estado dispor dos meios de prover as reparações mas também da política praticada pelo governo que exerce o comando do país naquele momento.

O que se quer dizer é que a negociação internacional sobre violações de direitos humanos, embora seja movida pelo Estado, na prática pode se tratar de uma política de governo e sua ótica das vantagens e desvantagens de celebrar um acordo sobre violações de direitos humanos.

A participação da Comissão é essencial na adoção de métodos que promovam a atuação estatal nas negociações e equilibre a relação entre vítima e Estado:

La intervención del órgano internacional se explica al encontrarse la víctima en una situación de inferioridad material en relación a su contraparte. Por ello, resulta fundamental que se activen todos los mecanismos tendientes a evitar abusos por parte del Estado, como puede ser el aprovechamiento de la inexperiencia, la debilidad o la especial situación de vulnerabilidad en que se encuentra la víctima que ya ha padecido la violación de sus derechos y se encuentra expuesta a futuros incumplimientos, amenazas o presiones (SIRI, 2015, p. 126)¹⁹

A negociação entre as partes no procedimento de solução amistosa envolve, desde seu início, um desequilíbrio de poder entre as partes. De um lado as vítimas que visam cessar violações de direitos humanos e/ou a reparação pelas violações e do outro o Estado que detém por base maior poder e sua motivação na negociação depende de um alinhamento do governo e da ponderação com os ganhos que poderá ter. Assim é essencial a atuação da Comissão para equilibrar o poder dos negociantes e adotar elementos que promovam uma negociação produtiva.

Para que isso ocorra e para o avanço deste estudo, portanto, é essencial o conhecimento acerca dos termos comuns dos acordos de solução amistosa, bem como os requisitos primordiais que envolvem a negociação, formação e execução dos acordos celebrados entre vítimas e Estados

¹⁹ A intervenção do órgão internacional é explicada quando a vítima se encontra em situação de inferioridade material em relação à sua contraparte. Por isso, é fundamental que sejam acionados todos os mecanismos destinados a evitar abusos por parte do Estado, como o aproveitamento da inexperiência, da fragilidade ou da situação especial de vulnerabilidade em que se encontra a vítima que já sofreu a violação de seus direitos e está exposto a futuras violações, ameaças ou pressões (SIRI, 2015, p. 126, tradução nossa)

2.3.1 Termos e Critérios dos Acordos de Solução Amistosa do SIDH

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a partir do seu Guia Prático de Solução Amistosa, elenca quais são os compromissos que podem compor um acordo celebrado entre Estado e vítimas ou seus representantes.

As primeiras são as medidas de reparação econômica que visam a compensação das vítimas pelas violações de direitos humanos de forma monetária. As medidas podem ser a favor das vítimas, de seus familiares ou de qualquer atingido pelas violações (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2013)

São as medidas mais comuns que visam compensar pela violação dos direitos humanos. De nenhuma forma o direito violado pode ser compensado de forma monetária pela violação de um direito humano, pois o núcleo do direito guarda a característica de indisponibilidade e inalienabilidade, mas visam compensar pelas consequências da violação do direito.

Por sua vez, a segunda forma de reparação é através das medidas de satisfação que são termos que envolvem o reconhecimento público por parte do Estado das violações de direitos humanos, tal reconhecimento pode envolver desculpas públicas, publicações na imprensa, atos em homenagens as vítimas, dentre outras formas que reconheça as violações e honre as vítimas (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2013)

As medidas de satisfação são as principais medidas a figurarem nos acordos, se trata da medida essencial e declarativa pois é por meio dela que o Estado reconhece a violação dos direitos humanos e sua responsabilidade e a partir disso as outras medidas visando a reparação e não repetição da violação são acordadas.

Em terceiro lugar há as medidas de restituição que visam a devolução e regresso a um estado anterior, se trata da libertação de indivíduo privado de sua liberdade, devolução de terras, restituição de emprego, dentre outras formas possíveis (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2013).

As medidas de restituição são aquelas que não visam a compensação pelas consequências da violação dos direitos humanos, mas o restauro a um *status* anterior a violação, permitindo assim o cessar da violação.

Em quarto lugar as medidas de reabilitação são as que englobam o processo de adoção de coberturas médicas, tratamentos, entregas de diplomas, ofertas de

empregos, dentre outras (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2013).

Medidas de reabilitação envolvem ações que minimizem ou cessem as violações de direitos humanos, porém, se trata de novas ações capazes de efetivar direitos humanos outrora violados.

Nesse caso, as medidas de reabilitação não se confundem com medidas de restituição. Estas dizem respeito a medidas contrárias as violações do direito, por sua vez, aquelas dizem respeito a uma atuação no sentido de criar as condições para cessar a violação por um ato que não necessariamente seja antagônico ao que viola o direito. Por exemplo, medidas de restituição é devolver o emprego que foi retirado, a reabilitação se trata de oferecer um novo emprego.

Por fim há as medidas de não repetição que são reformas legislativas e regulamentares, bem como a adoção de políticas públicas e educacionais visando não ocorrerem outras violações de direitos humanos como a objeto do acordo de solução amistosa (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2013).

Medidas de não repetição, são aquelas projetadas para o futuro, ou seja, podem não tratar diretamente da violação que envolve o procedimento de solução amistosa, mas sim, de medidas que não permitam que ocorra a mesma violação com relação a outros indivíduos ou grupos.

Nesse caso, as medidas de não repetição as de maior possibilidade de não cumprimento pois não envolve o reconhecimento da responsabilidade ou um ato isolado (como o pagamento de uma quantia) mas pode envolver atos complexos e sucessivos como instituição de treinamentos e mudanças legislativas.

As medidas de não repetição são na maior parte das vezes mudanças estruturais que permitem que outros não sofram violação dos direitos humanos. Medidas de restituição, reparação e compensação econômica na maior parte diz respeito a reparações individuais, por sua vez as medidas de não repetição grande parte são estruturais pois alteram o arcabouço que permite a violação do direito objeto do acordo de solução amistosa.

As cinco medidas acima são as mais frequentes e por essa razão são destacadas pela Comissão Interamericana, entretanto, conforme o caso concreto e a negociação entre as partes, outras medidas podem ser adotadas, desde que estejam com o escopo de reparação ou promoção e respeito aos direitos humanos.

Cumprе ressaltar que dentre as medidas pactuadas, pode-se destacar medidas de justiça, que são aquelas voltadas para investigação, identificação e punição de responsáveis pelas violações de direitos humanos no âmbito do ordenamento jurídico interno, uma vez que o acordo de solução amistosa versa sobre a responsabilização do Estado.

As medidas são suportes na formação de um acordo, mas além deles há de se observar três elementos marcantes para o momento de negociação, formação e execução do acordo de solução amistosa, sendo tais elementos capazes de permitir ou não a realização do procedimento de solução amistosa.

O primeiro se trata do consentimento das partes em participarem do procedimento e do acordo, o segundo sobre como deve ocorrer o oferecimento do procedimento por parte da Comissão Interamericana e o terceiro sobre se toda natureza de violação de direitos humanos pode ser submetida ao procedimento de solução amistosa.

2.3.1.1 Consentimento das partes

O artigo 40, item 2 do Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos prevê o consentimento das partes como um dos requisitos primordiais do PSA:

Artigo 40. Solução Amistosa

[...]

2. O início e a continuação do procedimento de solução amistosa basear-se-ão no consentimento das partes (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2013, p. 19)

A existência da negociação depende do consentimento das partes. O consentimento, nesse caso, se trata tanto durante os momentos de negociação quanto na elaboração e aceite dos termos acordados entre as partes.

A partir do momento que qualquer das partes decida não mais participar do procedimento e não haja uma mudança na sua decisão, o procedimento pode ser considerado como encerrado e a petição segue o trâmite ordinário na Comissão Interamericana.

2.3.1.2 Obrigatoriedade de oferecimento

A Convenção Interamericana de Direitos Humanos estabelece no artigo 48.1 que a Comissão ficará à disposição das partes a fim de alcançar uma solução amistosa com base nos direitos reconhecidos na Convenção. No mesmo caminho, o artigo 40.1 do Regulamento da Comissão prevê que a Comissão, por iniciativa própria, ou a pedidos das partes, se colocará à disposição para alcançar uma solução amistosa.

A norma contida nos artigos acima leva ao pensamento de que a Comissão participará do procedimento de solução amistosa, podendo oferecê-lo ou agir a partir do requerimento das partes. Porém, surge o seguinte questionamento: o oferecimento do procedimento de solução amistosa, por parte da Comissão, é obrigatório?

A resposta foi dada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. A partir do caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, a Sentença de Exceções Preliminares de 26 de junho de 1987 admite o oferecimento da solução amistosa como uma faculdade da Comissão:

Desde un punto de vista literal, la frase utilizada por el artículo 48.1.f) de la Convención, la Comisión "se pondrá a disposición de las partes interesadas, a fin de llegar a una solución amistosa", parece establecer un trámite obligatorio. Sin embargo, la Corte considera que una interpretación, de acuerdo con el contexto de la Convención, lleva al convencimiento de que esa actuación de la Comisión debe intentarse sólo cuando las circunstancias de una controversia determinen la necesidad o la conveniencia de utilizar este instrumento, supuestos sujetos a la apreciación de la Comisión. (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 1987, p. 9)²⁰

O mesmo entendimento é mantido nos casos *Fáiren Garbi y Solís Corrales vs. Honduras* e *Caso Godínez Cruz*, ambos de 1987. Entretanto, o entendimento se altera a partir do *Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colômbia* em 1994:

Es muy clara la intención de la Convención respecto del papel conciliador que debe cumplir la Comisión antes de que un caso sea enviado a la Corte o publicado.
Sólo en casos excepcionales y, naturalmente, con razones de fondo, puede

²⁰ Do ponto de vista literal, a frase utilizada no artigo 48.1 item f da Convenção, "a Comissão colocar-se-á à disposição dos interessados, a fim de chegar a uma solução amigável", parece estabelecer um procedimento obrigatório. No entanto, a Corte considera que uma interpretação, de acordo com o contexto da Convenção, leva à convicção de que esta ação da Comissão deve ser tentada somente quando as circunstâncias de uma controvérsia determinam a necessidade ou conveniência de usar este instrumento, hipóteses sujeitas à apreciação da Comissão (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 1987, p.9, tradução nossa)

la Comisión omitir el procedimiento de la conciliación porque está de por medio la protección de los derechos de las víctimas o de sus familiares. No parece ser suficiente decir, como lo hace la Comisión, que no se acudió a este procedimiento simplemente por razón de la “naturaleza” del asunto.

28. La Corte estima que la Comisión debió fundamentar cuidadosamente su rechazo a la solución amistosa, de acuerdo con la conducta observada por el Estado a quien se imputa la violación. (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 1995, p. 7)²¹

A partir de 1994 o oferecimento do procedimento de solução amistosa deixou de ser uma faculdade da Comissão para ser uma obrigatoriedade, situação que perdura até o momento, ou seja, as petições submetidas à Comissão passam pela etapa de oferecimento do procedimento de solução amistosa, sendo que o não oferecimento deve ser mediante fundamentação conforme o caso.

Esse marco guarda sua relevância pois significa o aumento da importância do Procedimento de Solução Amistosa no Sistema Interamericano de Direitos Humanos:

Em seguida a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a solução amistosa deixa de ser um mecanismo apenas previsto e passa a ser ofertado para às partes do procedimento como uma forma alternativa de resolução de conflitos acerca de direitos humanos (BARON, 2021, p. 121)

A obrigatoriedade do oferecimento do procedimento de solução amistosa cria as bases de uma forma alternativa de resolução de conflitos no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, pois nesse momento que passa a ser obrigatório seu oferecimento e o procedimento passa a ser parte do trâmite de petições na Comissão, deixando de ser um mecanismo subutilizado.

2.3.2 Natureza das Violações de Direitos Humanos Submetidos ao PSA

Como já esclarecido, o trâmite de petições na Comissão Interamericana perpassa pelo oferecimento do procedimento de solução amistosa que, a partir do caso *Caballero Delgado y Santana vs. Colômbia*, se torna obrigatório. Porém, há a

²¹ A intenção da Convenção sobre o papel conciliador que a Comissão deve desempenhar antes que um caso seja enviado à Corte ou publicado é muito clara.

Somente em casos excepcionais e, naturalmente, por razões substantivas, a Comissão pode omitir o procedimento de conciliação porque se trata da proteção dos direitos das vítimas ou de seus familiares. Não parece suficiente dizer, como faz a Comissão, que não se recorreu a este procedimento pela simples “natureza” da questão.

28. A Corte considera que a Comissão deveria ter fundamentado criteriosamente sua rejeição à solução amistosa, com base na conduta observada pelo Estado ao qual se acusa a violação. (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 1995, p. 7, tradução nossa)

questão se todos os casos sobre violações de direitos humanos podem ser submetidos ao procedimento de solução amistosa.

Massacres, abusos e outras formas de violações de direitos humanos poderiam ser submetidos ao procedimento de solução amistosa? Ou seja, pode ocorrer uma negociação a respeito de tais violações entre vítimas ou seus representantes e Estado ou deve ser submetido a sanção de órgão internacional?

Sobre graves violações de direitos humanos e submissão do caso ao procedimento de solução amistosa Castilla assevera:

De esta manera, podemos señalar que dada la naturaleza de los hechos, como regla general, no deben ser objeto de este procedimiento los casos que impliquen violaciones graves al derecho a la vida y a la integridad personal, que son derechos que por más acciones que se lleven a cabo para reparar o restituir, nunca podrá lograrse recuperar su esencia. Para establecer la gravedad, deberán considerar entre otros elementos: la práctica sistemática del Estado y el número de personas afectadas. Si bien en sí cualquier violación a los derechos humanos debería ser considerada como un acto grave -hay quien podría incluso señalar que la gravedad de la violación a cualquier derecho fundamental sólo podría determinarlo la propia víctima o sus familiares-, sin embargo para el análisis que hacemos y los fines que tiene la solución amistosa, consideramos que sólo los hechos que impliquen violaciones graves a los derechos aquí señalados deben en principio quedar excluidos (CASTILLA, 2007 p. 129)²²

Na concepção do autor, quando houver graves violações de direitos humanos (direito à vida, integridade pessoal) o caso não deve ser submetido ao procedimento de solução amistosa em razão de não ser possível recuperar a essência do direito violado pelo Estado.

Ademais, é possível elencar outras questões de ordem social como um Estado que perpetra graves violações de direitos humanos e de diversas ordens e posteriormente participa de um procedimento onde esse mesmo Estado realiza as negociações e acordos sobre qual serão as “punições” e as medidas adotadas para reparar as violações por ele cometidas, tem o condão de causar certo esvaziamento

²² Desta forma, podemos destacar que dada a natureza dos fatos, via de regra, não devem ser submetidos a este procedimento os casos que envolvam graves violações do direito à vida e à integridade pessoal, direitos que, por mais que ações sejam realizadas para reparar ou restaurar, nunca será possível recuperar sua essência. Para estabelecer a gravidade, devem considerar, entre outros elementos: a prática sistemática do Estado e o número de pessoas afetadas. Embora em si qualquer violação de direitos humanos deva ser considerada um ato grave -alguns poderiam até apontar que a gravidade da violação de qualquer direito fundamental só poderia ser determinada pela própria vítima ou seus familiares-, porém para a análise que fazemos e as finalidades da solução amigável, consideramos que apenas os fatos que impliquem graves violações dos direitos aqui indicados devem, em princípio, ser excluídos (CASTILLA, 2007 p. 129, tradução nossa)

da proposta punitiva dos organismos internacionais.

A Comissão Interamericana seguiu o entendimento de não oferecer o procedimento nos casos que envolvem conflitos sobre direito à vida, à integridade pessoa e à liberdade pessoal em razão da natureza das violações, dando seguimento as petições sem oferecer a solução amistosa (BRUNO, 2017).

O Informe nº 23/93 do Caso 10.456 a Comissão decide que a solução amistosa não é aplicável ao caso em razão da natureza do direito violado:

3. En relación con otros aspectos relacionados con la tramitación:
a. Que los hechos motivo de la denuncia no son, por su naturaleza, susceptibles de ser resueltos a través de la aplicación del procedimiento de solución amistosa y de que las partes no solicitaron ante la Comisión este procedimiento, previsto en el artículo 48.1.f., de la Convención y en el artículo 45 del Reglamento de la CIDH (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 1993, n.p.)²³

O referido caso versa sobre a violação do direito à vida, direito à liberdade pessoal, garantias judiciais e direito à efetiva proteção judicial. Nesse caso, considerou que tais violações não permitiam que promovesse a solução amistosa entre as partes. Entretanto, cumpre ressaltar que tal fato não significa o completo impedimento da solução amistosa, pois, conforme a Comissão assinala, o procedimento não foi requerido pelas partes, portanto, o entendimento da Comissão era que não ofereceria o procedimento em razão da natureza dos direitos violados, mas não que estava impedido de acontecer.

O mesmo entendimento é aplicado em outros casos, como o caso 10.437 (Informe nº 13/94) (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 1994); casos 11.105, 11.107, 11.110, 11.111, 11.112, 11.113, 11.114, 11.120 e 11.102 (Informe nº 9/94) (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 1994); casos 11.106, 11.109, 11.108, 11.115, 11.119 e 11.121 (Informe nº 10/94) (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 1994), dentre outros.

Porém, conforme transcrito, a partir do julgamento do caso Caballero Delgado y Santana vs. Colômbia em 1994, a Corte foi clara no sentido de que é dever da Comissão o oferecimento do procedimento e que não pode se omitir com base no

²³ 3. Em relação a outros aspetos relacionados com o tratamento:

a. Que os fatos objeto da denúncia não são, por sua natureza, passíveis de solução mediante a aplicação do procedimento de solução amistosa e que as partes não solicitaram este procedimento perante a Comissão, previsto no artigo 48.1.f. , da Convenção e no artigo 45 do Regulamento da CIDH (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 1993, n.p., tradução nossa)

argumento da natureza do assunto. A decisão da Corte torna regra o oferecimento do procedimento e a exceção sua omissão, que deve ser fundamentada de acordo com as condutas do Estado no caso.

A Corte decide, portanto, que a Comissão deve ofertar o procedimento as partes em razão de sua função conciliadora, não faz ressalvas com relação a natureza dos direitos violados e se podem ou não figurarem em um acordo.

Os critérios do procedimento de solução amistosa que se destacam são a vontade das partes em se submeterem ao procedimento e um acordo e a reparação por violação de direitos humanos. Não há, no arcabouço legal do Sistema Interamericano, nenhum elemento que pondere quais casos podem ser submetidos ao procedimento de solução amistosa.

A Comissão Interamericana, por meio de seu Guia Prático sobre Soluções Amistosas, alinha seu entendimento sobre não haver restrição em razão da natureza do direito violado:

Todos los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos, pueden hacer uso del mecanismo de solución amistosa aunque no hayan ratificado aun la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a la luz de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Asimismo, independientemente de la naturaleza del asunto, la CIDH ofrece sus buenos oficios, en todos los casos, para facilitar que las partes lleguen a un acuerdo respetuoso de los derechos humanos. (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2013, p. 5)²⁴

Dessa forma, embora haja discussão sobre a natureza dos casos passíveis de serem submetidos ao procedimento de solução amistosa, não há no plano fático, nenhum elemento capaz de olvidar o procedimento em razão dos direitos violados. A atuação da Comissão deve ser no sentido de garantir a igualdade entre as partes negociantes e o cessar e/ou reparar o direito violado. Nesse caso, a Comissão assume o papel conciliador e garantidor do acordo de solução amistosa para que sejam atendidos patamares mínimos de respeito aos direitos humanos e reparação da violação cometida.

O papel conciliador da Comissão ganhou espaço a partir da decisão da Corte

²⁴ Todos os Estados membros da Organização dos Estados Americanos podem fazer uso do mecanismo de solução amistosa, mesmo que ainda não tenham ratificado a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, à luz da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. Da mesma forma, independentemente da natureza do assunto, a CIDH oferece seus bons ofícios, em todos os casos, para ajudar as partes a chegar a um acordo que respeite os direitos humanos. (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2013, p. 5, tradução nossa)

no caso Caballero Delgado y Santana em 1994 e mais relevância a partir do Plano Estratégico 2017-2021 da Comissão Interamericana que reserva mais atuação a solução amistosa como será visto adiante.

2.3.3 Os Planos Estratégicos 2011-2015 e 2017-2021, o Novo Horizonte do PSA

As funções desempenhadas pela Comissão Interamericana, elencadas no artigo 41 do Pacto de São José da Costa Rica, têm a finalidade de promover e proteger os direitos humanos, nesse caso, a estrutura da Comissão é voltada para garantia dos direitos elencados no Pacto por meio do conhecimento acerca dos compromissos assumidos pelos Estados parte do Pacto.

Para o bom desenvolvimento de suas funções e desempenho de suas competências uma organização se faz necessária. Para tanto, a Comissão elaborou até o presente momento dois planos estratégicos, o primeiro vigorou entre 2011 e 2015 e o segundo entre 2017-2021. O PSA passa a ser previsto com maior relevância para solução de conflitos já no Plano Estratégico 2011-2015, porém, a partir do Plano Estratégico 2017-2021 que são instituídos mecanismos diretamente relacionados ao procedimento de solução amistosa como abaixo será discutido.

No Plano Estratégico 2011-2015 fora previsto o impulso das soluções amistosas, com a sua difusão e produção de materiais acerca do procedimento:

La Comisión dio un mayor impulso a este mecanismo, así como a las labores de capacitación y difusión para su uso. En relación con la difusión de información sobre el mecanismo, se publicó un Informe sobre el Impacto del Procedimiento de Solución Amistosa en el que da a conocer la evolución del mecanismo y sistematiza los acuerdos aprobados hasta 2012 por tipo de reparación, que ilustra con ejemplos de buenas prácticas. Asimismo, se produjo una Guía de Práctica sobre el uso del mecanismo de soluciones amistosas y una página web con información especializada, incluyendo una visualización de los ejemplos más emblemáticos en la región. También se impulsaron las prácticas de promoción del mecanismo. Asimismo, en relación con el impulso de las soluciones amistosas respecto de peticiones y casos, la CIDH incrementó su actividad como facilitador del acercamiento entre las partes para la negociación e implementación de acuerdos, aumentando el número de reuniones de trabajo dentro y fuera de la sede, adoptando un protocolo de actuación, revisando y actualizando los procesos, brindando asesoría técnica jurídica a las partes y promoviendo el cumplimiento de los acuerdos de solución amistosa homologados por la CIDH (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2017, p. 19)²⁵

²⁵ A Comissão deu um maior impulso a este mecanismo, assim como aos trabalhos e capacitação e disseminação de sua utilização. Com relação a difusão de informações sobre o mecanismo, foi publicado um informe sobre o Impacto do Procedimento de Solução Amistosa em que leva a

Em continuidade ao Plano 2011-2015, o novo que vigorou entre 2017-2021 estabeleceu como objetivo geral “Estimular a efetividade do Sistema Interamericano de Direitos Humanos como pilar e compromisso comum nas Américas” (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2017, p. 47)

Referido plano também estabeleceu como missão o estímulo da consciência e promoção da observância e defesa dos direitos humanos nos Estados americanos de modo a resguardar a dignidade e consolidar o Estado de Direito e a democracia e a visão de ser o órgão líder, autônomo e independente na promoção e proteção efetiva dos direitos humanos na América, principalmente entre os mais vulneráveis (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2017).

O desenvolvimento do Plano Estratégico está pautado nos princípios da *Results Based Management* e com o alinhamento ao plano anterior (2011-2016) de modo a alcançar uma melhoria contínua da CIDH. Tal modelo concretiza um modelo de planificação da Comissão de modo a fortalecer a organização, coordenar ações, aumentar a eficiência, otimizar uso de recursos e obter indicadores a respeito do incremento do trabalho realizado (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2017).

Para desenvolver sua missão e visão, foram elaborados 05 Objetivos Estratégicos e 21 Programas que permitem alcançar os resultados almejados no Plano Estratégico. Dentre os Objetivos Estratégicos, para fins desta pesquisa se destaca o primeiro que busca contribuir com o desenvolvimento de uma justiça interamericana mais efetiva e acessível de modo a superar a impunidade na região e promover a devida reparação através de medidas para o fortalecimento do sistema de petições, soluções amistosas e medidas cautelares.

O primeiro objetivo tem dentre os seus programas o de Redução do Atraso Processual, Expansão do Uso das Soluções Amistosas, Fortalecimento das Medidas

conhecimento sobre a evolução do mecanismo e sistematiza os acordos aprovados desde 2012 conforme o tipo de reparação e ilustra exemplos de boas práticas. Também foi produzido um Guia Prático sobre o mecanismo de solução amistosa e uma página na internet com informações especializadas, incluindo uma visualização dos exemplos emblemáticos da região. Além disso foram promovidas práticas de maior utilização do procedimento. Ademais, em relação ao impulso de soluções amistosas sobre casos e petições, a CIDH potencializou sua atividade como facilitador da aproximação entre as partes para a negociação e implementação dos acordos, aumentando o número de reuniões de trabalho dentro e fora da sede, adotando um protocolo de atuação, revisando e atualizando os processos, fornecendo assessoria técnica e jurídica para as partes e promovendo o cumprimento dos acordos de solução amistosa homologados pela CIDH (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2017, p. 19, tradução nossa)

Cautelares e Transparência e Acesso à Informação.

O Programa de Expansão do Uso das Soluções Amistosas é inovação trazida pelo Plano Estratégico com escopo de se utilizar da ferramenta como uma forma alternativa de resolução de conflitos no ambiente interamericano de direitos humanos. Aliado a esse novo programa está o Programa especial de Redução do Atraso Processual, já previsto no Plano Estratégico 2011-2015 que obteve os seguintes resultados:

La CIDH emprendió acciones concretas con el objetivo de abordar el atraso crónico que existía en la etapa de estudio inicial y creó un Grupo de Atraso Procesal que consiguió el resultado inédito en la historia del sistema de peticiones y casos de revisar un total de 6405 peticiones en el período entre diciembre de 2014 y julio de 2016. Las peticiones analizadas por el GAP fueron aquellas que habían ingresado desde 2007 hasta 2013. De manera paralela a esta medida especial, el grupo de Registro continuó evaluando las peticiones recibidas en 2014 y 2015 en el año calendario inmediatamente posterior a la recepción de la denuncia. Con esta iniciativa, la Comisión superó el rezago procesal en la etapa de estudio inicial, habiéndose tomado decisiones sobre todas las peticiones que fueron presentadas hasta el año 2015 durante el año 2016, restando completar la ejecución administrativa de estas decisiones (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2017, p. 19)²⁶

Porém, o aperfeiçoamento constante do programa é necessário para que se mantenha a redução do atraso processual em todas as esferas do trâmite de petições na Comissão por meio da adoção de novas medidas e mecanismos que garantam o objetivo de redução da morosidade processual.

Através do primeiro objetivo (justiça interamericana mais efetiva e acessível) é possível observar uma confluência entre o Programa de Redução ao Atraso Processual e o de Expansão do Uso de Soluções Amistosas em razão de ambos poderem reduzir o lapso temporal para reparação da vítima de modo a prover um sistema mais efetivo e eficaz na defesa dos direitos humanos.

A partir do Plano 2017-2021 se consolida o Programa de Expansão do Uso

²⁶ A CIDH empreendeu ações concretas com o objetivo de enfrentar o atraso crônico existente na etapa inicial de estudos e criou um Grupo de Atraso Processual que alcançou o resultado inédito na história do sistema de petições e casos de analisar um total de 6.405 petições no período entre dezembro de 2014 e julho de 2016. As petições analisadas pelo GAP foram as que entraram entre 2007 e 2013. Paralelamente a essa medida especial, o grupo de Registros continuou a avaliar as petições recebidas em 2014 e 2015 no ano civil imediatamente seguinte ao recebimento da reclamação. Com essa iniciativa, a Comissão superou o atraso processual na etapa inicial de estudo, tendo decidido sobre todas as petições apresentadas até 2015 durante o ano de 2016, faltando concluir a execução administrativa dessas decisões (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2017, p.19, tradução nossa)

de Soluções Amistosas. Referido programa é criado no cenário de desafios para a utilização do mecanismo em razão da falta de informações sobre o procedimento aos interessados, negociação morosa, desconfiança entre partes e ausência de espaços de diálogos. A partir desse cenário a Comissão centra seu programa:

en la aplicación de un protocolo y metodología de soluciones amistosas actualizados, en la elaboración de herramientas que faciliten a las personas usuarias del sistema de peticiones y casos acceder a información sobre el procedimiento de soluciones amistosas, en ampliar la asesoría técnica a las partes y en dar a conocer ejemplos actualizados de resultados alcanzados a favor de las víctimas de violaciones de derechos humanos, sus familiares y la sociedad. Promoverá el intercambio y difusión de buenas prácticas en soluciones amistosas y la capacitación sobre el uso del mecanismo. Asimismo, pretende avanzar en el establecimiento de nuevas prácticas y métodos de resolución de conflictos dirigidos a impulsar tanto procedimientos y negociaciones, como el cumplimiento de los acuerdos en ejercicio de su rol de facilitadora de los procesos de soluciones amistosas (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2017, p. 53)²⁷

No plano prático a Comissão busca implementar, no Procedimento de Amistosa, formas de permitam um maior conhecimento das partes a respeito do procedimento, aliadas a metodologias de resolução de conflito e a adoção de formas que facilitam as partes alcançarem um acordo que permitam atingir os objetivos do Plano Estratégico.

No caso, os objetivos do plano, com relação a expansão da solução amistosa é de forma imediata fortalecer o Procedimento de Solução Amistosa e aumentar seu alcance, de modo a produzir uma via alternativa de reparação integral e contribuir com a efetividade do Sistema Interamericano de Direitos Humanos como pilar e compromisso comum das Américas (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2017, p. 64).

Os referidos objetivos e planos acima elencados são uma construção do plano teórico, de modo que se mostra relevante verificar os acontecimentos no plano prático. Para isso, a Comissão publica balanços periódicos a respeito dos resultados de

²⁷ na aplicação de protocolo e metodologia de solução amistosa atualizados, no desenvolvimento de ferramentas que facilitem o acesso dos usuários ao sistema de petições e casos às informações sobre o procedimento de solução amistosa, na ampliação do assessoramento técnico às partes e na divulgação exemplos atuais de resultados alcançados em favor das vítimas de violações de direitos humanos, suas famílias e a sociedade. Promoverá o intercâmbio e a divulgação de boas práticas em soluções amistosas e treinamento sobre o uso do mecanismo. Da mesma forma, pretende avançar no estabelecimento de novas práticas e métodos de resolução de conflitos que visem promover tanto os procedimentos e negociações, quanto o cumprimento dos acordos no exercício de seu papel de facilitador de processos de solução amistosa (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2017, p.53, tradução nossa)

implementação dos programas e objetivos do Plano Estratégico.

Durante os anos de vigência do Plano Estratégico 2017-2022 a Comissão Interamericana emitiu informes semestrais e anuais a respeito do cumprimento dos objetivos do plano. Para efeitos da pesquisa, serão analisados os Informes Anuais relativo aos anos de 2017 a 2021 sobre o avanço do plano especificamente sobre o procedimento de solução amistosa.

O Primeiro Informe emitido em fevereiro de 2018 como resultado do Programa de Uso de Soluções Amistosas se destaca a ampliação da capacidade institucional e o recorde de impulso de soluções amistosas:

Ampliación de la capacidad institucional

Con la nueva estructura administrativa, se fortaleció el área, que tendrá una persona a tiempo completo a cargo de la sección, así como se contrató personal adicional, culminando en más del doble de la capacidad laboral anterior.

Récord histórico en el impulso a las soluciones amistosas por la CIDH:

Durante el año 2017 se alcanzó un record histórico de Reuniones de trabajo realizadas, un importante indicador de la utilización del mecanismo. Se realizaron 4 visitas de trabajo para el impulso de las negociaciones de acuerdos de solución amistosa y el cumplimiento de decisiones de la CIDH en peticiones y casos. Dentro de las mismas se facilitaron en total 57 reuniones de trabajo con la participación de Estados, peticionarios y víctimas, en distintos asuntos en etapa de negociación e implementación de acuerdos de solución amistosa y supervisión de cumplimiento de recomendaciones de la CIDH formuladas en Informes de Fondo (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2018, p. 6)²⁸

Trata-se do início das implementações dos objetivos do plano e a atuação da Comissão baseou-se em ampliar a utilização do procedimento. Embora nesse primeiro momento, não se apresentam marcantes resultados práticos já é possível constatar mudanças como o aumento das reuniões de trabalho para impulso das soluções e entre vítimas, peticionários e Estados.

O informe do primeiro ano do Plano Estratégico evidencia o início das

²⁸ Expansão da capacidade institucional

Com a nova estrutura administrativa, a área foi fortalecida, que passará a contar com um responsável de seção em tempo integral, além da contratação de pessoal adicional, culminando em mais que o dobro da capacidade de trabalho anterior.

Histórico na promoção de soluções amigáveis pela CIDH:

Durante o ano de 2017, foi alcançado um recorde histórico de reuniões de trabalho realizadas, importante indicador da utilização do mecanismo. Foram realizadas 4 visitas de trabalho para promover as negociações de acordos de solução amistosa e cumprimento de decisões da CIDH em petições e casos. Nelas, foram facilitadas um total de 57 reuniões de trabalho com a participação de Estados, peticionários e vítimas, em diferentes assuntos na etapa de negociação e implementação de acordos de solução amistosa e supervisão do cumprimento das recomendações da CIDH formuladas nos Relatórios de Mérito. (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2018, p. 6, tradução nossa)

atividades da Comissão em ampliar o uso da solução amistosa, promovendo o incentivo como uma forma alternativa de resolução de conflitos sobre violações de direitos humanos.

O segundo informe de janeiro de 2019, referente as atividades do ano de 2018, traz o panorama do Plano Estratégico e o avanço do procedimento de solução amistosa com a celebração de nove novos acordos, cento e cinco temas em negociação, sessenta e nova cumprimentos totais de medidas de reparação, ao passo que em 2017 foram dezesseis (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2019).

Destaca-se o lançamento da edição atualizada do Informe de Impacto de Soluções Amistosas e capacitação de funcionários e usuários (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2019).

Por sua vez, conforme o comunicado de imprensa sobre balanço o ano de 2019 do Plano Estratégico, foram celebrados quatorze acordos de solução amistosa, oitenta e sete reuniões de trabalho, além de setenta e cinco videoconferências sobre acordos de solução amistosa (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2020).²⁹

Entretanto, para além dos avanços nos acordos e nas negociações, em 2019 houve mudanças na estruturação do procedimento:

Dentro de las labores para promover el intercambio de buenas prácticas y la construcción de herramientas para facilitar el acceso de los usuarios al procedimiento, se sostuvo una mesa de diálogo con las misiones de los Estados miembros de la OEA para el lanzamiento de un proyecto piloto para la expansión del mecanismo de soluciones amistosas como una herramienta en la estrategia de la CIDH para combatir el atraso procesal (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2020, n.p.)³⁰

Se observa nesse ponto a relação da solução amistosa como forma de redução da morosidade processual pois o procedimento permite uma forma alternativa dos peticionários e/ou vítimas alcançarem reparações por violações de direitos humanos. Entretanto, a Comissão, além de combater a morosidade processual no

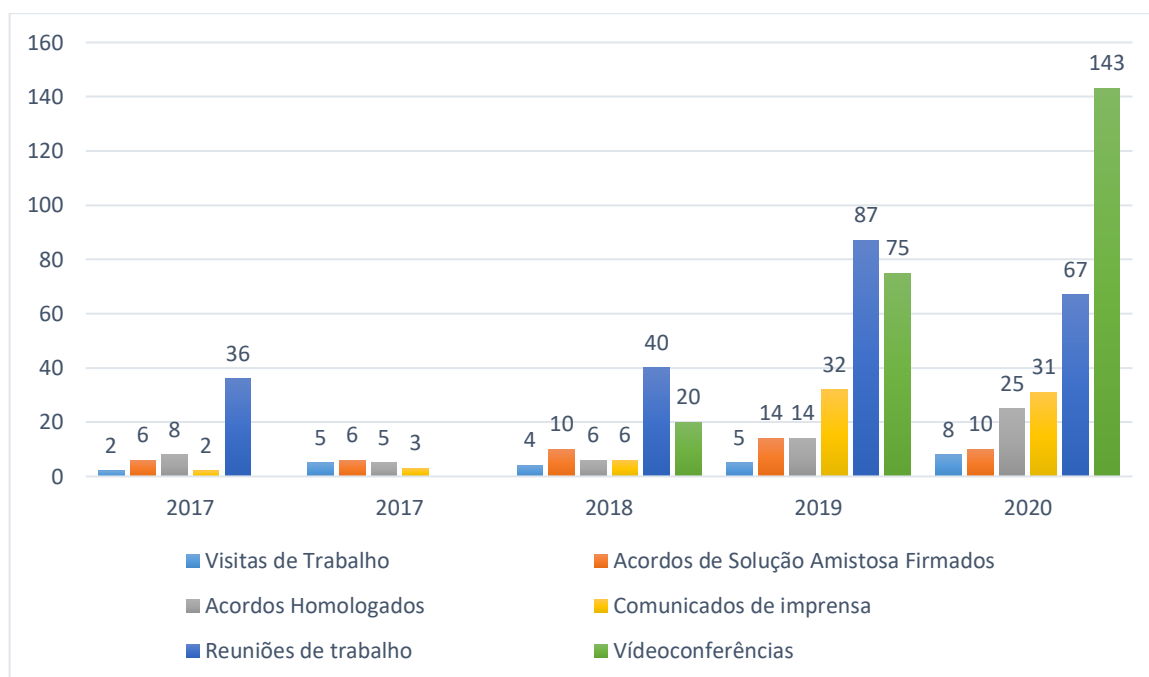
²⁹ Nesse caso, utilizou-se o comunicado em imprensa da Comissão Interamericana pois não foi possível localizar o Informe acerca do ano de 2019 na íntegra.

³⁰ Como parte do trabalho para promover o intercâmbio de boas práticas e a construção de ferramentas para facilitar o acesso dos usuários ao procedimento, foi realizada uma mesa de diálogo com as missões dos Estados membros da OEA para lançar um projeto piloto para a expansão da solução amistosa como ferramenta na estratégia da CIDH para combater o atraso processual (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2020, n.p., tradução nossa)

trâmite ordinário das petições deve também atuar em redução da morosidade dos casos de solução amistosa.

O balanço do Plano Estratégico do ano de 2020, publicado em fevereiro de 2021 demonstrou a melhoria do procedimento de solução amistosa. Vinte e cinco informes de aprovação de solução amistosa foram publicados e reuniões para formação dos acordos foram feitas em um número maior que nos anos anteriores.

Gráfico 1 – Comparativo de atividades de Solução Amistosa



Fonte: COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2021)

O gráfico acima demonstra o aumento da atividade da Comissão no almejo de formar novos acordos de solução amistosa e garantir o cumprimento dos termos acordados pelas partes. Destaca-se o aumento das videoconferências, em parte em razão da pandemia provocada pelo SarsCov-2, mas que ainda assim significou um aumento vertiginoso, além disso, observa-se o acréscimo dos acordos homologados que em 2019 era quatorze e em 2020 vinte e cinco.

Tais dados refletem o almejo da Comissão em expandir o Procedimento de Solução Amistosa como forma de reparação por violações de direitos humanos. A Comissão desenvolveu ferramentas para permitir a visualização do cumprimento dos acordos a página web intitulada “*Seguimiento de acuerdos de soluciones amistosas*”. Na mesma linha, desenvolveu uma campanha em redes sociais para dar visibilidade aos avanços no cumprimento de soluções amistosas.

Um dos maiores marcos com relação ao âmbito processual do Procedimento de Solução Amistosa reside na elaboração da Resolução 3/2020 sobre ações diferenciadas para atender o atraso processual nos Procedimentos de Solução Amistosa. A referida normativa apresenta regras temporais com o escopo de garantir um procedimento eficaz e reduzir a morosidade durante o curso da solução amistosa.

Durante o Procedimento de Solução Amistosa pode haver também morosidade processual em decorrência da inércia da atuação de uma das partes ou mesmo pelo acúmulo de trabalho. A título de exemplo, pode um Estado protelar a fase de negociação, de forma deliberada, prolongando essa fase para posteriormente retirar-se e a petição retornar ao trâmite ordinário de modo a gerar empecilhos para a vítima obter uma prestação satisfatória da reparação de seus direitos violados, pois no caso a negociação de uma solução amistosa foi infrutífera e protelatória e a petição retorna, junto das demais ao curso ordinário de petições para buscar a reparação pelas violações de direitos humanos.

Por meio da Resolução 3/2020, a Comissão, definiu prazos para ação das partes. Dentre os pontos centrais, o parágrafo 1 define o prazo das partes para alcançarem um acordo de solução amistosa:

1. Las partes contarán con un plazo de tres años, contados a partir de la fecha de inicio del procedimiento de solución amistosa, para negociar y suscribir un acuerdo de solución amistosa.
2. Desde la firma del acuerdo, las partes tendrán dos años para avanzar hacia su homologación por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, salvo excepciones debidamente calificadas por la Comisión (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2020, p. 3).

Desse modo, a partir do momento que ocorre o início da negociação, o prazo para que haja um acordo é de três anos, extrapolado tal período, a Comissão determinará seu curso de ação levando em consideração a negociação, idade da petição e haver diálogos entre as partes. Após o acordo, a Comissão deve homologar seus termos, nesse caso, as partes têm o período de dois anos para avançarem para homologação do acordo pela Comissão. Caso tal prazo seja extrapolado, a Comissão também determinará seu curso de ação conforme a negociação, diálogo das partes e idade da petição (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2020). Havendo a homologação inicia-se o período de cumprimento dos termos acordados.

Relevante ressaltar que o oferecimento do procedimento de solução amistosa

é dever da Comissão, porém, é prerrogativa da Comissão determinar o curso de ação do procedimento, de quando uma negociação pode ainda se sustentar ou se os fatos demonstram que um acordo não será alcançado.

Caso não haja um acordo, a Comissão poderá se dispor novamente a auxiliar as partes em uma nova rodada de negociações, desde que sejam demonstrados avanços práticos na negociação e formação de um acordo (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2020).

A Resolução 3/2020 traz ao Procedimento de Solução Amistosa elementos concretos para coibir a morosidade processual no procedimento por meio de marcos temporais definidos que não permitam o prolongamento no tempo da negociação e homologação, da mesma forma, permite a Comissão agir em casos de exacerbação o tempo previsto na normativa e traçar cursos de ação conforme o caso concreto.

Por outro lado, a Resolução 3/2020 traz elementos relacionados a negociação e homologação do acordo de solução amistosa, entretanto, não versa a respeito do cumprimento dos acordos celebrados entre as partes, ou seja, recai sobre a fase de formação do acordo de solução amistosa, mas não sobre sua execução. Nesse sentido, a protelação e consequente eficácia e eficiência da prestação jurisdicional recai na fase de execução dos acordos de solução amistosa, sendo necessária a avaliação a respeito do nível de cumprimento dos acordos celebrados entre as partes.

3 ANÁLISE DOS ACORDOS DE SOLUÇÃO AMISTOSA

Dentre as discussões sobre o funcionamento dos mecanismos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, acima traçada, mormente o procedimento de solução amistosa, cria-se as discussões a respeito da efetividade do procedimento para resolução de conflitos sobre violações de direitos humanos.

De modo geral, não há mecanismos formais ou práticas que garantam que Estados implementem as decisões tomadas no âmbito do SIDH. Ademais, os recursos financeiros e humanos que o SIDH dispõe são insuficientes para garantir de modo efetivo a resposta à totalidade de casos de violações de direitos humanos (BASCH *et al.*, 2010).

Assim, o SIDH atravessa dificuldades em sua atuação, principalmente no âmbito da Comissão que não detém o caráter contencioso de suas decisões e recomendações:

O México, impediu em abril do corrente ano que os especialistas independentes da CIDH seguissem com a investigação sobre o desaparecimento de 43 estudantes na província de Iguala, em 2014, depois que revelaram falhas nas investigações da Procuradoria Geral da República mexicana, realizando questionamentos profundos à versão oficial do caso.

Outro ponto relevante, é que os aportes financeiros que os Estados Membros realizaram não são suficientes para manter o sistema operacional da CIDH, que recentemente foi obrigada a cortar 40% do seu pessoal, impedindo de realizar novos julgamentos. Desde 2014, o órgão só recebe metade do valor necessário para cumprir suas funções, a estimativa anual de custo é de US\$ 10 milhões, mas os aportes dos Estados não passam de US\$ 5,2 milhões em receitas fixas (CASTRO; ZULUAGA, 2016, p. 176)

As dificuldades que atingem o Sistema Interamericano de Direitos Humanos podem ser vistas como política e financeira. Política em razão dos questionamentos a respeito do sistema jurídico internacional de proteção de direitos humanos que o SIDH representa e a construção de um Direito comum e internacional e a relação com a soberania dos Estados. De outro giro, as dificuldades financeiras se relacionam com a política que resulta em um subfinanciamento das atividades desenvolvidas pelos órgãos do SIDH.

A superação das dificuldades políticas e financeiras tem o condão de alterar a influência entre Sistema Interamericano e Estado, influência esta que deveria ser maior por parte da SIDH sobre o comportamento dos Estados que a atual (BASCH *et al.*, 2010).

Neste panorama se insere o Procedimento de Solução Amistosa, porém, embora seja um mecanismo do SIDH sujeitos as dificuldades acima citadas, por se tratar da formação de um acordo entre Estado e vítimas, a participação pode significar maior aderência aos acordos celebrados, ao mesmo tempo, em razão dos acordos não apresentarem natureza cogente, pode significar o descumprimento do acordo sem penalidades.

Para tanto, é importante analisar a perspectiva de cumprimento dos acordos celebrados entre Estado e vítimas de modo a ser possível concluir a respeito da eficácia dos termos acordos e da reparação de violações de direitos humanos.

3.1 DEFINIÇÃO DA PESQUISA, OBTENÇÃO DOS DADOS E METODOLOGIA

De modo a desenvolver a pesquisa a respeito da eficácia dos acordos de solução amistosa, se faz necessário estabelecer as balizas que permearão o estudo. Dessa forma, nas próximas páginas será precisado o objeto da pesquisa e os dados quer permitam alcançar o resultado da pesquisa.

Ressalta-se que a pesquisa adota o objetivo exploratório, com a finalidade de ampliar o conhecimento sobre determinado fenômeno (ZANELLA, 2013), a abordagem adotada é a qualitativa, uma vez que procura medir e quantificar o nível de cumprimento dos acordos de solução amistosa e com relação à coleta de dados se trata de *ex-post facto* pois se trata de estudo com base em Informes de Solução Amistosa já emitidos com a análise de cumprimento de fatos pretéritos, sendo neste caso realizado após a ocorrência de variações no curso do tempo (ZANELLA, 2013).

A respeito do objeto de pesquisa, a pretensão do estudo é a de concluir se os acordos resultados do Procedimento de Solução Amistosa (PSA), são eficazes a partir da observância do cumprimento dos acordos.

Cumpra esclarecer, como mencionado, que o presente estudo se pauta na eficácia sendo necessário, portanto, estabelecer o significado de eficácia e diferenciá-la de eficiência. Assim, eficiência se relaciona com os recursos empregados:

A partir disso, a eficiência é uma abordagem utilizada a fim de indicar que uma organização utiliza de forma produtiva ou econômica os seus recursos. Dessa forma, esse conceito está muito ligado aos meios que uma organização irá se utilizar para alcançar os seus resultados (PINTO; CORONEL, 2017, p. 112).

A eficiência se trata da melhor utilização dos recursos disponíveis de modo a atingir o resultado almejado, ou seja, recai nos meios e não na finalidade. A eficiência se difere da eficácia, que pode ser definida da seguinte forma:

A definição de eficácia tem a sua relação intimamente relacionada com os resultados (outputs) e com os objetivos alcançados a partir de um processo. Mesmo que resultados importantes sejam alcançados a eficácia só será considerada quando os objetivos forem realizados (PINTO; CORONEL, 2017, p. 113)

Eficácia, portanto, reside no alcance dos resultados almejados, ou seja, se trata dos fins, se foi concretizado aquilo que era buscado. Assim, eficiência reside na melhor utilização dos recursos enquanto eficácia a respeito dos resultados alcançados serem os pretendidos.

Nesse cenário, o estudo trata do cumprimento dos acordos de solução amistosa, ou seja, se eles são cumpridos ou não, por parte dos Estados. Assim, eficácia é o termo que será utilizado uma vez que versa sobre o resultado dos acordos, se cumpridos ou não, e não sobre a forma de construção dos acordos e utilização dos recursos disponíveis.

O universo de amostra compreenderá os casos cujos informes foram emitidos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos entre 2011 e 2021. O marco inicial no ano de 2011 se deve em razão do Plano Estratégico 2011-2015 que dispõe de formas que promovam melhor avanço ao PSA. Por sua vez, o marco final em 2021 se deve pela emissão dos informes da Comissão Interamericana que trazem confiabilidade sobre os termos e níveis de cumprimento e pelo tempo necessário para efetivar o cumprimento de termos acordados pelas partes.

Tratar dos acordos homologados pela CIDH antes de 2011 pode não refletir a mudança de perspectiva trazida ao Procedimento de Solução Amistosa pela CIDH a partir dos Planos Estratégicos, sendo relevante o arcabouço de cumprimento dos acordos a partir dessa nova perspectiva trazida ao Procedimento de Solução Amistosa pelos Planos Estratégicos da CIDH.

Dessa forma, o universo do estudo é formado pelos Informes de Solução Amistosa emitidos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (art. 49, CADH), Relatórios Anuais da Comissão Interamericana e outros documentos que permitam obter informações fidedignas a respeito do cumprimento dos acordos homologados pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Ressalta-se que esse marco temporal não se refere as petições submetidas a CIDH entre 2011 e 2021 mas sim com relação aos Informes de Solução Amistosa emitidos pela Comissão sobre homologação ou andamento de acordos. Tais informes permitem concluir com maior segurança acerca do real estado dos termos e do cumprimento dos acordos de solução amistosa.

O levantamento dos casos não inclui aqueles que estão em processo de negociação e que não foram homologados pela Comissão Interamericana mesmo que possam já surtir efeitos entre as partes, entretanto, ainda podem se sujeitar a alterações e não há a devida publicidade a respeito dos termos acordados entre as partes.

Este estudo pretende analisar o cumprimento dos acordos de solução amistosa conforme seis medidas passíveis de serem adotadas nos acordos que serão abaixadas abaixo e alcançar o nível de cumprimento de tais medidas.

A categorização conforme o nível de cumprimento ocorrerá conforme os seguintes termos: (I) cumprimento total; (II) cumprimento parcial; (III) pendentes de cumprimento; (IV) sem informações.

Pretende-se, alcançar o índice de cumprimento total acordos de solução amistosa, índice que oscila entre 0 e 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, maior a taxa de cumprimento total. Para alcançar o índice será aplicada a seguinte fórmula:

$$E = \frac{C}{C_T + C_P + p_C}$$

Na fórmula, “E” significa o índice de efetividade dos acordos totalmente cumpridos, “C” e “Ct” representa a quantidade de vezes que houve o cumprimento total, “C_p” a quantidade de cumprimento parcial, “P_c” a quantidade de vezes que há pendência de cumprimento.

A fórmula foi desenvolvida especificamente para a pesquisa e para refletir o cumprimento dos acordos de solução amistosa da Comissão. O numerador é o total de casos totalmente cumpridos e o denominador a soma dos casos sob avaliação da eficácia. Logo, considerando o cenário ideal composto pelo cumprimento total dos casos sob análise, o numerador e denominador serão iguais e portanto totalizaram o número 1. Nos casos de cumprimento total que não são iguais a soma dos casos o índice será abaixo de 1 por não haver igualdade entre numerador e denominador, mas ainda assim será alcançado um valor que reflete o nível de cumprimento desses acordos.

Dessa forma, se justifica a construção dessa equação por refletir o alcance de um índice de cumprimento dos acordos de solução amistosa de forma simplificada ao leitor e ainda fiel aos dados analisados de forma imparcial e pautada apenas na análise dos casos.

Do índice obtido através da aplicação da fórmula, quando for 0 será considerado ineficaz, entre 0,01 e 0,25 será considerado pouco eficaz. Por sua vez o índice entre 0,26 e 0,49 será restritamente eficaz. Por outro lado, o índice entre 0,50 e 0,74 será de razoável eficácia e entre 0,75 e 0,99 amplamente eficaz e, por fim, 1,0 será plenamente eficaz.

Cabe ressaltar que na análise dos acordos não serão consideradas cláusulas declarativas para efeito de avaliação do nível de cumprimento. Cláusulas declarativas são as que o Estado reconhece determinada condição mas sem que seja necessário realizar algo no plano fático. Majoritariamente são cláusulas em que o Estado reconhece a responsabilidade pela violação do direito contido no Pacto de São da Costa Rica, presta condolências ou ainda desculpas.

As cláusulas submetidas ao crivo de nível de cumprimento serão aquelas que dependem de ação no plano fático, ou seja, pagamento de valores, criação de leis, cessar de violência e outras correlatas a cada caso concreto.

A categorização conforme a medida cumprida serão considerados as seguintes: medidas de reparação econômica, medidas de satisfação, medidas de restituição, medidas de reabilitação, medidas de não repetição e medidas de justiça e será representada de forma gráfica e conforme o índice de avaliação do cumprimento das medidas.

As medidas de reparação econômica serão consideradas aquelas onde há o pagamento em pecúnia de valores em decorrência da violação dos direitos humanos, pode se tratar de danos materiais ou morais.

Com relação as medidas de satisfação são as que compreendem cláusulas que versem sobre o reconhecimento da responsabilidade pela violação dos direitos e medidas fáticas sobre esse reconhecimento, ou seja, são placas, memoriais, praças e outras formas.

Medidas de restituição dizem respeito a devolução de um direito tolhido do peticionário. São os casos de reintegração ao emprego, soltura de preso que estava neste estado ilegalmente, devolução de moradia ou qualquer outra forma que retorne a um estado anterior mediante o cessar da violação.

As medidas de reabilitação são as que no plano fático busquem retornar a um estado anterior da violação do direito mas por meio de outra forma que não exatamente seja o mesmo meio que do estado anterior. Exemplo são os casos de uma casa que foi incendiada e uma nova é provida, no caso de violação do direito à vida, uma pensão de instituída, bolsas de estudo são concedidas.

No que diz respeito as medidas de não repetição, são os meios para evitar que a violação do direito ocorra novamente, trata-se de forma além do caso concreto mas que abrange a sociedade do local ou país. Capacitações de grupos policiais, cursos, criação de leis e normas e outras formas que diminuam a possibilidade de a mesma violação ocorrer são exemplos.

Por fim, medidas de justiça são consideradas as relacionadas a investigações e punições sobre as violações ocorridas por meio dos mecanismos legais do ordenamento jurídico interno dos Estados. Os acordos de solução amistosa versam sobre a responsabilidade do Estado no âmbito internacional, porém, violações podem ocorrer sob a perspectiva internacional e interna do Estado, nesse caso, as medidas

de justiça são as que visam o reconhecimento, investigação, análise e punição dos indivíduos envolvidos nas violações dos direitos humanos no âmbito interno.

A análise ocorre por meio das medidas adotadas por refletir com maior detalhe o cumprimento dos acordos. Ao se analisar apenas de forma genérica os acordos conforme o nível de cumprimento observa-se a construção de uma análise superficial que não considera as peculiaridades dos casos e quais medidas tem maior ou menor aderência, sendo que a análise conforme as medidas permite ao leitor maior profundidade sobre os acordos de solução amistosa e o nível de cumprimento.

Cada medida contém cláusulas específicas relacionadas ao caso concreto, tais cláusulas não serão analisadas neste estudo em razão de não ser possível obter de forma fidedigna o estado de cumprimento de cada cláusula de cada medida de cada acordo homologado pela Comissão.

Portanto, os acordos serão analisados conforme as seis medidas acima elencadas, obtendo-se um índice para cada uma delas e, para atingir um nível genérico do cumprimento dos acordos de solução amistosa, será feita a média aritmética simples dos índices das medidas de modo a obter a média de cumprimento dos acordos de solução amistosa entre 2011 e 2021.

3.2 DADOS OBTIDOS

Os dados obtidos para pesquisa do nível de cumprimento dos acordos de solução amistosa provêm do Portal da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, principalmente sua versão em espanhol, da página de estatística da Comissão, dos Informes de Solução Amistosa a respeito de cada caso que forma o objeto de análise e do portal de Seguimento dos Acordos de Solução Amistosa mantido pela CIDH.

A unidade elementar é o objeto que há a medida tomada e a unidade de amostragem é a unidade efetivamente amostrada (NEDER, 2008). Nesse caso a unidade elementar é um caso e a unidade de amostragem o caso efetivamente analisado. Ao considerar o marco temporal entre janeiro de 2011 e dezembro de 2021, o universo de amostra compreende cento e seis casos e petições que serão analisados e avaliados conforme o índice de cumprimento. Dessa forma, unidade

elementar e unidade de amostragem se identificam pois são a totalidade dos casos entre 2011 e 2021, sendo todos analisados, não havendo casos sem informações.

Tais casos foram obtidos conforme a amostragem por julgamento que é a seleção das unidades de acordo com os propósitos específicos que buscam ser alcançados (NEDER, 2008). No caso, as amostras selecionadas são todos os casos e petições com informes emitidos entre 2011 e 2021 de modo a alcançar o estado de cumprimento dos acordos de solução amistosa e seu índice de eficácia, sendo selecionado este período pela mudança de perspectiva trazida pelos Planos Estratégicos 2011-2015 e 2017-2021.

Posto isso, considerando o marco temporal entre 2011 e 2021, o universo de amostra compreende cento e seis casos e petições que serão analisados e avaliados conforme o nível de cumprimento.

Os casos analisados são oriundos de acordos celebrados entre as partes e dezesseis países, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 1 – Número de casos Informes de Solução Amistosa por países

País	Nº de casos
Argentina	13
Bolívia	1
Brasil	2
Chile	5
Colômbia	24
Costa Rica	1
Equador	6
Guatemala	8
Honduras	13
México	13
Panamá	3
Paraguai	6
Peru	7
República Dominicana	1
Uruguai	1
Venezuela	2

Fonte: COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2022)

Alguns Estados firmaram mais acordos de solução amistosa que outros dentro do marco temporal, de forma que para refletir como ocorre o cumprimento dos acordos, além do nível de cumprimento geral e por medida, será avaliado o nível de

cumprimento com relação a cada país sem estabelecer a relação com a eficácia dos acordos, mas de modo a compreender os dados obtidos.

Dessa forma, de modo a entender a relação dos acordos de solução amistosa, do nível de cumprimento e dos países que celebraram tais acordos, cria-se a relação entre o nível de cumprimento e os países:

Tabela 2 – Divisão de Informes por países conforme nível de cumprimento

País	Total de casos	Cumprimento Total	Cumprimento Parcial	Pendente	Sem informações
Argentina	13	8	5	0	0
Bolívia	1	1	0	0	0
Brasil	2	0	2	0	0
Chile	5	4	1	0	0
Colômbia	24	0	24	0	0
Costa Rica	1	1	0	0	0
Equador	6	1	5	0	0
Guatemala	8	2	6	0	0
Honduras	13	10	3	0	0
México	13	9	4	0	0
Panamá	3	1	2	0	0
Paraguai	6	2	4	0	0
Peru	7	5	2	0	0
República Dominicana	1	1	0	0	0
Uruguai	1	1	0	0	0
Venezuela	2	0	2	0	0
Total	106	47	60	0	0

Fonte: COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2022)

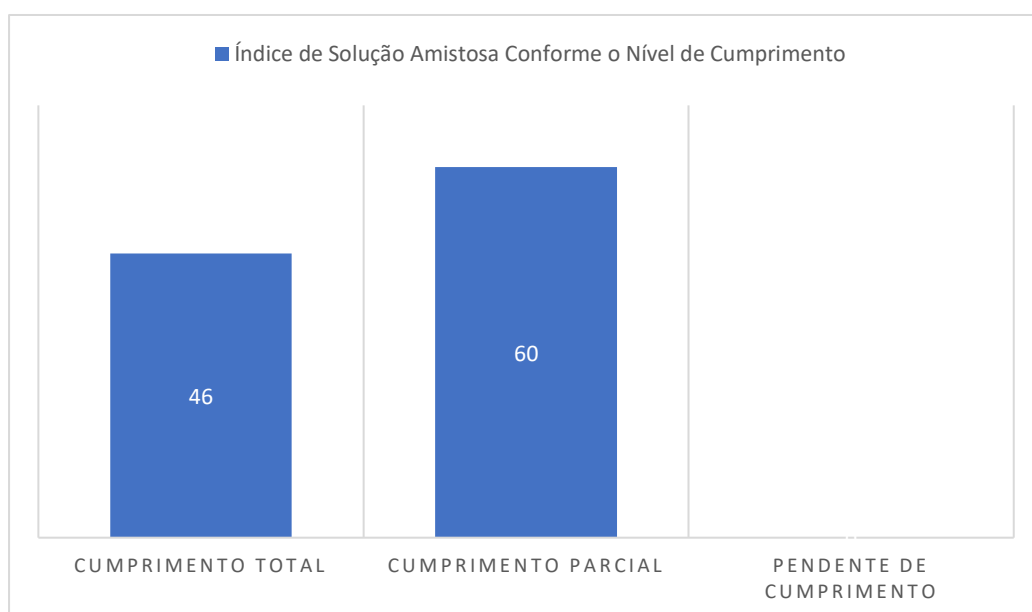
Inicialmente já é possível considerar que o nível de acordos parcialmente cumpridos é maior que o de totalmente cumpridos, porém, essa análise deve ser realizada de forma pormenorizada de forma a compreender as nuances dos níveis de cumprimento.

3.3 ANÁLISE DOS ACORDOS DE SOLUÇÃO AMISTOSA ENTRE 2011-2021

A análise dos acordos de solução amistosa ocorrerá inicialmente conforme as seis medidas que podem ser adotadas nos acordos de solução amistosa, posteriormente, após a obtenção dos índices, será feita a média aritmética para obter o índice geral das medidas.

Posto isso, a análise conforme o nível de cumprimento dos casos considerando a generalidade dos acordos de solução amistosa, sem distinguir o nível de cumprimento conforme as medidas adotadas, é obtido o resultado representado graficamente abaixo:

Gráfico 2 – Nível genérico de cumprimento dos acordos de solução amistosa



Fonte: COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2022)

De todos os casos com informes emitidos entre 2011 e 2021 pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, quarenta e seis foram totalmente cumpridos e sessenta parcialmente cumpridos, não houve nenhum caso em que todas suas cláusulas estão pendentes de cumprimento.

Em análise superficial é possível afirmar que o cumprimento total é menor que o cumprimento parcial e que isso reflete a menor eficácia do procedimento, mas isso demonstra a importância de realizar a análise conforme as medidas adotadas (reparação econômica, satisfação, restituição, reabilitação, não repetição e justiça) de modo a permitir o conhecimento aprofundado sobre como ocorre o cumprimento das medidas de reparação nos acordos de solução amistosa.

Pautar apenas na análise genérica do cumprimento dos acordos pode levar a distorção a respeito do nível de cumprimento dos acordos, como exemplo, dos casos que estão em cumprimento parcial, dezoito estão com apenas um de suas medidas sem atingir o cumprimento total, sendo que as demais foram totalmente cumpridas e

cinco com apenas uma medida pendente de cumprimento, sendo as demais totalmente cumpridas.

Tabela 3 – Número de acordos com apenas uma medida sem cumprimento total

Medidas	Número de acordos com apenas uma medida parcialmente cumprida ou pendente de cumprimento
Medidas de justiça	11
Medidas de satisfação	4
Medidas de reparação econômica	3
Medidas de reabilitação	3
Medidas de não repetição	2

Fonte: COMISSIN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2022)

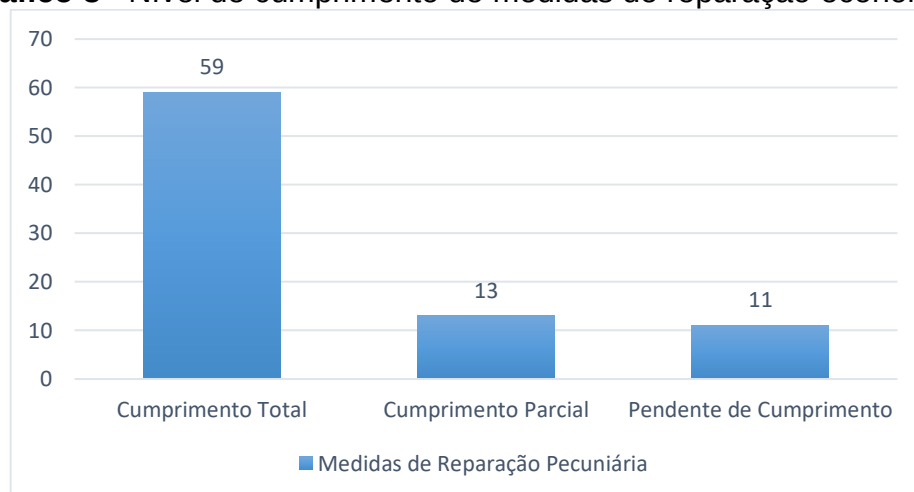
Dessa forma, sessenta acordos, do total de cento e seis analisados encontram em parcial cumprimento, porém, vinte e três encontram apenas com uma medida parcialmente cumprida ou pendente de cumprimento, sendo todas as demais cumpridas. Nesse universo, onze se referem a medidas de justiça que, conforme será tratado adiante, são de maior dificuldade de cumprimento.

Tal cenário demonstra a importância de obter a eficácia dos acordos de solução amistosa não apenas da perspectiva genérica mas a partir da análise das medidas adotadas nos acordos de solução amistosa da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Posto isso, será feita a análise pormenorizada das medidas e de seus respectivos índices de eficácia.

3.3.1 Cumprimento de medidas de reparação econômica

As medidas de reparação econômicas são as que visam garantir as partes que sofreram violações de direitos humanos, reparações pelos danos decorrentes dessas violações por meio do pagamento de valores por parte do Estado no acordo de solução amistosa.

Dentre os cento e seis acordos celebrados, oitenta e cinco continham medidas de reparação econômica, destes, cinquenta e nove foram totalmente cumpridos, treze parcialmente cumpridos e onze estão pendentes de cumprimento. Em representação gráfica:

Gráfico 3 – Nível de cumprimento de medidas de reparação econômica

Fonte: COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2022)

Do nível de cumprimento, 71,08% foram totalmente cumpridos pelo Estado, 15,66% parcialmente cumpridos, 13,25% dos casos não houve cumprimento e 11,76% não foi possível obter informações sobre as medidas. Aplicando a fórmula para cálculo do índice de eficácia conforme as medidas de reparação econômica:

$$E = \frac{59}{59 + 13 + 11} = 0,71$$

Assim, o índice de eficácia das medidas de reparação econômica dos acordos de solução amistosa é de 0,65, sendo 1,0 a máxima eficácia das medidas. Sendo, portanto, as medidas de reparação econômica razoavelmente eficazes por estarem acima de 0,50 e abaixo de 0,75.

Em análise dos cumprimentos, os acordos celebrados pelo Estado colombiano, dos casos que contem medidas de reparação econômica, três tiveram cumprimento total e os demais dez foram parcialmente cumpridos outros dez estão em pendência de cumprimento, refletindo o baixo índice com relação aquele Estado sobre medidas de reparação econômica pelo valor da reparação não ser instituída desde logo no acordo, mas posteriormente entre as partes, prejudicando o cumprimento de tais medidas por não haver uma reparação no campo prático (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2022).

As medidas de reparação econômica, de modo geral, refletem amplo cumprimento por parte dos Estados no acordo de solução amistosa, sendo a maioria

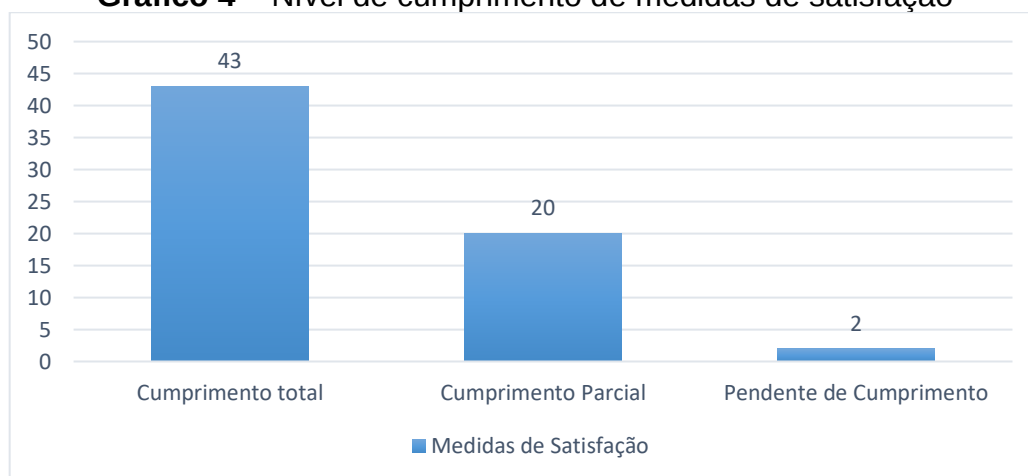
das medidas totalmente cumpridas, ressalta-se que número maior de casos não está totalmente cumprido em razão dos valores indenizatórios serem posteriormente definidos nos acordos em que o Estado colombiano participa.

3.3.2 Cumprimento de medidas de satisfação

As medidas de satisfação contemplam cláusulas nos acordos que buscam garantir reparações simbólicas, memoriais, homenagens, publicações na mídia, eventos, placas e outras que não deixem cair no esquecimento os fatos ocorridos e honrem a memória das vítimas.

Dos acordos analisados, sessenta e cinco continham medidas de satisfação, da totalidade dos casos, quarenta e três foram totalmente cumpridos, vinte parcialmente cumpridos e dois pendentes de cumprimento. Assim, representado de forma gráfica:

Gráfico 4 – Nível de cumprimento de medidas de satisfação



Fonte: COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2022)

Conforme o nível de cumprimento, 66,15% tiveram as cláusulas totalmente cumpridas, 30% parcialmente cumpridas e 3,07% com pendência de cumprimento. Analisando a aplicação da fórmula para índice de eficácia para medidas de satisfação:

$$E = \frac{43}{44 + 20 + 2} = 0,66$$

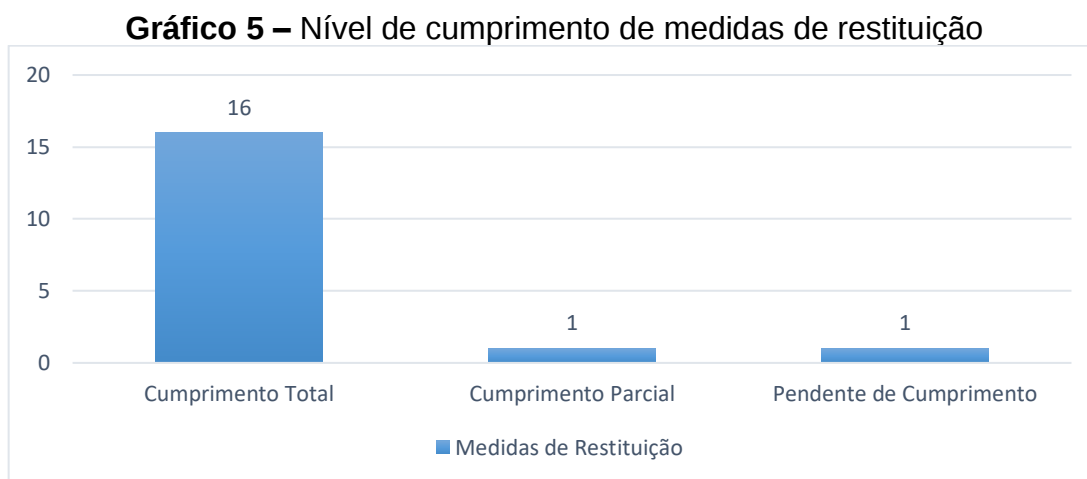
O índice de cumprimento das medidas de satisfação é de 0,66, sendo 1,0 o cumprimento total de todas as cláusulas. Dessa forma, as medidas de satisfação dos acordos de solução amistosas são razoavelmente eficazes.

A maior parte das medidas de satisfação pendentes de cumprimento ou parcialmente cumpridas dizem respeito a casos em que o Estado deixa de publicar em jornais relatório sobre o acordo celebrado e deixa de realizar eventos em memória das vítimas e instalar placas de homenagem, ainda assim, em que pese as medidas de satisfação não sejam totalmente cumpridas em todos os casos, ampla maioria dela é cumprida em sua totalidade pelos Estados.

3.3.3 Medidas de restituição

As medidas de restituição são as que permitem o retorno a um estado anterior a ocorrência da violação dos direitos contidos no Pacto de São José da Costa Rica, por exemplo, no caso de prisão ilegal trata-se da soltura, no caso de demissão é a volta ao mesmo emprego e cargo.

Os acordos que contém medidas de restituição totalizam dezoito, sendo que destes, dezesseis foram totalmente cumpridos, um parcialmente cumprido e um pendente de cumprimento. Em representação gráfica:



Fonte: COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2022)

Da totalidade de medidas dos casos, 88,88% foram totalmente cumpridos, 5,55% parcialmente cumpridos e 5,55% pendentes de cumprimento. Aplicando a fórmula para obtenção do índice de eficácia da medida:

$$E = \frac{16}{16 + 1 + 1} = 0,88$$

O índice de eficácia da medida de restituição é de 0,88, sendo 1,0 a eficácia máxima da medida, refletida na totalidade de cumprimento das cláusulas de restituição acordadas. Sendo, portanto, as medidas de restituição amplamente eficazes conforme o índice de nível de cumprimento dos acordos.

As medidas de reabilitação são diversas no plano fático, alguns casos no Estado Peruano (Petições nº 71/06, 288/08 e 1339/07) abordam a restituição de juízes a cargos que foram sumariamente removidos sem justificativa por parte do Estado peruano.

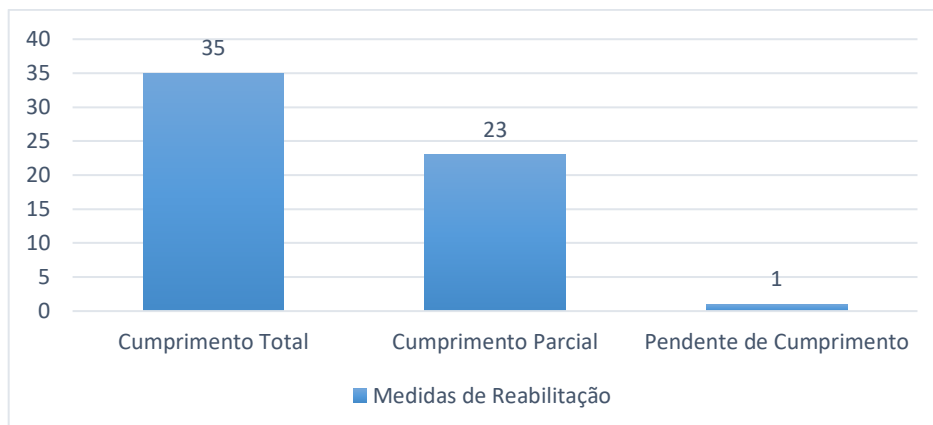
As medidas de restituição, conforme cálculo apresentado são eficazes em razão da maior parte dos acordos cumprirem as cláusulas da medida de forma total. Medidas de restituição, em sua maioria refletem a libertação de presos, restituição de cargos ou moradias, nesse caso, seu maior cumprimento pode ser refletido pelo cessar da violação, sem que seja necessário em determinados casos a prestação positiva do Estado no sentido de construir uma nova situação que repare o direito violado.

3.3.4 Medidas de reabilitação

As medidas de reabilitação podem, em algum momento serem confundidas com as medidas de restituição, mas são diversas. Medidas de reabilitação dizem respeito a busca da devolução ao estado anterior ao da violação do direito, mas sem que seja no mesmo modo que o estado anterior e a medida de reabilitação compreende a reparação do direito pelo mesmo meio da violação.

Da análise dos acordos, cinquenta e nove versam sobre medidas de reabilitação, desse número, trinta e cinco são casos totalmente cumpridos, vinte e três parcialmente e um caso pendente de cumprimento. De forma gráfica:

Gráfico 6 – Nível de cumprimento de medidas de reabilitação



Fonte: COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2022)

Dos acordos analisados, 59,32% das medidas de reabilitação foram totalmente cumpridas, 38,98% parcialmente cumpridas e 1,69% está pendente de cumprimento. Conforme o índice de eficácia dos níveis de cumprimento das medidas de reabilitação:

$$E = \frac{35}{35 + 23 + 1} = 0,47$$

O índice de eficácia das medidas de reabilitando é, portanto, de 0,47, sendo 1,0 o máximo de eficácia refletido no cumprimento total das cláusulas das medidas de reabilitação. No caso, conforme o índice alcançado, a medida é restritamente eficaz.

Como afirmado, as medidas de reabilitação são medidas que buscam restaurar um estado anterior mas por outra forma que não a restituição. As medidas de reabilitação em alguns casos são compostas pela outorga de bolsas de estudos, inclusão em programas do governo, pensões, dentre outras formas. É comum ocorrerem em casos de desaparecimento ou mortes de pessoas em violação do direito à vida, nesses casos, são concedidas formas que busquem garantir aos familiares formas de sustento e amparo.

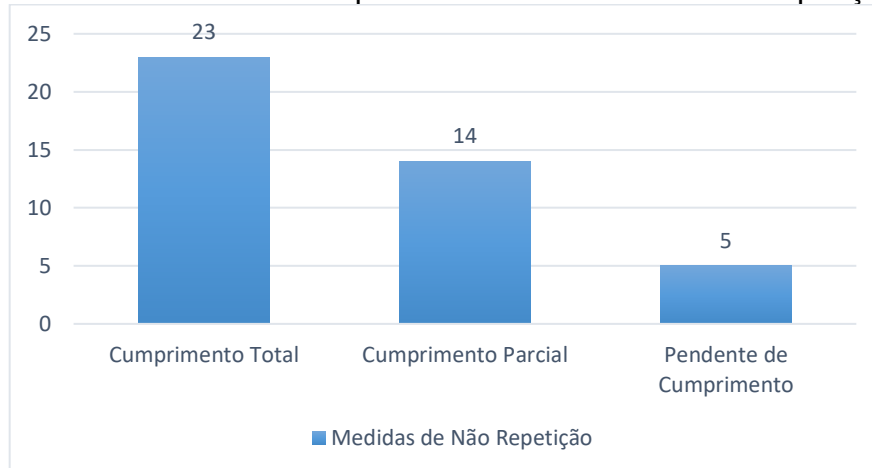
Como se trata de formas múltiplas de reparação de violações de direitos humanos, isso pode refletir no baixo cumprimento em razão da multiplicidade de cláusulas a serem cumpridas e pela necessidade da prestação positiva do Estado para cumprimento de suas cláusulas.

3.3.5 Medidas de não repetição

As medidas de não repetição compreendem as formadas pelas cláusulas com escopo de garantir que violações ocorridas no caso submetido ao procedimento de solução amistosa não ocorram novamente. Dessa forma, são cláusulas que introduzam mudanças legislativas, cursos de formação e capacitação, criação de órgãos, dentre outras mudanças que tenham por finalidade evitar a violação de direitos humanos contidos no Pacto de São José da Costa Rica.

Dos casos analisados, quarenta e dois contém cláusulas que versam sobre medidas de não repetição. Desse total, vinte e três foram totalmente cumpridos, quatorze parcialmente e cinco pendentes de cumprimento. De forma gráfica:

Gráfico 7 – Nível de cumprimento de medidas de não repetição



Fonte: COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2022)

Das medidas de não repetição, 54,76% foram totalmente cumpridas, 33,33% parcialmente e 11,90% pendentes de cumprimento. Aplicando-se o índice de eficácia do cumprimento das medidas de não repetição, tem-se:

$$E = \frac{23}{23 + 14 + 5} = 0,54$$

Portanto, o índice de eficácia do cumprimento das medidas de não repetição é de 0,54, sendo que 1,0 representa a totalidade dos acordos celebrados. No caso, a medida se mostra razoavelmente eficaz com relação ao cumprimento de seus termos.

O menor cumprimento das medidas de não repetição, mas ainda assim razoavelmente eficazes, é resultado de suas cláusulas buscarem mudanças

estruturais que demandam planejamento e disposição governamental. Ademais, as medidas de não repetição compreendem alterações legislativas que dependem de aprovações por parte do ordenamento interno e que podem não ocorrer.

Exemplos de eficácia na instituição de medidas de não repetição é o acordo de solução amistosa sobre o caso nº 12.426 e 12.427 – Meninos Emascarados do Maranhão que foi totalmente cumprido e contou com quatorze medidas de não repetição, dentre elas a inclusão do Maranhão no Programa de Ações Integradas sobre Lutas Contra Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, inclusão dos municípios de São José do Ribamar e Passo de Lumiar e Raposa no Programa Sentinela, cursos de capacitação de policiais civis e militares para crimes contra crianças e adolescentes, reestruturar a delegacia de polícia da cidade de Raposa, reestruturar o Centro de Perícias para atender casos de violência sexual contra crianças e adolescentes, além da construção de escolas e da reativação da Defensoria Pública na cidade de Passo do Lumiar (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2017).

O exemplo sobre o acordo acima reflete a disposição governamental e as mudanças que as medidas de não repetição podem trazer, pois são as que não dizem respeito ao caso submetido ao acordo, mas a comunidade que ele se insere e inclusive sobre pessoas que não apresentam nenhuma relação com o caso.

As medidas de não repetição apresentam um índice pouco acima da razoável eficácia, entretanto, isso pode ser visto de forma positiva uma vez que são medidas que buscam alterações estruturais para não ocorrência de novas violações e que demandam disposição do Estado no seu cumprimento por envolver alterações políticas, governamentais e sociais.

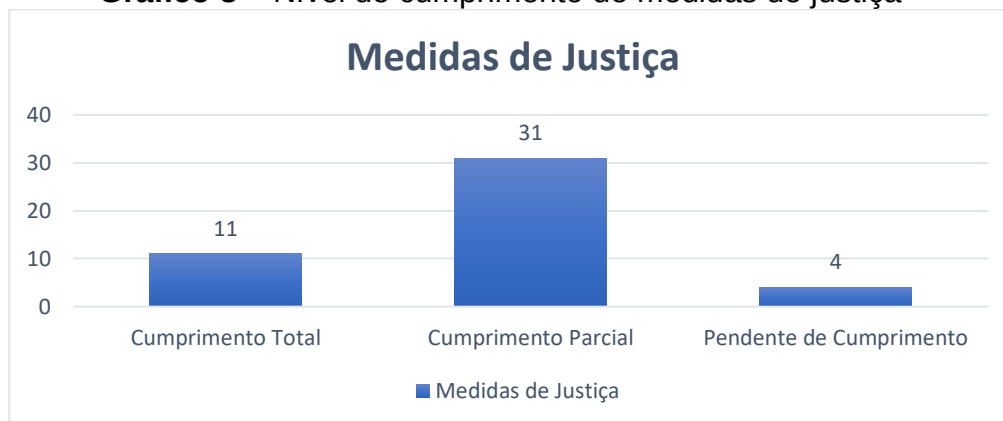
3.3.6 Medidas de justiça

As medidas de justiça são as que compreendem os acordos que contenham cláusulas que instituam investigações, identificações e punições de responsáveis por violações de direitos humanos submetidas ao procedimento de solução amistosa.

Da análise dos casos, entre 2011 e 2021 foram emitidos quarenta e seis informes de solução amistosa contendo medidas de justiça. Dos casos contendo tais

medidas, onze foram totalmente cumpridos, trinta e um parcialmente e quatro pendentes de cumprimento. Em representação gráfica:

Gráfico 8 – Nível de cumprimento de medidas de justiça



Fonte: COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2022)

As medidas de justiça compreendem 23,91% de cumprimento total, 67,39% parcial cumprimento e 8,69% pendente de cumprimento. Com a aplicação da fórmula para avaliação da eficácia do nível de cumprimento das medidas de justiça, tem-se:

$$E = \frac{11}{11 + 31 + 4} = 0,23$$

Conclui-se que a eficácia das medidas de justiça é de 0,23 de 1,0 que representa o total do cumprimento das medidas avaliadas, portanto se trata de medida pouco eficaz por ter índice entre 0,01 e 0,25. Observa-se um baixo índice de eficácia no cumprimento das medidas de justiça, sendo este o menor dentre as medidas analisadas.

Por se tratar de medidas relacionadas a investigação, reconhecimento, punição de responsáveis por violações de direitos humanos no âmbito do ordenamento jurídico interno, o cumprimento total de tais medidas encontra barreiras fáticas que podem não depender do Estado para o cumprimento da medida pactuada. Por exemplo, pode o país se comprometer com a resolução de um homicídio mas as investigações não encontrarem provas a respeito dos fatos e não ser possível a identificação dos responsáveis.

Como exemplo, o caso Marcio Lapoente da Silveira X Brasil (Caso 12.674) trata da morte de Marcio Lapoente nas dependências da Academia Militar das Agulhas

Negras, no acordo, dentre as medidas pactuadas estão medidas de não repetição, de reparação pecuniária e de justiça. As medidas de reparação pecuniária encontram em parcial cumprimento pois dependem de ação judicial em curso. Por sua vez, as medidas de justiça compreendem a investigação de vinte e três casos de alegadas violações de direitos humanos ocorridas no âmbito das forças armadas que deveriam ser analisados, incluindo o caso Márcio Lapoente, mas que a Comissão Interamericana considerou que não houve avanço significativo nas análises e que nenhum indivíduo foi identificado ou responsabilizado, portanto, a cláusula está parcialmente cumprida, embora o Estado pugna pelo cumprimento total por entender ter feito a análise dos casos (COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2021).

Pode-se afirmar que a ineficácia das medidas de justiça nos acordos de solução amistosa encontra obstáculos em aspectos que escapam do controle das partes e da vontade estatal da resolução dos casos pois esbarram na complexidade de alcance da resolução de um caso que chegou até a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e, portanto, são marcados pela morosidade e pelo longo curso de tempo entre os fatos e uma solução ao caso.

3.4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Conforme análise anterior, foram analisados cento e seis acordos de solução amistosa, cujo informes foram emitidos entre 2011 e 2021. A análise foi feita sobre as seis medidas adotadas nos acordos de solução amistosa.

As medidas de reparação econômica, o índice obtido foi de 0,71, ou seja razoavelmente eficaz. Seria possível um maior número de acordos pois os acordos de solução amistosa que o Estado colombiano participa pactuam que as reparações econômicas serão definidas entre as partes no ordenamento jurídico interno, o que ocorre em dezenove casos. Dessa forma, as medidas de reparação econômica apresentam esse índice em parte pelo baixo cumprimento das medidas especificamente com relação ao Estado colombiano.

Com relação as medidas de satisfação, estão presentes em sessenta e cinco casos e tem índice de cumprimento de 0,66. São medidas que versam sobre atos que

mantenham e honrem a memória das vítimas ou não deixem cair no esquecimento fatos ocorridos. O índice de eficácia poderia ter um aproveitamento melhor com a maior contribuição para sua eficácia pois são medidas de menor complexidade.

Por sua vez, com relação as medidas de restituição, o índice de eficácia é de 0,88, sendo amplamente eficazes. Tais medidas são de menor número quando comparada com as demais e mantem um alto índice de eficácia. O maior índice de eficácia pode ser reflexo de se tratar de medida que versa sobre cessar ato que causa a violação, ou seja, libertar o preso, devolver o direito, nesse caso, a tomada de decisão por parte do Estado é facilitada por retornar ao Estado anterior e não por criar um arcabouço fático para cumprimento da medida.

As medidas de reabilitação alçaram índice de 0,47, ou seja, são restritamente eficazes por estarem abaixo de 0,50. O índice menor é justificado por, ao contrário das medidas de restituição que envolvem cessar a violência muitas vezes sem uma prestação positiva, envolverem uma prestação positiva e a criação de uma estrutura para sua efetividade, são os casos de conceder tratamento, inscrever em programas do governo, instituir pensões, construir casas e outras que envolvam a efetiva atuação estatal.

No que diz respeito as medidas de não repetição, o índice é de 0,54, sendo razoavelmente eficazes o que é positivo para o procedimento de solução amistosa. Como já afirmado, as medidas de não repetição, ao contrário das demais, envolvem mudanças estruturais para que não ocorram novas violações. Em que pese o índice ser razoavelmente eficaz, seu cumprimento poderia ser menor em razão de versar sobre alterações legislativas, políticas, governamentais, dentre outras que envolvem a implantação de novos mecanismos e procedimentos para que não ocorra a violação, o que pode esbarrar em dificuldades no plano concreto mas que, ainda assim, é razoavelmente eficaz.

Por fim, sobre as medidas de justiça, são consideradas pouco eficazes dentre os casos analisados pois apresentam índice de 0,23. Nesse caso, o baixo cumprimento de tais medidas é justificado pela necessidade de investigar, identificar envolvidos e punir. Muitos dos casos que envolvem medidas de justiça ocorreram em um lapso temporal amplo entre os fatos e a formação dos acordos. Sendo a investigação sobre determinado crime ou violação de direitos humanos, quanto maior

o tempo, maior a dificuldade em punir os envolvidos. Além disso, são diversas as barreiras que podem interferir no caso concreto e que podem variar caso a caso, como exemplo cita-se a não localização de provas, de testemunhas e de outros elementos que permitam solucionar a investigação.

Após a análise dos índices obtidos sobre as seis medidas analisadas (reparação econômica: 0,71, satisfação: 0,66, restituição: 0,88, reabilitação: 0,47, não repetição: 0,54 e justiça: 0,23), a média obtida é de 0,49, sendo portanto restritamente eficaz o procedimento de solução amistosa a partir da análise geral das medidas adotadas nos acordos celebrados entre vítimas e Estados.

O resultado de eficácia restrita dos acordos de solução amistosa entre 2011 e 2021 se deve com maior peso as medidas de justiça e reabilitação, uma vez que apenas as duas apresentam uma menor eficácia, sendo as demais são ao menos razoavelmente eficazes.

Observa-se, portanto que no caso, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos deve atuar de forma a garantir o maior cumprimento da totalidade das medidas envolvidas nos acordos de solução amistosa.

Importante ressaltar que a CIDH deve atuar caso a caso, não há formas específicas com relação ao procedimento de solução amistosa, sendo que cada caso é único na questão de formação de acordo, seus termos e seu cumprimento. Entretanto, é importante que a Comissão busque formar termos genéricos voltados para o cumprimento total do acordo celebrado entre as partes que constarão nos acordos de solução amistosa celebrados.

Clausulas temporais e penais em conjunto podem auxiliar no cumprimento dos acordos pois o não cumprimento pode levar o Estado a ser multado. Entretanto isso só pode ocorrer conforme o caso concreto e com o aceite do Estado, pois a Comissão não é legítima para a aplicação de multas ou outras possíveis sanções ao Estado.

Outro fator que pode contribuir para o maior cumprimento dos acordos é especificar com maior detalhe as cláusulas e o que deve ser cumprido. Como exemplo, na medida de justiça no caso Márcio Lapoente x Brasil, de um lado a Comissão entende que houve parcial cumprimento das medidas por não apontar os

responsáveis e sancioná-los e por outro o Estado brasileiro assinala que tal medida foi totalmente cumprida pois buscou investigar mas que não obteve sucesso. Caso a cláusula fosse mais precisa, tal imbróglio poderia não haver entre Comissão e o Estado brasileiro.

A ausência de jurisdição impositiva da CIDH sobre os Estados dificulta a existência de instrumentos que coajam Estados a cumprirem os acordos, além disso, a participação no procedimento de solução amistosa é voluntária, assim, a imposição de cláusulas que visam o total cumprimento pode esvaziar o procedimento pela negativa do Estado em participar, sendo necessária a atuação de modo a demonstrar que o Estado também tem vantagens nessa relação uma vez que torna previsível a reparação de violações de direitos humanos, sem aguardar uma decisão impositiva e imprevisível por parte da Corte Interamericana de Direitos Humanos para os países que reconhecem sua jurisdição contenciosa.

Não há, no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, um Comitê de Ministros que supervisiona o cumprimento das sentenças definitivas da Corte, pode a Comissão criar mecanismos que supervisionem o cumprimento dos acordos que atue para pressionar o Estado no cumprimento das medidas ainda não cumpridas e estabeleça um elo de comunicação com o Estado.

Ademais, pode a Comissão Interamericana atuar na revisão de determinadas cláusulas das medidas para que seja possível seu cumprimento com a adoção de alternativas que reparem a violação do direito e faça o cumprimento.

Outro fator que pode ser alterado pela Comissão é que após a formação do acordo de solução amistosa o caso é retirado do trâmite ordinário de petições sem a possibilidade de retorno. Tal fato pode ser alterado para permitir que ao não ser atingido determinado nível de cumprimento, o caso retorne ao trâmite de petições com a possibilidade de envio do caso para julgamento pela Corte. Essa mudança é vantajosa contra os Estados que aceitem a jurisdição contenciosa da Corte pois podem provocar o cumprimento do acordo ante a possibilidade de condenação pela Corte Interamericana.

Posto isso, a Comissão Interamericana, com relação as medidas, pode atuar de modo a reforçar o cumprimento das medidas que já apresentam um elevado cumprimento e com relação as medidas com menor eficácia buscar apurar onde não

há o cumprimento e qual o motivo de não acontecer, possibilitando, no momento de novos acordos, a negociação para evitar que ocorra o não cumprimento de algumas cláusulas quando houver a execução dos termos pactuados pelas partes.

Os acordos de solução amistosa refletem ainda um fato positivo e que deve ser encorajado, as medidas de não repetição por serem mudanças estruturais se esperava um menor cumprimento, entretanto, são razoavelmente eficazes o que reflete de forma positiva a promoção de direitos humanos para além da violação do direito objeto de negociação no PSA.

Com relação as medidas com menor eficácia, deve a Comissão atuar de modo a compreender quais são os pontos de resistência a eficácia da medida podendo fazer isso com a criação de grupos de trabalho. Com relação as medidas de reabilitação o alto número de providências a serem adotadas pode ser uma dificuldade pois se uma apenas não for cumprida, a medida não será considerada totalmente cumprida. Com relação as medidas de justiça, a avaliação prévia, durante a fase de negociação e com a participação das partes (Estado e vítimas), sobre a possibilidade de a cláusula de justiça ser totalmente cumprida no plano prático pode ser auxílio para maior cumprimento da medida por ser adotada quando os elementos demonstrarem sua real possibilidade de eficácia.

A Comissão pauta seus trabalhos para que ocorra o cumprimento total dos acordos de solução amistosa, os Planos Estratégicos desenvolvidos refletem esse cenário, mas ainda assim, resta a adoção de formas que alcancem um maior índice de cumprimento e a promoção de justiça em direitos humanos, entretanto, tal ação não deve restar como uma obrigação unicamente da Comissão mas também por parte das vítimas e do Estado.

Mecanismos nacionais podem ser desenvolvidos para que haja no âmbito dos Estados um espaço de coordenação entre os diferentes poderes de modo a possibilitar o maior cumprimento das medidas adotadas pelas partes e a maior eficácia do acordo em razão da organização no ordenamento jurídico interno (DULITZKY, 2007).

A Comissão tem atuado como um instrumento político-diplomático para formação dos acordos de solução amistosa como forma de solução de conflitos sobre violações de direitos humanos e vem construindo um espaço onde as partes possam

em igualdade adotar acordos que resolvam violações de direitos humanos, sem o procedimento tradicionalmente moroso e sem a participação das partes.

Acordos entre as partes sobre violações de direitos humanos devem ganhar mais notoriedade como forma de solução de conflitos sobre direitos humanos, desde que respeitado os requisitos necessários como o consentimento das partes. Mas ainda assim, para além da maior negociação dos acordos de solução amistosa, deve haver o desenvolvimento na parte da execução dos acordos celebrados entre as partes para que haja a efetiva prestação de justiça em direitos humanos.

CONCLUSÕES

Os direitos humanos surgem no contexto de término da Segunda Guerra Mundial e, pela necessidade de proteção de tais direitos para além da mera positivação, são criados sistemas para sua proteção e promoção. Atualmente os sistemas são o Sistema Global de Direitos Humanos e os Sistemas Regionais de Proteção dos Direitos Humanos – europeu, africano e interamericano.

Cada sistema de proteção tem suas distinções e peculiaridades, com relação ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, este é composto por uma Comissão e por uma Corte, sendo o primeiro com a função de realizar recomendações e receber petições e o segundo de julgar casos apresentados pela Comissão contra os Estados que aceitam sua jurisdição.

Na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, além das recomendações, recebimento de petições e envio de casos à Corte, pode atuar no oferecimento do procedimento de solução amistosas (PSA), previsto no artigo 48.1 item “f” do Pacto de São José da Costa Rica, pelo qual a Comissão assume um papel político-diplomático para construção de um acordo entre as partes.

Dentre os critérios do PSA estão o consentimento das partes durante todo o procedimento, ou seja, início da negociação, forma de negociação, termos e acordo final; a obrigatoriedade de oferecimento em razão da decisão da Corte em 1994 no caso *Caballero Delgado y Santana* que determinou que todo caso deve ser ofertado o procedimento; a não restrição de violações, ou seja, não há direitos que não estão passíveis de serem submetidos ao procedimento de solução amistosa.

O procedimento de solução amistosa é composto por cláusulas declaratórias (que não demandam ação por parte do Estado) e cláusulas que exigem do Estado a tomada de providências. A última, pode ser dividida em seis medidas: de reparação econômica, de satisfação, de restituição, de reabilitação, de não repetição e de justiça.

Tais cláusulas não são estáticas ou obrigatórias, é um recorte que permite compilar as cláusulas em tais medidas uma vez que o procedimento de solução amistosa não apresenta requisitos além do consentimento das partes e a devida reparação do direito violado. A forma de negociação e as cláusulas são de livre disposição das partes.

Entretanto, do mesmo modo que os acordos de solução amistosa não são estáticos, o PSA ao longo do tempo atravessou diferentes momentos a respeito de

seu protagonismo. Com o início de vigência do Pacto de São José da Costa Rica, o procedimento de solução amistosa foi subutilizado e não havia normativas específicas a seu respeito. Tal cenário começou a se alterar a partir do Plano Estratégico 2011-2015 que criou mecanismos que trouxe relevância ao procedimento de solução amistosa sendo tais mecanismos aprofundados pelos planos estratégicos 2017-2021 que elegeu o PSA dentre as formas de redução da morosidade processual.

Tal fato alterou a perspectiva do procedimento de solução amistosa que passou a ter maior protagonismo como forma de solução de conflitos sobre violações de direitos humanos no contexto do sistema interamericano. Assim, a partir da maior relevância do procedimento de solução amistosa trazidos pelos planos estratégicos da Comissão, este estudo buscou analisar se os acordos de solução amistosa são eficazes a partir da perspectiva dos acordos homologados.

Estabelecido o marco temporal entre 2011 e 2021 em razão do início do Plano Estratégico 2011-2015 em 2011 e em 2021 pela emissão dos Informes de Solução Amistosa que permitem uma análise com maior assertividade dos acordos celebrados, foram analisados cento e seis casos oriundos de dezesseis países.

Todos os casos foram analisados e buscada a eficácia por meio de um índice entre 0 e 1, em que quando for 0 será ineficaz, entre 0,01 e 0,25 pouco eficaz, entre 0,26 e 0,49 restritamente eficaz, entre 0,50 e 0,74 razoavelmente eficaz, entre 0,75 e 0,99 amplamente eficaz e 1,0 plenamente eficaz.

A análise dos casos foi feita considerando seis medidas que podem compor o acordo. A primeira são as de reparação econômica que é o pagamento em pecúnia para reparar os efeitos do direito violado; a segunda são as de satisfação que são cláusulas que honre as vítimas, reconheça a responsabilidade do Estado e não permita apagar da memória social fatos ocorridos; a terceira são as restituição que é a devolução ao estado anterior da violação, a quarta são as de reabilitação que significa reparar a violação através de um novo contexto por não ser possível retornar ao estado anterior; a quinta são as de não repetição que são mudanças estruturais para que não ocorra novamente a violação e por fim as de justiça que versam sobre cláusulas de investigação e apuração dos responsáveis pela violação.

A análise conforme as medidas têm o condão de refletir com maior profundidade sobre o cumprimento dos acordos por serem analisados os casos conforme o cumprimento de cada uma das medidas. Após a análise conforme as medidas, buscou a obtenção de um índice genérico através da média aritmética

simples das seis medidas.

Ao analisar inicialmente as medidas de reparação econômica, essas estiveram presentes em 83 casos, sendo que o índice foi de 0,71, razoavelmente eficaz, pois dos 83 casos, 59 foram totalmente cumpridos.

Na sequência, analisados as medidas de satisfação, 65 casos continham tais medidas sendo que 43 foram totalmente cumpridos com índice de 0,66, razoavelmente eficaz.

Ao se tratar das medidas de restituição, estiveram presentes em 18 acordos de solução amistosa e 16 foram totalmente cumpridos, portanto, o índice obtido foi de 0,88, amplamente eficaz e foi a medida com maior índice de eficácia dentre as analisadas.

Por seu turno, sobre as medidas de reabilitação essas constam em 59 casos e 35 foram totalmente cumpridas, alcançou o índice de 0,47, portanto, restritamente eficaz as medidas de reabilitação.

Justifica a menor eficácia pelas alterações e providências necessárias a serem tomadas pelo Estado para cumprimento da medida. São ações como instituição de pensões, concessões e outras prestações positivas do Estado, além disso, muitos casos contém diversas medidas de não reabilitação, o que torna possível que algumas sejam cumpridas e outras não por motivos diversos, ou seja, pode o Estado instituir uma pensão vitalícia, mas não uma nova moradia, seja por desídia ou por outro motivo.

As medidas de não repetição estiveram presentes em 42 casos, sendo em 23 casos totalmente cumpridos, com índice de 0,54, razoavelmente eficaz. Tais medidas versam sobre mudanças estruturais para que novas violações não ocorram com outras pessoas, embora o índice tenha sido razoavelmente eficaz, o seu cumprimento reflete um efeito positivo ao procedimento de solução amistosa uma vez que são mudanças estruturais que podem refletir a disposição estatal em não permitir que novas violações ocorram.

Por fim, as medidas de justiça estiveram em 46 casos, 11 foram totalmente cumpridas, com índice pouco eficaz de 0,23. As medidas de justiça esbarram em questões que se relacionam com a apuração de responsáveis e podem encontrar empecilhos na apuração dos responsáveis, sua punibilidade e outros fatores passíveis de não permitir o cumprimento total da medida.

Após a análise das medidas e formação dos seus índices, a média aritmética

simples das seis medidas foi de 0,49, sendo, portanto, na análise deste recorte, restritamente eficaz. Todavia, como buscou refletir nesse estudo, a análise sobre as medidas é importante por refletir de forma mais detalhada sobre o cumprimento dos acordos. As medidas de menor eficácia são as de reabilitação e de justiça, a primeira por envolver a criação de um novo contexto fático para o cumprimento da medida e maior esforço pelo Estado e a segunda por envolver a apuração de responsáveis e sua punibilidade sobre fatos que ocorreram há anos e que há incontáveis fatores que dificultam seu cumprimento como não localizar quais são os responsáveis ou não ser possível puni-los.

Em que pese a hipótese inicial foi de ineficácia dos acordos celebrados, ao se analisar os acordos conforme as medidas, observa-se que há medidas com menor e outras com maior eficácia, nesse caso, portanto, o procedimento não deve ser desestimulado, pelo contrário, deve os atores envolvidos na negociação do procedimento de solução amistosa trabalharem para elevar o índice de cumprimento dos acordos, mormente das medidas de reabilitação e de justiça.

De forma pormenorizada, para que seja possível um maior índice de cumprimento dos acordos, pode a Comissão desenvolver grupos de trabalho que permitam aprofundar de forma técnica sobre quais cláusulas em comum deixam de ser cumpridas pelos Estados e, sobre as medidas de reabilitação e de justiça, se há cláusulas descumpridas de forma rotineira.

Nesse ínterim, deve a Comissão atuar para majorar o índice de cumprimento dos acordos de solução amistosa e trabalhar nas negociações para instituir cláusulas que busquem maior cumprimento como cláusulas penais.

Ademais, deve a Comissão, no próprio Sistema Interamericano, buscar a alteração do texto legal para permitir que, ao não ser cumprido determinado nível do acordo, este retorne ao trâmite de petições e caso haja o aceite da jurisdição da Corte o caso seja enviado para julgamento.

O espaço de cumprimento dos acordos de solução amistosa também necessita ser aberto nos Estados por meio da criação de mecanismos que permitam a interação entre os atores envolvidos no cumprimento dos acordos de modo a facilitar a implantação do que foi acordado no PSA.

Importante ressaltar que cada caso demanda uma determinada ação e a vontade das partes, sendo que deve haver a adaptação a essas vontades e realidades para evitar o esvaziamento do procedimento de solução amistosa por parte das

vítimas ou Estado.

O procedimento de solução amistosa deve ser aprimorado de forma constante de modo a garantir que haja, no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, uma forma para além da ordinária de prestação de justiça e reparação de violações de direitos humanos.

REFERÊNCIAS

AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLE'S RIGHTS. **Commission**. Disponível em: <https://achpr.au.int/index.php/en/commission/overview>. Acesso em 01 dez. 2022

AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLE'S RIGHTS. **Rules of Procedure of the African Commission on Human and People's Rights, 2020**: adopted by the african commission on human and peoples rights during its 27th extra-ordinary session held in banjul (the gambia) from 19 february to 04 march, 2020. Adopted by the African Commission on Human and Peoples' Rights during its 27th Extra-Ordinary Session held in Banjul (The Gambia) from 19 February to 04 March, 2020. 2020. Disponível em: https://www.achpr.org/public/Document/file/English/Rules%20of%20Procedure%202020_ENG.pdf. Acesso em: 18 maio 2022.

AFRICAN COURT ON HUMAN AND PEOPLE'S RIGHTS, **Statistic**. 2022. Disponível em: <https://www.african-court.org/cpmt/statistic>. Acesso em 24 abr. 2022

BARON, José Ricardo da Silva; BREGA FILHO, Vladimir. Obrigatoriedade do Procedimento de Solução Amistosa no Trâmite de Petições na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Revista de Direitos Humanos em Perspectiva**, Florianópolis, v. 7, n. 2, p. 109-125, 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3b5RSMR>. Acesso em: 2 jun. 2022

BARRETO, Irineu Cabral. **Os Sistemas Interamericano e Europeu de Proteção dos Direitos Humanos**. In: III Anuário Brasileiro de Direito Internacional, Vol. 1, 2008, 23p. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r27123.pdf>. Acesso em 28 out. 2022

BASCH, Fernando et al. A eficácia do Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos: uma abordagem quantitativa sobre seu funcionamento e sobre o cumprimento de suas decisões. **SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 7, n. 12, p. 9-35, jun. 2010. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/37468>. Acesso em: 09 set. 2022

BRUNO, Maíra Bogo. **Solução Amistosa de Conflitos Individuais Perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos como Alternativa ao Procedimento Comum**. 2017. 124 f. Dissertação (Mestrado) - Mestrado em Direito, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <http://bit.ly/Bruno-UENP>. Acesso em: 20 mai. 2022

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. Las Cláusulas Pétreas de la Protección Internacional del Ser Humano: el acceso directo de los individuos a la justicia a nivel internacional y la intangibilidad de la jurisdicción obligatoria de los tribunales internacionales de derechos humanos. In: Corte interamericana de Derechos Humanos. **Memoria Del Seminario El sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del siglo XXI**. 2. ed. São José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003. p. 5-68. Tomo I. Disponível em: <https://bit.ly/39KL5HX>. Acesso em: 20 jun. 2022.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **A Contribuição das Organizações Internacionais ao Desenvolvimento Progressivo do Direito Internacional**. [s.l.: s.n.], 2005. 18 p. Estudo apresentado no XXXII Curso de Direito Internacional Organizado pela Comissão Jurídica Interamericana da OEA. Disponível em: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XXXII_curso_derecho_internacional_2005_Antonio_Augusto_Cancado_Trindade.pdf. Acesso em: 22 jun. 2022.

CASTILHO, Ricardo D. S. **Direitos humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. E-book.

CASTILLA, Karlos. Ideas respecto a la solución amistosa en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. **Revista Cejil: Debates sobre Derechos Humanos y el Sistema Interamericano**, [s.l.], v. 3, n. 2, p. 124-133, set. 2007. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/tablas/r24786.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2022.

CASTRO, Renato Ganzarolli de; ZULUAGA, Mendonça Jhon Montoya. A Eficácia do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Revista Jurídica Uniaraxá**, Araxá, v. 20, n. 19, p. 169-178, ago. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3B9FoNe>. Acesso em: 10 set. 2022.

COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Acciones diferenciadas para atender el atraso procesal en procedimientos de Solución Amistosa**. Resolución 3/2020, 21 de abril de 2020. Disponível em: <http://bit.ly/resolucao3-2020>. Acesso em 20 jun. 2022

COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Guia práctica sobre el uso del mecanismo de soluciones amistosas en el sistema de peticiones y casos ante la CIDH**. Washington, D.C: CIDH, 2013. Disponível em: <http://bit.ly/Guia-UENP>. Acesso em: 20 jun. 2022

COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Seguimiento de Soluciones Amistosas Aprobadas e Publicadas**. 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3hjvsek>. Acesso em 20 set. 2022.

COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **CIDH alcanza resultados históricos en 2017 y presenta su informe de progreso del primer año del Plan Estratégico**. 2018. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/045.asp>. Acesso em: 15 jun. 2022.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **CIDH Informa Resultados de su Trabajo en 2019 y Presenta su Informe de Progreso del Tercer Año de Implementación del Plan Estratégico 2017-2021**. 2020. Referente ao ano de 2019. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/033.asp>. Acesso em: 15 jun. 2022.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Ficha de Assuntos de Colombia**. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3EKBnT0>. Acesso em: 06 out. 2022.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Ficha Técnica Informativa**: Caso 12.426 y Caso 12.427 Niños Capados de Maraño Informe de

Solución Amistosa nº 43/06. 2017. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/soluciones_amistosas/FT/2019/FT_SA_BRA_Case_12.4_26_SPA.PDF. Acesso em: 30 set. 2022.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Fichas de Assuntos de Brasil**. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3CzZhxU>. Acesso em: 08 out. 2022.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Informe Anual de Implementación del Plan Estratégico CIDH 2017-2021**. 2019. Relacionado ao ano de 2018. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/036.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2022.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Informe de Balance 2020 de Implementación del Plan Estratégico 2017-2021**. 2021. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2021/BIPE-2020.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2022.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Informe nº 10/94. Casos 11.106, 11.109, 11.108, 11.115, 11.119 y 11.121 Haiti 1º de febrero de 1994**. 1994. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/93span/cap.III.haiti11.b.htm>. Acesso em: 10 jun. 2022.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Informe nº 13/94: Caso 10.437 Honduras 2 de febrero de 1994**. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/93span/cap.III.honduras10.437.htm>. Acesso em: 10 jun. 2022.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Informe nº 23/93: Caso 10.456 Colombia 12 de octubre de 1993**. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/93span/cap.III.colombia10.456.htm>. Acesso em: 10 jun. 2022.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Informe nº 9/94: Casos 11.105, 11.107, 11.110, 11.111, 11.112, 11.113, 11.114, 11.118, 11.120, 11.122 y 11.102 Haiti 1º de febrero de 1994**. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/93span/cap.III.haiti11.a.htm>. Acesso em: 10 jun. 2022.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Plan Estratégico 2017-2021**: aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su 161 período de sesiones. Washington: OAS, 2017. 72 p. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/PlanEstrategico2017/docs/PlanEstrategico-2017-2021.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS. **História**. Disponível em: https://www.achpr.org/pr_history. Acesso em: 24 mar. 2022

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; e modificado em 02 de setembro de 2011 e em seu 147º período de sessões, celebrado de 08 a 22 de março de 2013 para sua entrada em vigor em 01 de agosto de 2013. Washington, 2013. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/basicos/regulamentocidh2013.pdf>. Acesso em 30 mar. 2022

CONSELHO DA EUROPA. **O Conselho da Europa em Resumo**. Estrasburgo, 2022. Disponível em: <https://www.coe.int/pt/web/about-us/values>. Acesso em: 20 mar. 2022

CONTESSÉ, Jorge. Settling Human Rights Violations. **Harvard International Law Journal**, Cambridge (EUA), v. 60, n. 2, p. 317-375, jan. 2019. Semestral. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3311352>. Acesso em: 05 maio 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia**, 8 de diciembre de 1995. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_17_esp.pdf. Acesso em: 4 jun. 2022

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras**, 26 de junho de 1987. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_22_esp.pdf. Acesso em: 2 jun. 2022

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **História**. São José, 2022. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/historia.cfm>. Acesso em 01 abr. 2022

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Relatório Anual 2021**. 2022. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/informe2021/portugues.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2022

DULITZKY, A. 2007. 50 Años del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Una Propuesta de Reflexión sobre Cambios Estratégicos Necesarios. **Revista IIDH**, n. 46, jul./dez. 2007, p. 31-40. Disponível em: <https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/R22019.pdf>. Acesso em 25 nov. 2022

ENGSTROM, Par. Reconceptualizing the Impact of the Inter-American Human Rights System / Reconceitualizando o Impacto do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 1250-1285, 14 jun. 2017. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. [dx.doi.org/10.12957/dep.2017.28027](https://doi.org/10.12957/dep.2017.28027). Disponível em: <https://bit.ly/3LpeK6p>. Acesso em: 20 maio 2022.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **European Convention on Human Rights**. 2013. Strasbourg, France. Disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf. Acesso em: 08 maio 2022.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Rules of Court**. 2022. Strasbourg, France. Disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/rules_court_eng.pdf. Acesso em: 08 maio 2022.

EUROPEAN COURT ON HUMAN RIGHTS. **Analysis of Statistics 2021**. Disponível em: https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2021_ENG.pdf. Acesso em: 24 abr. 2022

FEFERBAUM, Marina. **Proteção Internacional dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2012. E-book.

GASPAROTO, Ana Lúcia; BLANES SALA, José. O SISTEMA EUROPEU DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, [S.l.], n. 15, p. 17-36, dez. 2015. ISSN 1677-1419. Disponível em: <<http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/301>>. Acesso em: 20 out. 2022.

GUERRA, Sidney. **Curso de Direito Internacional Público**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. E-book.

GUERRA, Sidney. **Curso de Direitos Humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. E-book.

HERNANDEZ, Matheus de Carvalho. **O Alto comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos e seu escritório: criação e desenvolvimento institucional (1994-2014)**. 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2015. HEYNES, Chritof; KILLANDER, Magnus. The African Regional Human Rights System. In: ISA, Felipe Gomez; FEYER, Koen de. **International Protection of Human Rights: achievements and challenges**. Bilbao: University Of Deusto, 2006. p. 509-543. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1356505. Acesso em: 22 maio 2022.

HUNEEUS, Alexandra; MADSEN, Mikael Rask. Between universalism and regional law and politics: a comparative history of the american, european, and african human rights systems. **International Journal of Constitutional Law**, Oxford (UK), v. 16, n. 1, p. 136-160, maio 2018. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1093/icon/moy011>. Disponível em: <https://academic.oup.com/icon/article/16/1/136/4995560>. Acesso em: 24 maio 2022.

INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. **American Convention on Human Rights “Pact of San Jose, Costa Rica”**. Costa Rica, 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/english/Basic4.Amer.Conv.Ratif.htm>. Acesso em 29 mar. 2022

KELLER, Helen; PISKÓTY, Réka. Friendly Settlements as the Sleeping Beauty in Inter-State Cases: opportunities and risks for the European Court of Human Rights. **Völkerrechtsblog**, Heidelberg, Germany, 28 abr. 2021. dx.doi.org/10.17176/20210428-181222-0. Disponível em: <https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/217203/>. Acesso em: 05 maio 2022.

KUVEYA, Lloyd. **The Effectiveness and Propriety of Friendly Settlements in the African Regional System**: a compative analysis with the inter-American and European regional systems. 2006. 73 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Human

Rights and Democratization in Africa, University of Makerere, Kampala, Uganda, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/38Dc3k3>. Acesso em: 18 maio 2022.

MANZUR, Tânia; LESSA. **Negociações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2014. 144 p. E-book.

MAZZUOLLI, Valerio de Oliveira. **Sistemas Regionais de Proteção dos Direitos Humanos**: Uma análise comparativa dos sistemas interamericano, europeu e africano. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. 183 p. (Direito e Ciências Afins; v. 9).

MYERS, Denys P. The European Commission on Human Rights. **American Journal of International Law**, Cambridge (EUA), v. 50, n. 4, p. 949–951, 1956. DOI: 10.2307/2195636. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/abs/european-commission-on-human-rights/45EF5FB59ED0620699A174E75C3AB88B>. Acesso em: 3 abr. 2022.

NEDER, Henrique Dantas. **Amostragem em Pesquisas Socioeconômicas**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2008, 107 p.

NETO, Tomaz Espósito; PEREIRA, Bruna Leticia Marinho. A revisão periódica universal das Nações Unidas: um estudo de caso sobre a participação dos Estados membros da União Europeia no âmbito das migrações. **Brazilian Journal of International Relations**, [S. l.], v. 8, n. 3, p. 525–543, 2020. DOI: 10.36311/2237-7743.2019.v8n3.06.p525.

NOSCHANG, Patricia Grazziotin. Os Sistemas de Proteção aos Direitos Humanos e o Brasil: da participação no sistema global ao (des)cumprimento na esfera regional. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 250–280, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, **Carta das Nações Unidas**, São Francisco, 1945. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2021-08/A-Carta-das-Nacoes-nidas.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2022

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Interamericana de Direitos Humanos**. Aprovada em 22 de novembro de 1969. Washington, 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em 28 mar. 2022

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta de la Organización de los Estados Americanos (A-41)**. Washington, 1993. Disponível em: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.pdf. Acesso em 27 mar. 2022

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **Estados de Firmas y Ratificaciones**. Washington. Disponível em: <https://bit.ly/3JqMG1z>. Acesso em 27 mar. 2022

ORGANIZATION OF AFRICAN UNIT. **List of Countries Which Have Signed, Ratified/Acceded to the Protocol to the African Charter on Human and People's Rights on the Establishment of an African Court on Human and People's**

Rights. Disponível em: https://au.int/sites/default/files/treaties/36393-sl-PROTOCOL_TO_THE_AFRICAN_CHARTER_ON_HUMAN_AND_PEOPLESRIGHTS_ON_THE_ESTABLISHMENT_OF_AN_AFRICAN_COURT_ON_HUMAN_AND_PEOPLES_RIGHTS.pdf. Acesso em 01 dez. 2022.

ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY, **Judicial, Human Rights & Legal Organs.** Disponível em: <https://au.int/en/legal-organs>. Acesso em 1 dez. 2022.

ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY. **African (Banjul) Charter on Human and Peoples' Right:** Adopted 27 June 1981. Disponível em: <https://www.african-court.org/wpafc/wp-content/uploads/2020/04/AFRICAN-BANJUL-CHARTER-ON-HUMAN-AND-PEOPLES-RIGHTS.pdf>. Acesso em 24 mar. 2022

PINTO, Nelson Guilherme Machado; CORONEL, Daniel Arruda. Eficiência e Eficácia na Administração: proposição de modelos quantitativos. **Revista Unemat de Contabilidade**, Nova Mutum, v. 6, n. 11, p. 107-130, ago. 2017.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça Internacional.** 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. E-book.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos.** 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. E-book.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo Internacional de Direitos Humanos.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. E-book.

REIS, Cristiane de Souza. A empatia na mediação: a contribuição da comunicação não violenta: Empathy in Mediation: The Contribution of Nonviolent Communication. **J² - Jornal Jurídico**, Madeira, v. 2, n. 1, p. 3–24, 2020. DOI: 10.29073/j2.v2i1.194. Disponível em: <https://www.revistas.ponteditora.org/index.php/j2/article/view/194>. Acesso em: 19 mai. 2022.

RIO, José Justino do; RIBEIRO, Maria Perini Antunes. O Acesso à Justiça e o Papel da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Revista Em Tempo**, Marília, v. 13, n. 1, p. 01-51, 2014. Anual

SHORT, Katherine. Da Comissão ao Conselho: a Organização das Nações Unidas conseguiu ou não criar um organismo de direitos humanos confiável? **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos**, [S. l.], v. 5, n. 9, p. 172–199, 2008. DOI: 10.1590/S1806-64452008000200008.

SILVA, Marisa Viegas. O Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas: seis anos depois. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 10, n. 18, p. 103-119, 2013. Disponível em: <https://sur.conectas.org/o-conselho-de-direitos-humanos-das-nacoes-unidas/>. Acesso em: 15 mar. 2022

SIRI, Andrés Rousset. Aspectos Centrales del Procedimiento de Solución Amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: análisis casuístico. **Revista Internacional de Derechos Humanos**, [s.l.], v. 5, n. 5, p. 121-149, 2015. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r34149.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2022.

TRIBUNAL AFRICANO DOS DIREITOS DO HOMEM E DOS POVOS. **Bem-vindo ao Tribunal Africano**. Disponível em: <https://www.african-court.org/wpafc/bem-vindo-ao-tribunal-africano/?lang=pt-pt>. Acesso em: 24 mar. 2022

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Resolution 51/260**. Human Rights Council. [S.l.], 2006. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/571575?ln=en>. Acesso em: 15 mar. 2022

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de Pesquisa**. 2. Ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração