

A Função Consultiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos

Carlos Eduardo Silva Gonçalves¹

RESUMO

Dentre as funções exercidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, instituída pelo denominado Pacto de São José da Costa Rica, está a competência consultiva. A partir de tal competência, a Corte Interamericana pode ser provocada para interpretar os dispositivos do próprio Pacto de São José, assim como das demais normas internacionais dedicadas à proteção dos Direitos Humanos adotadas pelos Estados americanos, além de responder às eventuais dúvidas concernentes à interpretação de determinadas normas de Direito interno dos Estados-partes na Convenção, desempenhando importante papel preventivo de violações de direitos humanos nas Américas.

Palavras-chave: Corte Interamericana de Direitos Humanos; Competência consultiva; Direitos Humanos.

ABSTRACT

Among the functions performed by the Inter-American Court of Human Rights, established by the so-called Pact of San José, Costa Rica, is the advisory jurisdiction. From such competence, the Inter-American Court can be brought to interpret the provisions of the Pact of San José itself, as well as other international standards dedicated to the protection of Human Rights adopted by the American States, and answer any questions concerning the interpretation of certain rules of domestic law of the States parties to the Convention, playing an important preventive role of human rights violations in the Americas.

Keywords: Inter-American Court of Human Rights; Advisory Competence; Human Rights.

¹ Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro-PUC-Rio, 2002 e Mestre em Direito Público pela Universidade de Rouen Haute-Normandie/França, 2007 (Diploma revalidado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ). Auditor fiscal e professor na Uniabeu.

INTRODUÇÃO

A função consultiva desempenhada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos cumpre importante papel preventivo das violações de direitos humanos no seio do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos.

O presente artigo apresentará tal função preventiva decorrente do exercício da função consultiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos a partir da análise dos textos normativos emanados da Organização dos Estados Americanos (OEA)¹, assim como da verificação de alguns dos pareceres consultivos emitidos até o momento.

É preciso ressaltar as inovações introduzidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos a partir do exercício de sua competência consultiva, desenvolvida intensamente.

Importante notar que em seus primeiros anos de atividade, a Corte Interamericana de Direitos Humanos exerceu exclusivamente sua competência consultiva em detrimento da tradicional competência contenciosa.²

A competência consultiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos é inovadora, sobretudo se comparada com a mesma atribuição exercida pela Corte Internacional de Justiça (CIJ) e pela Corte Europeia de Direitos Humanos.

Tal análise comparativa nos conduz à constatação de que a Corte Interamericana de Direitos Humanos dispõe da competência consultiva mais abrangente, seja do ponto de vista do objeto do pedido de parecer consultivo, seja do ponto de vista dos entes legitimados a submeter um pedido desta natureza à Corte.

1 DO CARATER PREVENTIVO DA COMPETENCIA CONSULTIVA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Como dito anteriormente, o exercício da competência consultiva pela Corte Interamericana de Direitos Humanos desempenha importante papel de prevenção de violações de direitos humanos no quadro do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos.

Importante frisar preliminarmente que a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, também conhecida no Brasil por Pacto de São José da Costa Rica, previu, em sua segunda parte, os meios de proteção dos direitos humanos: a Comissão Interamericana de Proteção dos Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Proteção dos Direitos Humanos, sendo qualificados pelo próprio Pacto como os órgãos competentes para conhecer as demandas referentes à execução dos compromissos assumidos pelos Estados-partes na Convenção.

O artigo primeiro do Regimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos a define como “uma instituição judiciária autônoma, cujo objetivo é o de interpretar e de aplicar a Convenção Interamericana dos Direitos Humanos”.

Com isso, a função consultiva da Corte compreende a interpretação e a aplicação dos dispositivos do Pacto de São José, assim como dos dispositivos das demais Convenções dedicadas à proteção dos Direitos Humanos adotadas pelos Estados americanos.

Esta função consultiva tem por finalidade responder às eventuais dúvidas concernentes à interpretação de determinadas normas de Direito interno dos Estados-partes na Convenção ou sobre a melhor forma de proceder em relação aos compromissos assumidos pelos Estados nas diversas Convenções em matéria de Direitos Humanos.³

Trata-se, portanto, de função preventiva ou harmonizadora da função consultiva da Corte Interamericana, já que esta poderia prevenir eventuais conflitos entre a jurisdição internacional e a jurisdição interna ou nacional dos Estados-partes da OEA, harmonizando o Direito interno com os compromissos internacionais decorrentes das Convenções em matéria de Direitos Humanos.

Assim, apesar de algumas manifestações doutrinárias pessimistas⁴, quando do início do exercício de tal função consultiva pela Corte, é possível afirmar, que após decorridos 34 anos da emissão do primeiro parecer consultivo, o exercício da competência consultiva desempenha importante papel no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, em comparação ao exercício da competência contenciosa da Corte.⁵

Concretamente para que a Corte Interamericana de Direitos Humanos possa exercer esta função preventiva das violações de direitos humanos é necessário que ela seja provocada. Portanto, quanto aos legitimados para o

requerimento de parecer consultivo 2 (duas) categorias de entes são indicados no artigo 64 do Pacto de São José da Costa Rica.⁶

Em primeiro lugar, os Estados-membros da OEA são legitimados para requerer a emissão de pareceres consultivos à Corte Interamericana de Direitos Humanos. Trata-se de uma inovação significativa em relação à competência consultiva exercida pela Corte Internacional de Justiça, assim como aquela desempenhada pela Corte Europeia de Direitos Humanos.

O artigo 65 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça remete ao artigo 96 da Carta das Nações Unidas⁷, que por sua vez não prevê tal prerrogativa de solicitação de pareceres consultivos à CIJ pelos Estados-membros da ONU. O dispositivo em questão reconhece tal legitimação somente à Assembleia Geral e ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, além dos órgãos especializados da própria ONU, desde que autorizados pela Assembleia Geral.

Quanto à Corte Europeia de Direitos Humanos, são legitimados para solicitar-lhe a emissão de parecer consultivo somente o chamado Comitê de Ministros, após decisão de 2/3 dos seus membros. Com isso, nem os Estados-partes na Convenção Europeia de Direitos Humanos, nem os membros do Conselho da Europa poderão provocar tal competência consultiva.

Importante ressaltar que, no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, os Estados não hesitam em provocar a Corte Interamericana de Direitos Humanos para fins de exercício de tal competência consultiva.⁸ Tal provocação freqüente da competência consultiva da Corte pelos Estados constitui indício de que a função consultiva possui notório caráter preventivo de violações de direitos humanos.

É de se sublinhar ainda que a competência consultiva da Corte pode ser exercida mediante provocação de Estados que não sejam partes no Pacto de São José da Costa Rica, podendo ser apenas membros da OEA, diferentemente da competência contenciosa da Corte que só pode ser exercida pelos Estados-partes no Pacto e que tenham manifestado concordância específica para tanto.

Tal rol extenso de legitimados para provocação da competência consultiva da Corte é mais uma forma de se colocar em destaque o seu papel preventivo de violações de direitos humanos, já que todos os Estados da OEA,

e não somente os Estados-partes no Pacto, poderão rever suas ações ou planejar as ações futuras, em função do parecer consultivo emitido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Além dos Estados membros da OEA, o artigo 64.1 do Pacto de São José prevê que “Também poderão consultá-la, no que lhes compete, os órgãos enumerados no capítulo X da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires.” Entre os referidos órgãos⁹, somente a Comissão Interamericana de Direitos Humanos provocou a Corte para emissão de pareceres consultivos¹⁰ até o momento.

Note-se que segundo o artigo 106 da Carta da OEA e o artigo 41 do Pacto de São José, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos possui como função principal a promoção, a observância e a defesa dos direitos humanos. Tal fato coloca a Comissão Interamericana de Direitos Humanos no mesmo patamar dos Estados-membros da OEA em matéria de legitimidade e interesse para a provocação da competência consultiva da Corte, não devendo demonstrar qualquer sorte de “pertinencia temática”. Tal entendimento também foi corroborado pela própria Corte quando da emissão de seu segundo parecer consultivo.¹¹

Da breve análise dos instrumentos convencionais do sistema interamericano de direitos humanos percebe-se que o mecanismo da competência consultiva desempenhado pela Corte possui a clara intenção de prevenir violações de direitos humanos no continente americano.

2 EXTENSÃO DA COMPETENCIA CONSULTIVA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Em seus pareceres consultivos emitidos até o momento a Corte Interamericana de Direitos Humanos analisou não somente normas internacionais de direitos humanos, mas também as próprias normas internas dos Estados-membros da Organização dos Estados Americanos.

Portanto, é de se consignar que a Corte Interamericana de Direitos Humanos pode ser consultada a propósito de duas categorias de assuntos: sobre a interpretação do Pacto de São José da Costa Rica ou de qualquer outro tratado internacional em matéria de direitos humanos em vigor nos Estados americanos e sobre a compatibilidade de qualquer norma interna dos

Estados-membros da OEA com os mencionados tratados internacionais de direitos humanos.

A conclusão de que a competência consultiva da Corte mereceu e merece a mesma importância dada à competência contenciosa decorre do fato de que as consultas feitas à Corte não se limitam exclusivamente à interpretação e aplicação do Pacto de São José da Costa Rica, mas tratam igualmente de outros tratados internacionais na matéria, bem como das normas internas dos Estados-membros da OEA.

O fato de que a Corte Interamericana de Direitos Humanos tenha sido criada pelo Pacto de São José da Costa Rica poderia nos conduzir à expectativa de que suas funções se limitariam à garantia e proteção dos direitos previstos no Pacto de São José somente. No entanto, como visto acima, a Corte Interamericana de Direitos Humanos desempenha sua função consultiva a partir das disposições do Pacto de São José, mas também a partir de outras normas internacionais e nacionais em matéria de direitos humanos.

2.1 Normas internacionais interpretadas

Em relação às normas internacionais interpretadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, algumas Convenções adotadas após o Pacto de São José reconhecem expressamente a competência consultiva da Corte Interamericana.¹²

De qualquer forma, ainda que as referidas Convenções adotadas após o Pacto de São José fossem silentes quanto à competência consultiva, o artigo 64, §1º do próprio Pacto prevê, como visto anteriormente, que a competência de interpretação de normas da Corte se estende a outros tratados internacionais em vigor nos Estados-membros da Organização dos Estados Americanos.¹³

Neste ponto é fundamental analisarmos duas questões, que inclusive foram objetos de pareceres consultivos emitidos pela Corte. A primeira corresponde à expressão “outros tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados americanos” empregada pelo artigo 64 do Pacto de São José, e a segunda refere-se à natureza jurídica da Declaração Interamericana de Direitos e Deveres do Homem, aprovada em Bogotá em 1948, portanto

antes mesmo da adoção do Pacto de São José, que instituiu a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Assim, no que se refere aos “outros tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados americanos”, referidos no artigo 64 do Pacto de São José, em seu primeiro parecer consultivo a Corte Interamericana respondeu o questionamento acerca da amplitude do termo “outros tratados”. Em tal parecer¹⁴, decorrente da provocação do Peru, a Corte delimitou a extensão de sua competência consultiva, afirmando que não é necessário que o tratado a ser interpretado tenha sido concluído no quadro da própria Organização dos Estados Americanos, tampouco que ele tenha somente Estados americanos como partes.

Além disso, consignou a Corte Interamericana em seu primeiro parecer consultivo que tais tratados internacionais a serem objetos de sua competência consultiva podem ser bilaterais ou multilaterais, além de não precisarem versar exclusivamente sobre direitos humanos. O essencial para a Corte é que tais tratados tenham uma implicação sobre o continente americano. Que sejam aplicáveis a esta zona.

Portanto, a Corte Interamericana de Direitos Humanos firmou entendimento desde o início do exercício de sua função consultiva que a finalidade de tal competência é a de buscar ajudar os Estados americanos a cumprir suas obrigações internacionais em matéria de direitos humanos, além de dar assistência aos diferentes órgãos da OEA, ajudando-lhes a atingir seus objetivos institucionais.¹⁵

A Corte chega à conclusão de que sua competência consultiva se estende a todos os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos, mesmo aqueles concluídos fora do contexto da OEA, desde que eles sejam aplicáveis em pelo menos um dos Estados-membros da Organização. Ela põe em destaque, portanto, o caráter substantivo ou material da proteção dos direitos humanos, que não se limita ao Pacto de São José ou a instrumentos meramente regionais.¹⁶

No que concerne à natureza jurídica da Declaração Interamericana de Direitos e Deveres do Homem, tal questão foi objeto do parecer consultivo n.º 10, no qual a Colômbia solicitou à Corte que se manifestasse sobre se a sua

competência consultiva se estenderia também à referida Declaração, por esta não se tratar formalmente de um tratado internacional.

Preliminarmente a Corte vai apontar o conceito de tratado internacional, indicado na Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969¹⁷, para em seguida dizer que de fato a Declaração não pode ser classificada como um tratado, já que a mesma possui a forma jurídica de uma Resolução.¹⁸

No entanto, a Corte Interamericana vai desenvolver em tal parecer consultivo um argumento bastante interessante, no sentido de que a Declaração Interamericana de Direitos e Deveres do Homem deve ser analisada a partir de sua posição atual no quadro do Sistema de Proteção dos Direitos Humanos e em função da intenção dos Estados signatários quando da adoção da Declaração em 1948.¹⁹

Além disso, é de se salientar que o próprio Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos dispõe sobre as normas de referência na matéria de direitos humanos, dentre as quais a Declaração Interamericana de Direitos e Deveres do Homem de 1948.²⁰

A Corte consigna que o mais importante quanto à função consultiva não é o aspecto formal da Declaração Interamericana de Direitos e Deveres do Homem, mas sim o seu conteúdo, estimando que a mesma faz parte do campo de aplicação de sua competência consultiva.²¹

É de se ressaltar, por fim, que a Corte Interamericana de Direitos Humanos, afirmou tal entendimento expresso no parecer consultivo n.º 10, em seu parecer de n.º 16.²²

Não obstante esta importante jurisprudência consultiva da Corte a propósito das normas internacionais que ingressam no campo de aplicação da sua função consultiva, verifica-se ainda um outro viés a ser considerado, correspondente às normas internas dos Estados-membros, que podem ser objeto da competência consultiva.

2.2 Normas internas examinadas

As normas internacionais pertinentes e a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos estabeleceram uma concepção bastante

abrangente da competência consultiva da Corte em matéria de interpretação de normas de matriz internacional. O mesmo pode ser dito quanto às normas de origem interna dos Estados americanos.

Assim, em relação à possibilidade de interpretação de normas internas pela Corte Interamericana, o artigo 64, §2º do Pacto de São José permite aos Estados provocarem a Corte para que esta aprecie a compatibilidade de “leis internas” em face de normas internacionais.

O termo “leis internas” é um tanto quanto vago, fato que levou a Corte Interamericana de Direitos Humanos a ter que interpretar o dispositivo convencional em questão.

Assim, a Corte Interamericana afirma ao interpretar o artigo 64, §2º do Pacto de São José à luz do Direito Internacional geral²³, que quando um compromisso internacional dispõe sobre “leis internas” sem maior precisão, é de se interpreta-lo como sendo correspondente ao conjunto de normas de natureza geral, inclusive as de natureza constitucional.²⁴

Tal posição desenvolvida pela Corte Interamericana é coerente com aquela adotada pela própria Corte quando do exercício de sua competência contenciosa. Ela considera que a garantia dos direitos humanos deve ser garantida tanto pela legislação ordinária quanto pelas normas constitucionais, de sorte que a Corte não hesita em realizar o controle de conformidade de normas constitucionais em relação a obrigações internacionais assumidas pelos respectivos Estados.²⁵

Tal conclusão decorre da necessidade de coincidência entre os mecanismos e valores presentes no Direito Internacional dos Direitos Humanos e no Direito interno dos Estados-membros da OEA no que se refere à efetiva proteção da pessoa humana. Em havendo dúvidas quanto a tal coincidência, a Corte deve ser provocada para dirimir a incerteza a partir do exercício de sua competência consultiva.

Por fim, outra questão que pode ser colocada em matéria de objeto da competência consultiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos, é a de saber se a expressão “leis internas” comportaria somente as normas jurídicas já em vigor no momento da apresentação do pedido de parecer consultivo ou se abrangeria também eventuais projetos de leis.

Trata-se de uma questão difícil já que a interpretação literal do artigo 64, §2º do Pacto de São José nos conduziria à conclusão de que somente as normas já em vigor no Estado interessado poderiam ser submetidas à interpretação da Corte.

Neste sentido, o Governo da Costa Rica provocou a Corte Interamericana para que esta, no exercício de sua competência consultiva, se manifestasse acerca da compatibilidade de algumas propostas de emendas à Constituição costarricense, que eram objeto de discussão no Legislativo local, com o conteúdo do Pacto de São José.

Antes de abordar o mérito, a Corte Interamericana realizou o juízo de admissibilidade da demanda, considerando que o objeto em discussão envolvia projetos de normas constitucionais do Estado interessado.

Argumentou a Corte que a sua função é a de colaborar com os Estados para que estes harmonizem seu Direito interno para com suas obrigações internacionais em matéria de direitos humanos.²⁶ Tal argumento conduziu a Corte a aceitar o pedido de parecer consultivo na espécie,²⁷ sem deixar de fazer a ressalva de que é preciso ter o cuidado em não imiscuir-se em questões políticas internas ao interpretar tais projetos de normas.

Entendeu a Corte que seria absurdo ter que aguardar a aprovação de projeto de norma que supostamente violasse os direitos humanos para que, somente após a sua entrada em vigor, a Corte pudesse ser provocada para dispor sobre sua compatibilidade com o texto do Pacto de São José da Costa Rica.²⁸

Com isso, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, em seu parecer consultivo n.º 4, aceitou estender sua competência consultiva a normas ainda não em vigor, o que reforça a dimensão preventiva de sua competência consultiva.

CONCLUSÃO

Em conclusão é importante ressaltar que a atividade consultiva é uma das principais originalidades da Corte Interamericana de Direitos Humanos. É incontestável que tanto o Pacto de São José da Costa Rica como o próprio

Estatuto da Corte inovaram na matéria, sobretudo em comparação com as demais cortes internacionais.

Verificou-se que tal competência consultiva da Corte possui forte dimensão preventiva de violações de direitos humanos, além de permitir a harmonização da conduta e das normas internas dos Estados-membros da OEA face aos seus compromissos e responsabilidades assumidas no plano internacional em matéria de direitos humanos.

A jurisdição consultiva da Corte Interamericana assumiu grande importância, ao lado de sua competência contenciosa, de sorte que hoje não é possível entender por completo o Sistema Interamericano de Direitos Humanos sem que se conheçam profundamente os pareceres consultivos exarados pela Corte e os efeitos que os mesmos produziram nos Estados americanos.

Ao desempenhar de forma ativa a sua competência consultiva a Corte Interamericana dos Direitos Humanos desempenha uma missão das mais importantes no quadro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, contribuindo fortemente para o desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos nas Américas, onde a pobreza e as constantes ameaças aos direitos humanos ainda se fazem presentes.

NOTAS EXPLICATIVAS

¹ O sistema interamericano de promoção e de proteção dos direitos humanos foi instituído oficialmente quando da aprovação da Declaração Americana de Direitos e Deveres dos Homens, adotada em Bogotá em 1948. Neste ano é criada a Organização dos Estados Americanos (OEA), tratando-se de uma organização internacional criada por Estados americanos com o objetivo de estabelecer uma ambiente de paz e de justiça. Com isso, em 1969 foi adotada a Convenção Interamericana relativa aos Direitos Humanos em São José da Costa Rica, tendo entrado em vigor em 1978. A Convenção, também conhecida no Brasil por Pacto de São José da Costa Rica, previu a existência de uma Corte, tendo sido estabelecida efetivamente em 03 de setembro de 1979.

² Antes de proferir sua primeira sentença (caso *Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 26 de junio de 1987) a Corte Interamericana de Direitos Humanos havia emitido 5 pareceres consultivos.

³ A Corte, por mais de uma vez, sustentou que sua competência consultiva é um meio de ajudar aos Estados-partes no Pacto de São José a melhor cumprir e executar suas obrigações internacionais. Neste sentido, quando da emissão do parecer consultivo n° 4/84 de 19 de janeiro de 1984 (Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización.) (§19) a Corte afirmou que "como la Corte lo ha señalado en otra oportunidad, el proceso consultivo está 'destinado a ayudar a los Estados y órganos a cumplir y a aplicar tratados en materia de derechos humanos, sin someterlos al formalismo y al sistema de sanciones que caracteriza el proceso contencioso' [Corte I.D.H., Restricciones a la pena de muerte (arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión consultiva OC-3/83 del 8 de setiembre de 1983. Serie A No. 3, par. no. 43]". (grifo meu).

⁴ CERNA, C. "La Cour interaméricaine des droits de l'Homme, les affaires recentes" in *A.F.D.I.*, 1987, p. 368. CERNA escreveu quando dos primeiros anos de funcionamento da Corte o

seguinte: “est à prévoir sans doute que les demandes d’avis consultatifs prendront une importance secondaire ou moindre en comparaison de celle que revêtiront les procédures contentieuses.”

⁵ É interessante notas que tal aspecto preventivo de violações de direitos humanos pode ser depreendido também das chamadas *medidas de proteção provisórias* previstas no artigo 63, alínea 2 do Pacto de São José. A propósito do assunto o professor e juiz internacional Antônio Augusto CANÇADO TRINDADE in “Le système interaméricain de protection des droits de l’homme: Etat actuel et perspective d’évolution à l’aube du XXI siècle” *A.F.D.I.*, CNRS Editions Paris 2000, p.561, escreveu o seguinte “à côté de l’exercice de sa fonction contentieuse, la Cour ordonna en urgence, en se fondant sur l’article 63-2 de la Convention, des mesures de protection provisoires dans des affaires d’une extrême gravité et dans le but d’éviter un dommage irréparable aux personnes. (...) Aspect de plus en plus important de la jurisprudence contemporaine de la Cour, elles garantissent une assistance aux situations d’urgence – en témoignent les vies qu’elles ont sauvées – montrant clairement la fonction de prévention que celles-ci assument dans la protection internationale des droits de l’homme.”

⁶ O artigo 64 do Pacto de São José da Costa Rica preve a função consultiva da Corte. “Art. 64. 1. Os Estados membros da Organização poderão consultar a Corte sobre a interpretação desta Convenção ou de outros tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados americanos. Também poderão consultá-la, no que lhes compete, os órgãos enumerados no capítulo X da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires. 2. A Corte, a pedido de um Estado membro da Organização, poderá emitir pareceres sobre a compatibilidade entre qualquer de suas leis internas e os mencionados instrumentos internacionais.”

⁷ Artigo 96 da Carta da ONU: “Art. 96 1. A Assembleia Geral ou o Conselho de Segurança poderá solicitar parecer consultivo da Corte Internacional de Justiça, sobre qualquer questão de ordem jurídica. 2. Outros órgãos das Nações Unidas e agências especializadas, que forem em qualquer época devidamente autorizados pela Assembleia Geral, poderão também solicitar pareceres consultivos da Corte sobre questões jurídicas surgidas dentro da esfera de suas atividades.

⁸ A Corte Interamericana de Direitos Humanos emitiu 22 pareceres consultivos até a presente data, dentre os quais 16 deles decorrentes de provocação dos próprios Estados-membros da OEA. A Costa Rica consultou a Corte 4 vezes, o México 2 vezes, o Uruguai 2 vezes, a Colômbia 1 vez, o Peru 1 vez, o Chile 1 vez, a Venezuela 1 vez, a Argentina 1 vez, o Panamá 1 vez, a Argentina e o Uruguai em conjunto 1 vez, e Argentina, Paraguai, Brasil e Uruguai em conjunto 1 vez.

⁹ Os órgãos enumerados no Capítulo X da Carta da OEA são os seguintes: a Assembleia Geral, a Reunião de consulta dos Ministros das Relações Exteriores, o Conselho Permanente, o Conselho Interamericano para o Desenvolvimento Integrado, o Comitê Jurídico Interamericano, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o Secretário Geral, as Conferências Interamericanas Especializadas e os Organismos Interamericanos Especializados. (Fonte: sítio internet da Comissão Interamericana de Direitos Humanos: <http://www.cidh.oas.org>).

¹⁰ A Comissão Interamericana provocou a competência consultiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos 6 vezes.

¹¹ Parecer consultivo n° 2/82 de 24 de setembro de 1982. (El Efecto de las Reservas sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.) §16. “Es evidente, por lo tanto, que la Comisión tiene un legítimo interés institucional en una consulta como la que presentó, que trata sobre la entrada en vigencia de la Convención. Por consiguiente, la Corte estima que la opinión consultiva solicitada cae dentro de la esfera de competencia de la Comisión. Más aún, dados los amplios poderes que el artículo 112 de la Carta de la OEA le confiere a la Comisión, en relación con la promoción y observancia de los derechos humanos, la Corte observa que, al contrario de otros órganos de la OEA, la Comisión posee un derecho absoluto a pedir opiniones consultivas dentro del marco del artículo 64.1 de la Convención.” (grifo meu).

¹² É caso, dentre outras, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a violência contra a mulher “Convenção de Belém do Pará” de 1994, que autoriza a Corte Interamericana a interpretar suas normas a partir de sua competência consultiva. “Artigo 11. Os Estados Partes nesta Convenção e a Comissão Interamericana de Mulheres poderão requerer à Corte Interamericana de Direitos Humanos opinião consultiva sobre a interpretação desta Convenção.”

¹³ TIGROUDJA, Helène e K. PANOUSSIS, Joannis. *La Cour interaméricaine des Droits de l'Homme. Analyse de la jurisprudence consultative et contentieuse*, Collection Droit et Justice n° 41. Bruxelles: Ed. Bruylant, 2003, p.33.

¹⁴ Corte IDH. "Otros tratados" objeto de la función consultiva de la Corte (Art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1.

¹⁵ Parecer consultivo n° 1/82 de 24 setembro de 1982. ("Otros Tratados" Objeto de la Función Consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos) "§25. La función consultiva de la Corte no puede desvincularse de los propósitos de la Convención. Dicha función tiene por finalidad coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados americanos en lo que concierne a la protección de los derechos humanos, así como al cumplimiento de las funciones que en este ámbito tienen atribuidas los distintos órganos de la OEA. Es obvio que toda solicitud de opinión consultiva que se aparte de ese fin debilitaría el sistema de la Convención y desnaturalizaría la competencia consultiva de la Corte."

¹⁶ Parecer consultivo n° 1/82 de 24 setembro de 1982. ("Otros Tratados" Objeto de la Función Consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos) "§41. En la Convención se advierte una tendencia a integrar el sistema regional y el sistema universal de protección de los derechos humanos. En el Preámbulo se reconoce que los principios que sirven de base a ese tratado han sido también consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y que "han sido reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional". Igualmente, varias disposiciones de la Convención hacen referencia a otras convenciones internacionales o al derecho internacional, sin restringirlas al ámbito regional (artículos 22, 26, 27 y 29, por ejemplo). Dentro de ellas, cabe destacar muy especialmente lo dispuesto por el artículo 29, que contiene las normas de interpretación de la Convención y que se opone, en términos bastante claros, a restringir el régimen de protección de los derechos humanos atendiendo a la fuente de las obligaciones que el Estado haya asumido en esa materia."

¹⁷ A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados foi concluída em 23 de maio de 1969, tendo sido ratificada pelo Brasil em 25 de setembro de 2009. "Artigo 2. Expressões Empregadas. 1. Para os fins da presente Convenção: a) "tratado" significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica;"

¹⁸ Parecer consultivo n° 10/89 de 14 de julho de 1989. (Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.) "§ 33. Si se busca definir el sentido de la palabra "tratado", tal como la emplea el artículo 64.1, es suficiente por lo pronto decir que "tratado" es, al menos, un instrumento internacional de aquéllos que están gobernados por las dos Convenciones de Viena. Si el término incluye otros instrumentos internacionales de carácter convencional, cuya existencia, por otra parte, reconocen las mismas Convenciones (art. 3, Convención de Viena de 1969; art. 3, Convención de Viena de 1986), no es necesario decidirlo ahora. Lo que es claro, sin embargo, es que la Declaración no es un tratado en el sentido de las Convenciones de Viena porque no fue adoptada como tal, y en consecuencia, no lo es tampoco en el del artículo 64.1. §34. La Declaración Americana, en efecto, fue adoptada por la Novena Conferencia Internacional Americana (Bogotá, 1948) en virtud de una resolución tomada por la propia Conferencia. No fue concebida ni redactada para que tuviera la forma de un tratado. La resolución XL de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz (Chapultepec, 1945), había estimado que para lograr la protección internacional de los derechos humanos, éstos deberían estar enumerados y precisados "en una Declaración adoptada en forma de Convención por los Estados". En el posterior proceso de elaboración del proyecto de Declaración en el Comité Jurídico Interamericano y luego en la Novena Conferencia, este enfoque inicial se abandonó y la Declaración se adoptó como tal, no previéndose ningún procedimiento para que pudiese pasar a ser un tratado (Novena Conferencia Internacional Americana, 1948, Actas y Documentos. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 1953, vol. I, págs. 235-236).

¹⁹ Parecer consultivo n° 10/89 de 14 de julho de 1989. (Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.) "§37. la Declaración Americana se basa en la idea de que "la protección internacional de los derechos del hombre debe ser guía

principalísima del derecho americano en evolución” (Considerando tercero). Este derecho americano ha evolucionado desde 1948 hasta hoy y la protección internacional, subsidiaria y complementaria de la nacional, se ha estructurado e integrado con nuevos instrumentos. Como dijo la Corte Internacional de Justicia: “un instrumento internacional debe ser interpretado y aplicado en el cuadro del conjunto del sistema jurídico en vigor en el momento en que la interpretación tiene lugar” (Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, pág. 16 ad 31). Por eso la Corte considera necesario precisar que no es a la luz de lo que en 1948 se estimó que era el valor y la significación de la Declaración Americana como la cuestión del status jurídico debe ser analizada, sino que es preciso determinarlo en el momento actual, ante lo que es hoy el sistema interamericano, habida consideración de la evolución experimentada desde la adopción de la Declaración.”

²⁰ Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Aprovado pela Resolução AG/RES. 447 (IX-O/79), adotada pela Assembléia Geral da OEA, em seu Nonoo Período Ordinário de Sessões, realizado em La Paz, Bolívia, em outubro de 1979). “Artigo 1º. 1. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos é um órgão da Organização dos Estados Americanos criado para promover a observância e a defesa dos direitos humanos e para servir como órgão consultivo da Organização nesta matéria. 2. Para os fins deste Estatuto, entende-se por direitos humanos: a. os direitos definidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos com relação aos Estados Partes da mesma; b. os direitos consagrados na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, com relação aos demais Estados membros.

²¹ Parecer consultivo n° 10/89 de 14 de julho de 1989. (Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.) “§ 44. Teniendo en cuenta que la Carta de la Organización y la Convención Americana son tratados respecto de los cuales la Corte puede ejercer su competencia consultiva en virtud del artículo 64.1, ésta puede interpretar la Declaración Americana y emitir sobre ella una opinión consultiva en el marco y dentro de los límites de su competencia, cuando ello sea necesario al interpretar tales instrumentos.”

²² Ver §36 do Parecer consultivo n° 16/99 de 1º de outubro de 1999. Corte IDH. El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16.

²³ O caráter original da jurisprudência consultativa da Corte Interamericana quando da emissão de seu parecer consultivo n.º 16 foi analisado por HELALI, H.S.E. “Chronique de Jurisprudence Internationale”, *RGDIP* 2000, p. 794. “Dans le contexte de cet avis consultatif qui permet à une juridiction spécialisée de prendre position sur des questions qui seront ultérieurement abordées par la CIJ, cette présentation de règles de la matière prend valeur d’affirmation d’une identité propre et d’un particularisme. Le soin mis par la Cour à démontrer que son approche est conforme au droit international général interdit cependant de lui prêter des intentions “autonomistes”. La Cour interaméricaine est autonome par rapport à la Cour mondiale, mais le droit particulier qu’elle applique n’est pas autonome par rapport au droit international.” (grifo meu).

²⁴ Parecer consultivo n° 4/84 du 19 janvier 1984. (Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización.) “§13. Como la solicitud no se refiere a leyes vigentes sino a reformas propuestas a la Constitución, cabe preguntarse si la referencia en el artículo 64.2 a “leyes internas” incluye normas constitucionales y si un proyecto legislativo puede ser objeto de consulta a la Corte con fundamento en las disposiciones de dicho artículo. §14. La respuesta a la primera pregunta no admite duda: siempre que un convenio internacional se refiera a “leyes internas” sin calificar en forma alguna esa expresión o sin que de su contexto resulte un sentido más restringido, la referencia es para toda la legislación nacional y para todas las normas jurídicas de cualquier naturaleza, incluyendo disposiciones constitucionales.” (grifo meu).

²⁵ Ver TIGROUDJA, Hélène e K. PANOUSSIS, Joannis, *op. cit.*, p.38. Nós podemos encontrar tal argumento na sentença n° 73 da Corte no Caso “*La Última Tentación de Cristo*” a (*Olmedo Bustos y otros*) Vs. *Chile*. Sentença de 5 de fevereiro de 2001.

²⁶ Parecer consultivo n° 4/84 de 19 de janeiro de 1984. (Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización.) “§30 Al decidir acerca de la admisibilidad de solicitudes de opinión consultiva sobre propuestas legislativas como tales y no sobre leyes vigentes, la Corte debe analizar cuidadosamente la solicitud para determinar, entre otras cosas, si su propósito es ayudar al Estado solicitante a cumplir mejor con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Para tal propósito, la Corte

debe actuar cuidadosamente para asegurarse de que su jurisdicción consultiva en estos casos no sea utilizada como instrumento de un debate político con el fin de afectar el resultado del proceso legislativo interno. La Corte, en otras palabras, no debe inmiscuirse en disputas políticas internas, que podrían afectar el papel que la Convención le asigna. En la solicitud bajo consideración, por lo demás sin precedente en cuanto somete a un tribunal internacional una reforma constitucional, no encuentra la Corte ninguna razón para abstenerse de absolver la consulta solicitada.”

²⁷ É interessante notar que no caso contencioso Loayza Tamayo (*Caso Loayza Tamayo Vs. Perú*. Sentença de 17 de setembro de 1997), como bem salientou o professor Antônio Augusto CANÇADO TRINDADE, *op. cit.*, p. 560, a Corte “déclare que les décrets-lois péruviens qui caractérisaient les délits de terrorisme et de trahison de la patrie (« *traicion a la patria* ») étaient incompatibles avec l’article 8-4 de la Convention en ce sens qu’ils contredisaient le principe *non bis in idem* que celle-ci énonce. C’était la première fois que la Cour déclarait, dans une espèce contentieuse, que des dispositions internes étaient incompatibles avec la Convention.” (grifo meu).

²⁸ TIGROUDJA, Hélène. e K. PANOUSSIS, Joannis, *op. cit.*, p.40.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. “La Cour Interaméricaine des Droits de l’Homme au seuil du XXIème siècle” in Revista *Actualité et Droit International*, edição fevereiro 2000, Publicação eletrônica (<http://www.ridi.org/adi>).

_____. “Le système interaméricain de protection des droits de l’homme : Etat actuel et perspective d’évolution à l’aube du XXI siècle” in *A.F.D.I.* Paris: CNRS Editions Paris 2000, pp. 549-577.

CERNA, C. “La Cour interaméricaine des droits de l’Homme, les affaires recentes” in *A.F.D.I.* Paris: CNRS Editions Paris 1987, pp. 351-369.

HELALI, H.S.E. “Chronique de Jurisprudence Internationale” in *R.G.D.I.P.*, Paris: 2000, pp. 785-796.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional internacional*. São Paulo: Ed. Max Limonad, 2003.

TIGROUDJA, Hélène. e K. PANOUSSIS, Joannis. *La Cour interaméricaine des Droits de l’Homme. Analyse de la jurisprudence consultative et contentieuse*, Collection Droit et Justice n° 41. Bruxelles: Ed. Bruylant, 2003.

<http://www.corteidh.or.cr> - Site oficial da Corte Interamericana de Direitos Humanos. <http://www.cidh.oas.org> - Site oficial da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Recebido em: 20 de março de 2016

Aceito em: 29 de abril de 2016