


Como o direito internacional opera frente a violações domésticas de acesso à justiça? A função de *backstopping* da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em soluções amistosas

How does international law work in addressing domestic violations of access to justice? The backstopping function of the Inter-American Commission on Human Rights in friendly settlements

Ademar Pozzatti¹ 

Ana Carolina Campara Verdum² 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2025v10n2.69496

Recebido em: 29/02/2024

Aprovado em: 11/07/2025

Resumo: O inefetivo acesso à justiça nas instituições domésticas de um Estado é um problema local que, no mundo globalizado, repercute internacionalmente e demanda um reexame das funções do direito internacional. Diante disso, este artigo investiga empiricamente quais violações ao acesso à justiça são denunciadas à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e resolvidas por soluções amistosas, quais os atores envolvidos e como estes processos influenciam os sistemas de justiça domésticos. Como método de pesquisa, realiza-se análise documental e análise de conteúdo qualitativa dedutiva. Dentre os 98 relatórios de soluções amistosas publicadas pela CIDH entre janeiro de 2011 e julho de 2021, a análise de conteúdo identificou 25 que relatam violações ao acesso à justiça em razão de morosidade judicial (8 relatórios), ofensa ao devido processo legal (8 relatórios), irregularidade no processo judicial (6 relatórios), denegação de justiça (6 relatórios) e violação ao acesso à justiça *stricto sensu* (2 relatórios). Os dados obtidos permitem argumentar que a CIDH exerce a função de *backstopping* (apoio) dos sistemas de justiça domésticos, apoiando as instituições nacionais, indivíduos e organizações quando o acesso à justiça dentro dos Estados não é efetivo.

¹ Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Email: ademar.pozzatti@ufsm.br

² Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Email: ana.verdum@acad.ufsm.br

Palavras-chave: Acesso à justiça; soluções amistosas; violações a direitos humanos; Comissão Interamericana de Direitos Humanos; direito internacional.

Abstract: Ineffective access to justice in a State's domestic institutions is a local problem that, in the globalized world, has international repercussions, and demands a reassessment of the functions of international law. Given this, the article empirically investigates which violations of access to justice are reported to the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) and solved through friendly solutions, which actors are involved and how these processes impact domestic institutions. The research methods includes document analysis and qualitative deductive content analysis. Among the 98 friendly settlement reports published by the IACHR between January 2011 and July 2021, the content analysis identified 25 that report violations of access to justice due to judicial delays (8 reports), disrespect of due legal process (8 reports), irregularities in the judicial process (6 reports), denial of justice (6 reports) and violation of access to justice *stricto sensu* (2 reports). The data collected allows to frame the IACHR in the role of backstopping domestic justice systems, supporting national institutions, individuals and organizations when access to justice within States is not effective.

Keywords: Access to justice; friendly solutions; human rights violations; Inter-American Commission on Human Rights; international law.

1. INTRODUÇÃO

Indivíduos e organizações não governamentais (ONGs) podem apresentar perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) petições com denúncias ou queixas de violações a direitos humanos, dentre elas ofensas ao *direito humano de acesso à justiça*, perpetradas por um Estado membro da Organização dos Estados Americanos (OEA). Face a tais petições, compete à CIDH examinar sua admissibilidade e procedência, além de colocar-se à disposição das partes interessadas para a resolução consensual do conflito em qualquer momento do processo. Nesse contexto, as soluções amistosas consistem em um procedimento autocompositivo, por meio do qual Estado e indivíduos ou ONGs podem alcançar um acordo no qual pactuam medidas para reparação da violação aos direitos humanos. O acordo, se adequado, será homologado pela CIDH com publicação de um relatório de solução amistosa e será supervisionado pela CIDH até o seu pleno

Pozzatti & Verdum. Como o direito internacional opera frente a violações domésticas de acesso à justiça? A função de backstopping da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em soluções amistosas

cumprimento. Trata-se de uma “alternativa” ao procedimento heterocompositivo de solução de demandas e de responsabilização internacional da CIDH.

Diante disso, o presente estudo visa investigar empiricamente quais violações ao acesso à justiça são levadas à CIDH e resolvidas por soluções amistosas, quais os atores envolvidos nestes processos e como isso influencia os sistemas de justiça domésticos. Convém elucidar que o foco do trabalho não é o acesso à justiça internacional, mas sim como violações domésticas ao acesso à justiça são levadas à esfera internacional, especificamente à CIDH, e resolvidas amistosamente, gerando efeitos intranacionais. Para tanto, a pesquisa envolve revisão exploratória e descritiva da literatura sobre (i) acesso à justiça e (ii) as dimensões intranacionais do direito internacional, isto é, os modos pelos quais o direito internacional é internalizado no ordenamento jurídico dos Estados e impacta instituições domésticas (Slaughter & Burke-White, 2006; Slaughter, 1997).

A metodologia empírica adota o levantamento e a análise documental (Reginato, 2017), como procedimento de coleta de dados, e a análise de conteúdo, como técnica de tratamento dos dados. O acervo documental analisado é composto por todos os 98 relatórios de soluções amistosas da CIDH, publicados entre 2011 e julho de 2021. Essa delimitação temporal, deve-se ao fato de que, no ano de 2011, a CIDH desenvolveu seu primeiro plano estratégico e de ação sobre soluções amistosas, e, em julho de 2021, a presente pesquisa encerrou a coleta de dados. Adota-se a técnica de análise de conteúdo qualitativa dedutiva (Mayring, 2014; Sampaio et al., 2024) para codificação de espécies de violações ao acesso à justiça *lato sensu* no âmbito de processos judiciais domésticos, as quais tenham sido relatadas nas seções “resumo” e “dos fatos alegados” dos relatórios de soluções amistosas da CIDH. Essa codificação foi realizada com base no referencial teórico, de modo que os artigos XVIII e XXVI da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADH, 1948) e os construtos analíticos de Tinoco (2005) sobre o SIDH, fundamentam a identificação de cinco espécies de violações domésticas ao acesso à justiça *lato sensu*, quais sejam: (A) violação ao acesso à justiça

stricto sensu; (B) denegação de justiça; (C) irregularidade no processo judicial; (D) violação ao devido processo legal; e (E) morosidade judicial.

Na primeira seção do trabalho, analisam-se os principais elementos que estruturam o debate sobre o efetivo acesso à justiça, com base no procedimento de revisão da literatura, na análise de decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) e documentos da CIDH. A primeira sessão também discute a atuação doméstica do direito internacional (Slaughter & Burke-White, 2006) e argumenta que o inefetivo acesso à justiça é um problema local, que repercute internacionalmente, demandando novas respostas por parte do direito internacional. Na segunda seção, por meio de levantamento e análise documental, e análise léxica e de conteúdo, investigam-se os relatórios de soluções amistosas da CIDH com menção a violações ao acesso à justiça, destacando, entre outros dados, a jurisdição implicada nas violações – Civil, Penal, Federal, Trabalhista ou Militar -, a definição ou alcance de cada espécie de violação, a distribuição dos relatórios no tempo e os atores envolvidos – petionários e Estado ofensor. Na terceira seção do trabalho, parte-se dos dados da pesquisa empírica para debater as funções intranacionais da CIDH, concluindo-se que o seu desenho institucional pode apoiar instituições nacionais, indivíduos e ONGs no que diz respeito ao acesso à justiça.

2. ACESSO À JUSTIÇA: O DIREITO INTERNACIONAL SE IMPORTA COM ESSE “ASSUNTO INTERNO”?

O “efetivo acesso à justiça” relaciona-se às finalidades basilares de qualquer sistema jurídico, que deve ser acessível a todos e produzir resultados que sejam individual e socialmente justos (Cappelletti & Garth, 1988). Nesse sentido, o acesso à justiça no âmbito doméstico é descrito por Cappelletti e Garth (1988) como o mais básico dos direitos humanos, pois possibilita a reivindicação de todos os demais direitos – sem o que estes se reduziriam “a meras declarações políticas, de conteúdo e função mistificadores” (Santos, 1986, p. 18). No curso da história, o direito de acesso à justiça, de origem

Pozzatti & Verdum. *Como o direito internacional opera frente a violações domésticas de acesso à justiça? A função de backstopping da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em soluções amistosas*

liberal e caráter individualista, incorporou uma segunda dimensão atrelada aos direitos e deveres sociais (Cappelletti & Garth, 1988). A partir do crescente reconhecimento do acesso à justiça como um direito social fundamental, é função do Estado desenvolver os meios necessários para tornar o acesso efetivo, isto é, demanda-se uma ação positiva do Estado, especialmente considerando a desigualdade econômica, social e de grau de informação entre os litigantes (Pozzatti, 2015).

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) consolidou entre as obrigações dos Estados tanto a promoção legislativa do direito de acesso à justiça, quanto à tutela mediante políticas públicas do efetivo acesso a todos que estão sob sua jurisdição. Na jurisprudência da Corte IDH (2023), a obrigação dos Estados de regular o acesso à justiça em conformidade com as normas interamericanas, especialmente com o artigo 2 da Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), se desdobra na adequada regulação da proteção judicial – vide caso *Caesar Vs. Trinidad e Tobago* (2005) – e de garantias judiciais como a independência e imparcialidade – vide o caso *Apitz Barbera e outros Vs. Venezuela* (2008). No sentido da tutela do direito mediante políticas, a Corte IDH (2023) sedimentou que o acesso à justiça enquanto obrigação positiva dos Estados está consagrado nos artigos 8.1 e 25.1, combinados com o artigo 1.1 da Convenção Americana, de modo que

os Estados Partes [da OEA] estão obrigados a oferecer recursos judiciais efetivos às vítimas de violações de direitos humanos (artigo 25), recursos que devem ser substanciados de acordo com as regras do devido processo legal (artigo 8.1), tudo isso dentro da obrigação geral, a cargo dos próprios Estados, de garantir o livre e pleno exercício dos direitos reconhecidos na Convenção a toda pessoa que se encontre sob sua jurisdição (artigo 1.1). (Corte IDH, 2022, p. 26)

Ademais, o acesso à justiça, para ser efetivo, deve considerar o modo pelo qual a desigualdade define quais indivíduos conseguem mobilizar as instituições e os processos judiciais, como o fazem e quais resultados obtêm – vide, a título de exemplo, a conclusão do caso *V.R.P. e V.P.C. Vs. Nicaragua* (2018) e do caso *López Soto e outros Vs. Venezuela* (2018), ambos da Corte IDH. Considerando o acesso à justiça como garantia de direitos econômicos,

Pozzatti & Verdum. Como o direito internacional opera frente a violações domésticas de acesso à justiça? A função de backstopping da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em soluções amistosas

sociais e culturais, a CIDH (2007) destacou temas centrais a essa agenda: os obstáculos econômicos ao acesso a tribunais; o devido processo legal, composto por elementos basilares na esfera judicial, como o princípio de igualdade de armas e o direito a decisões fundamentadas; e as obrigações dos Estados de prover recursos e remédios acessíveis, rápidos e efetivos para a proteção dos direitos. Considerando todos esses fatores, na concepção atual do SIDH, o direito de acesso à justiça em casos de violações de direitos humanos “deve assegurar, em um tempo razoável, o direito das supostas vítimas ou de seus familiares de que se adotem todas as medidas necessárias para conhecer a verdade sobre o ocorrido e, caso seja pertinente, punir os eventuais responsáveis” (Corte IDH, 2022, p. 26).

A não adoção das obrigações do Estado para a promoção (construção de um aparato legal) e tutela (construção de políticas públicas) do efetivo acesso à justiça é, *per sí*, uma violação ao direito humano de acesso à justiça perpetrada por esse Estado. No caso dos Estados membros da OEA que ratificaram a Convenção Americana de Direitos Humanos, aceitando a competência da CIDH, e que reconheceram a jurisdição da Corte IDH, violações a direitos humanos são passíveis de responsabilização internacional perante o SIDH. Desse modo, se um Estado viola o direito de acesso à justiça no âmbito de sua jurisdição interna, esse fato pode ser levado por indivíduos ou organizações à apreciação da CIDH com o objetivo de responsabilização internacional do Estado pela violação.

No curso do procedimento perante a CIDH, o Estado e o indivíduo ou grupo de indivíduos podem consentir em resolver amistosamente o conflito, dialogando e, por fim, assinando um acordo de solução amistosa, o qual deve conter medidas para a reparação da violação ao direito de acesso à justiça. Se adequado, esse acordo será homologado pela CIDH e supervisionado por ela até o pleno cumprimento. Ocorre que esse procedimento é particularmente interessante pelo fato de revelar as dimensões intranacionais do direito internacional e os modos pelos quais este “penetra a membrana estatal” e

Pozzatti & Verdum. Como o direito internacional opera frente a violações domésticas de acesso à justiça? A função de backstopping da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em soluções amistosas

influencia instituições domésticas do sistema de justiça, ou seja, a dimensão *up-down* (de cima para baixo) do direito internacional.

Como argumentam Slaughter e Burke-White (2006), os estudos mais clássicos de Direito Internacional evidenciam apenas as dimensões *interestatais* deste, e não as *intraestatais*. Isso porque, como argumenta Jouannet (2013), o direito internacional clássico era indiferente às escolhas políticas feitas pelos Estados no âmbito de sua ordem interna, inclusive às condições de acesso ao sistema de justiça doméstico. Apenas mais recentemente é que o direito internacional passou a regular as relações entre os governos e seus próprios cidadãos e a se ocupar dos “assuntos internos” dos Estados (Slaughter & Burke-White, 2006; Jouannet, 2013).

As soluções amistosas cujo objeto são violações ao acesso à justiça inserem-se justamente nessa nova tendência do direito internacional de intervir em situações outrora relegadas apenas à soberania interna dos Estados. Essa dimensão intranacional do direito internacional é particularmente importante atualmente, pelo fato de que, como argumentam Slaughter e Burke-White (2006, p. 330, tradução nossa), há “uma nova geração de problemas globais” que “exsurtem de dentro dos Estados e não dos próprios atores estatais”. Contudo, mesmo nesse novo cenário, persiste em inúmeros estudos do campo do Direito Internacional a lógica da demarcação entre a política internacional e a política doméstica, como se fossem, de fato, apartadas (Slaughter & Burke-White, 2006).

Para oferecer uma resposta eficaz aos desafios de origem local, em um mundo globalizado, a CIDH e, como um todo, “o sistema jurídico internacional deve ser capaz de influenciar as políticas internas dos Estados e aproveitar as instituições nacionais na busca de objetivos globais” (Slaughter & Burke-White, 2006, p. 328, tradução nossa). Nesse sentido, Slaughter e Burke-White (2006, p. 329, tradução nossa) argumentam que existem “três meios pelos quais o direito internacional está vindo a influenciar os resultados domésticos – fortalecendo as instituições domésticas, subsidiar ou apoiar a governança nacional (backstopping) e forçando a ação doméstica”. Para avaliar se e em

que medida essas formas de engajamento se materializam na prática das soluções amistosas da CIDH, desenvolveu-se a pesquisa empírica relatada a seguir.

3. VIOLAÇÕES AO ACESSO À JUSTIÇA E AS SOLUÇÕES AMISTOSAS DA CIDH

A fim de investigar quais violações de direitos humanos relacionadas ao acesso à justiça são levadas à CIDH e resolvidas por soluções amistosas, quais os atores envolvidos e como isso influencia os sistemas de justiça domésticos, a metodologia desta pesquisa empírica envolve o levantamento e a análise documental, como procedimento de coleta de dados, e a análise de conteúdo, como técnica de tratamento dos dados. O acervo documental analisado é composto por todos os 98 relatórios de soluções amistosas da CIDH, publicados entre 2011 e julho de 2021.

Adota-se a técnica de análise de conteúdo dedutiva para codificação de espécies de violações ao acesso à justiça *lato sensu* no âmbito de processos judiciais domésticos, as quais tenham sido relatadas em soluções amistosas da CIDH. A análise de conteúdo dedutiva baseia-se em categorias previamente definidas com base em um referencial teórico (Mayring, 2014; Sampaio et al., 2024). Considerando-se que Sampaio e Lycarião (2021) destacam o potencial positivo da análise de conteúdo de abordagem dedutiva, sobretudo, em pesquisas de Ciência Política (Sampaio et al., 2024, p. 262)³, e que a literatura já identificou diversas espécies de violações ao acesso à justiça doméstica a partir das normas, dos relatórios e das decisões heterocompositivas do SIDH, implementa-se na presente pesquisa uma abordagem dedutiva. A lacuna da literatura, com a qual esta pesquisa pretende dialogar, reside nas espécies de violação ao acesso à justiça doméstica relatadas em soluções amistosas do SIDH (procedimentos autocompositivos). Haja vista a abordagem adotada, a pesquisa não possui a pretensão de analisar exaustivamente todas as possíveis violações relatadas ao longo da história das soluções amistosas na

³ “Apesar de existirem análises de conteúdo do tipo indutiva, acreditamos que a análise de conteúdo “brilha” quando adota uma lógica dedutiva.” (Sampaio et al., 2024, p. 262).

Pozzatti & Verdum. Como o direito internacional opera frente a violações domésticas de acesso à justiça? A função de backstopping da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em soluções amistosas

CIDH, mas apenas algumas⁴ delas, inclusive porque há outros objetivos específicos nesta pesquisa além da identificação das violações (análise documental dos atores e do modo de influência da CIDH)⁵.

A partir das etapas propostas por Mayring (2014) e Sampaio et al. (2024), a análise de conteúdo inicia-se com a construção do problema de pesquisa, ancorada em um contexto teórico. O problema que orienta esta pesquisa foi apresentado acima, e o contexto teórico foi descrito na primeira seção deste artigo. A pesquisa examinou todos os 98 relatórios de solução amistosa publicados pela CIDH que se enquadravam no critério temporal definido como 2011 a julho de 2021. Submeteu-se à análise de conteúdo as seções “resumo” e “dos fatos alegados” dos relatórios, pois é nessas seções que a CIDH relata quais direitos humanos foram considerados violados pelos petionários, bem como a defesa do Estado com relação a isso, se houver, o que depende do estágio processual.

Com base no referencial teórico, definiu-se as categorias da análise de conteúdo (Mayring, 2014; Sampaio et al., 2024). Conforme Mayring (2014, p. 97), “nem todas as categorias precisam ser encontradas na literatura de pesquisa, mas elas precisam ser fundamentadas com argumentos teóricos”. Considerando os artigos XVIII (intitulado “Direito à justiça”) e XXVI (intitulado “Direito a um processo regular”) da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADH, 1948), bem como os construtos analíticos propostos por Tinoco (2005) sobre o SIDH⁶, identificam-se cinco espécies de

⁴ A seleção de quais as violações analisadas deu-se a partir de dois critérios: um temporal, as violações relatadas em soluções amistosas de 2011 (data do primeiro Plano de Atividades da CIDH) a julho de 2021 (data da coleta de dados); e um material, as violações derivadas dos artigos XVIII e XXVI da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADH, 1948), conforme contribuições teóricas de Tinoco (2005).

⁵ A proposta desta pesquisa não é conduzir uma análise exploratória fora da matriz teórica. Em Verdum (2021), realizou-se análise exploratória em soluções amistosas da CIDH, tendo problema de pesquisa, objetivos e recorte de dados distintos. Verdum, A. C. C. (2021). Entre diálogo e reconhecimento: Análise empírica das soluções amistosas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. [Monografia de Bacharelado em Direito, Universidade Federal de Santa Maria]. Orientador: Ademar Pozzatti.

⁶ Com base em outro marco teórico, outras espécies de violação e categorias poderiam ser identificadas. Por exemplo, com base na CADH, seria possível elencar outras duas espécies de violações ao acesso à justiça, a saber “violação a garantias judiciais” e “violação à proteção judicial”, que correspondem aos artigos 8º (intitulado “garantias judiciais”) e 25 (“proteção judicial”) da Convenção Americana, a análise qualitativa dessas violações seria inviável para os

Pozzatti & Verdum. Como o direito internacional opera frente a violações domésticas de acesso à justiça? A função de backstopping da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em soluções amistosas

violações domésticas ao acesso à justiça *lato sensu* abarcadas pela teoria e prática da CIDH: violação ao acesso à justiça *stricto sensu*; denegação de justiça; morosidade judicial; irregularidade no processo judicial e violação ao devido processo legal. As três primeiras ofendem o artigo XVIII da DADH, intitulado “Direito à justiça”, enquanto as duas últimas ofendem o artigo XXVI da DADH, intitulado “Direito a um processo regular” (Tinoco, 2005). A definição de cada uma dessas espécies de violações é discutida a seguir, juntamente com a análise do seu emprego nos relatórios de solução amistosa da CIDH.

Em breve síntese, o acesso à justiça *lato sensu* é considerado tema amplo e conformado por direitos específicos (Tinoco, 2005). O acesso à justiça *stricto sensu* é um direito humano que, além da possibilidade de peticionamento e obtenção de uma sentença definitiva, zela pela inexistência de barreiras para tanto. A sua violação é vedada, ainda que não expressamente, desde o artigo XVIII da DADH (Tinoco, 2005, p. 17). A denegação de justiça refere-se ao quadro de recursos ilusórios ou inexistentes para proteção judicial (Tinoco, 2005, p. 26, 33). A morosidade judicial consiste na demora excessiva e injustificada na tramitação de procedimentos ou processos judiciais, ofendendo o direito a um processo breve (como disposto no artigo XVIII, DADH) e à resolução do conflito em um prazo razoável (Tinoco, 2005). A violação ao devido processo legal abrange, direta ou indiretamente, ofensas a uma série de direitos substantivos, formais e qualitativos da DADH ocorridos não só no âmbito da Justiça Penal, como em todas as áreas do ordenamento jurídico, e, em último grau, ofende a igualdade e a não discriminação (Tinoco, 2005, p. 45-46). A irregularidade no processo judicial, na forma prevista pelo artigo XXVI da DADH, diz respeito a ilegalidades no âmbito

limites desta publicação. Isso, porque quase todos os relatórios de solução amistosa da CIDH citam o artigo 8º e/ou o artigo 25 da Convenção Americana como violados, inclusive para melhor preencherem requisito de admissibilidade da petição. Quantitativamente, das 98 soluções amistosas examinadas, apenas 4 não mencionaram violação ao artigo 8º nem ao artigo 25. Além disso, há 213 menções a “garantias judiciais” e 214 a “proteção judicial” (em espanhol) nos relatórios de soluções amistosas analisados.

Pozzatti & Verdum. Como o direito internacional opera frente a violações domésticas de acesso à justiça? A função de backstopping da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em soluções amistosas

da Justiça Penal, com inobservância de formalidades e garantias processuais mínimas (Tinoco, 2005, p. 47-48)⁷.

Para a análise de conteúdo, elaborou-se a diretriz de codificação (Mayring, 2014), similar ao livro de códigos proposto por Sampaio et al. (2024), contendo o rótulo e a definição da categoria ou código, exemplo de âncora⁸ e regra de codificação. Realizou-se o teste das categorias e das regras de codificação, aplicando-as a quase metade dos relatórios de solução amistosa (48), conforme orientações de Mayring (2014) e Sampaio et al. (2024). Nessa etapa, verificou-se que as violações estão, por vezes, imbricadas, de modo que, para manter a replicabilidade da pesquisa e as três características essenciais às categorias e aos códigos da análise de conteúdo – a saber, a exclusividade, a exaustividade e a homogeneidade (Sampaio & Lycarião, 2021) –, aprimorou-se as regras de codificação, definindo-se que: as cinco espécies de violações seriam identificadas, em um primeiro nível, a partir das expressões textuais literais utilizadas nos relatórios, e, em um segundo nível, a partir de expressões equivalentes, sinônimos contextuais e situações típicas. Essa estratégia além de se alinhar à sugestão de Corbin e Strauss (1990), que propõem uma aproximação das palavras reais do texto, também valoriza a linguagem dos próprios autores do documento e os significados por eles atribuídos, auxilia a compreensão da cultura jurídica no âmbito da CIDH e de como os atores na CIDH empregam esses conceitos e permite o teste das categorias e definições do referencial teórico, sendo esse, ao fim, o objetivo da dedução, conforme Mayring (2014).

As expressões encontradas nos relatórios de solução amistosa da CIDH para se referir às cinco espécies de violações ao acesso à justiça doméstico foram: (A) “acceso a la justicia”, (B) “denegación de justicia” e “denegación”, (C) “irregular”, “irregularidade” e “irregularidades”, (D) “debido proceso” e (E) “retardo” e “demora”, em espanhol, por ser este o idioma dos documentos. Nas

⁷ Outros estudos também identificaram na teoria e na prática do SIDH definições dessas espécies de violações a direitos humanos em âmbito doméstico – vide: MPF de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2013). El debido proceso legal: análisis desde el sistema interamericano y universal de derechos humano.

⁸ Exemplos de âncora encontram-se dispostos na terceira coluna Quadro 1 deste artigo.

Pozzatti & Verdum. Como o direito internacional opera frente a violações domésticas de acesso à justiça? A função de backstopping da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em soluções amistosas

regras de codificação essas foram as expressões consideradas, acrescidas de análise contextual, e, para limitar os resultados aos processos judiciais domésticos, foram definidos critérios de exclusão⁹. Após o teste, validação e revisão das regras de codificação, realizou-se manualmente a codificação definitiva dos dados e análise. A Tabela 01, abaixo, elenca e categoriza as soluções amistosas com relato de violações ao direito de acesso à justiça *lato sensu*.

Tabela 01: Relatórios de soluções amistosas da CIDH com menção a violações ao acesso à justiça doméstica *lato sensu*

RELATÓRIO N.º/ANO	PAÍS	CITAÇÃO PRINCIPAL	CÓDIGO	JUSTIÇA DE ORIGEM ¹⁰
136/21 CASO 12.277	Brasil	"serias <i>irregularidades</i> en el proceso, entre las cuales se encontraban las <i>demoras</i> injustificadas"	Irregularidade de no processo; Morosidade judicial	Penal
114/21 CASO 12.737	Guatemala	" <i>denegación de justicia</i> sufrida por el peticionario y las presuntas víctimas en el proceso penal y en la reparación civil"; "no se habría obtenido <i>justicia en un plazo razonable</i> , dadas las <i>demoras</i> en el inicio del proceso penal inicial, el que no hubieran sido ejecutadas las obligaciones civiles de manera oportuna, así como la <i>demora</i> en el trámite de la denuncia penal"	Denegação de justiça; Morosidade judicial	Penal e Civil
41/21 CASO 13.642	Colômbia	"violación del derecho de <i>acceso a la justicia</i> y de igualdad ante la ley"	Violação ao acesso à justiça	Civil
334/20 CASO 12.972	Honduras	"violación [...] de sus derechos al <i>debido proceso</i> y a las garantías de protección judicial"	Violação ao devido processo	-
216/20 CASO 11.824	México	" <i>retardo</i> injustificado en la administración de justicia"	Morosidade judicial	Penal

⁹ Critérios de exclusão: (1) violações que se referem à fase de investigação ou ocorridas no âmbito de Tribunais Administrativos ou em procedimentos administrativos ou processos disciplinares ou qualificatórios de servidores públicos; (2) utilização da expressão em outros contextos, como "irregularidade" em procedimento médico, "denegação" de recurso não necessariamente indevida e demissão injustificada sem o "devido processo"; e (3) procedimento "irregular" em adoção internacional, sem elucidar se a irregularidade ocorreu na via administrativa ou na via judicial (houve apenas 1 exclusão com base nesse terceiro critério).

¹⁰ Não obstante a diversidade na organização do judiciário dos Estados contemplados pela pesquisa, nessa coluna, indica-se se a violação ocorreu em questões ligadas ao âmbito de atuação da Justiça Especializada e/ou da Justiça Comum, incluindo-se suas duas competências de jurisdição, a Justiça Federal e a Justiça Estadual. Quando o relatório não contém tal informação, a tabela indica isso por meio do símbolo "-".

Pozzatti & Verdum. Como o direito internacional opera frente a violações domésticas de acesso à justiça? A função de backstopping da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em soluções amistosas

111/20 CASO 12.674	Brasil	"violación de los derechos humanos contemplados en los artículos [...] XVIII (<i>derecho a la justicia</i>) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como de los artículos [...] 8 (garantía de <i>acceso a la justicia</i>) y 9 (garantía de compensación para las víctimas del delito de tortura) de la Convención Interamericana contra la Tortura"	Violação ao acesso à justiça	Militar
86/20 CASO 12.732	Guatemala	"El peticionario [...] habría presentado una querrela penal por delitos de <i>denegación de justicia</i> y encubrimiento ante el Juez de Primera Instancia Penal y Delitos contra el Ambiente del Municipio de Coatepeque, [y] en contra del Ministerio Público [...]. Dicho requerimiento habría sido aceptado, tramitado y finalmente desestimado"	Denegação de justiça	Penal
85/20 CASO 12.374	Paraguay	"falta de investigación y sanción de los responsables derivada de las <i>irregularidades</i> en la investigación de los hechos por parte de [...] autoridades judiciales"; "la tramitación del proceso sufrió un <i>retardo</i> injustificado"	Irregularidade de no processo; Morosidade judicial	Penal
1/20 CASO 13.776	Colômbia	"Los peticionarios relataron que [...] el Juez 93 de Instrucción Penal Militar habría desestimado una serie de <i>irregularidades</i> denunciadas durante dicho proceso"	Irregularidade de no processo	Penal Militar
106/19 CASO 12.986	México	"diversas <i>irregularidades</i> relacionadas con el proceso que se habría iniciado en su contra"; " <i>retardo</i> en la resolución de la controversia".	Irregularidade de no processo; Morosidade judicial	Penal
102/19 CASO 13.017A	Panamá	"existía en Panamá una situación estructural de impunidad respecto de los crímenes cometidos durante la dictadura militar [...] que [...] se habría concretado a través de la utilización de mecanismos procesales tales como [...] la <i>denegación de justicia</i> que se hizo patente en los procesos impulsados por los familiares de las víctimas."	Denegação de justiça	-
91/19 CASO 13.017C	Panamá	Idem.	Denegação de justiça	-
43/19 CASO 13.408	México	"violaciones al <i>debido proceso</i> penal"	Violação ao devido processo	Penal
37/19 CASO 12.190	Chile	"se configuró una <i>denegación de justicia</i> por los máximos organismos judiciales del Estado chileno al ser víctimas de un proceso judicial violatorio de sus derechos básicos y desprovisto de garantías judiciales."	Denegação de justiça	-

Pozzatti & Verdum. Como o direito internacional opera frente a violações domésticas de acesso à justiça? A função de backstopping da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em soluções amistosas

36/17 CASO 12.854	Argentina	"diversas irregularidades relacionadas con la falta de imparcialidad e independencia de las autoridades judiciales dentro de la causa penal"	Irregularidade de no processo	Penal
103/14 CASO 12.350	Bolívia	"as sentencias proferidas por la Corte Superior de Distrito de Cochabamba y por la Corte Suprema de Justicia de Bolivia fueron dictadas al margen del <i>debido proceso</i> e implican la violación de varios derechos"	Violação ao devido processo	Penal
102/14 CASO 12.710	Argentina	"las violaciones al derecho a recurrir el fallo, a la presunción de inocencia y <i>debido proceso</i> [...] en la sentencia condenatoria de primera instancia."	Violação ao devido processo	Penal
101/14 PETIÇÃO 21-05	Argentina	"por [...] el <i>retardo judicial</i> el Estado habría sustraído de la justicia a los perpetradores de los hechos."	Morosidade judicial	Penal e Federal
69/14 CASO 12.041	Peru	"el Fiscal Superior de Puno apeló la decisión solicitando que se declarara la nulidad de todo lo actuado por <i>irregularidades procesales</i> , lo cual fue denegado"	Irregularidade de no processo	Penal
65/14 CASO 12.769	México	"faltas al <i>debido proceso</i> durante el procedimiento criminal seguido en su contra"	Violação ao devido processo	Penal
59/14 PETIÇÃO 12.376	Colômbia	"violaciones al <i>debido proceso</i> y garantías judiciales"	Violação ao devido processo	Penal
109/13 CASO 12.182	Argentina	" <i>demora excesiva</i> en el trámite de los recursos judiciales y administrativos que se interpusieron en la jurisdicción interna."	Morosidade judicial	-
124/12 CASO 11.805	Honduras	" <i>retardo</i> injustificado en el proceso"; " <i>denegación y retardo</i> de justicia"	Morosidade judicial; Denegação de justiça	Penal e da Infância e Juventude
85/11 PETIÇÃO 12.306	Argentina	"interpusieron un recurso extraordinario, alegando la violación de las garantías del <i>debido proceso</i> durante el procedimiento de detención y expulsión del señor De la Torre, así como por la falta de control judicial de las decisiones administrativas"	Violação ao devido processo	Penal
21/11 CASO 11.833	Argentina	"denegación del <i>debido proceso</i> "	Violação ao devido processo	Trabalhista

Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos relatórios publicados no website da CIDH.

Do total de 98 relatórios de soluções amistosas publicados pela CIDH entre janeiro de 2011 e julho de 2021, em 25 há relato de violações ao direito de acesso à justiça *lato sensu* por parte de Estados latino-americanos e caribenhos. Essas violações subdividem-se em: (A) violação ao acesso à

Pozzatti & Verdum. Como o direito internacional opera frente a violações domésticas de acesso à justiça? A função de backstopping da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em soluções amistosas

justiça *stricto sensu*, presente em 2 relatórios; (B) denegação de justiça, presente em 6 relatórios; (C) irregularidade no processo judicial, presente em 6 relatórios; (D) violação ao devido processo legal, presente em 8 relatórios; e (E) morosidade judicial, presente em 8 relatórios. Violações ao acesso à justiça *stricto sensu* (A) são referidos em 2 relatórios de solução amistosa, sendo um relativo à Justiça Militar brasileira e um em razão da contradição de decisões, na Justiça Civil colombiana. A denegação de justiça (B) é mencionada em 6 relatórios de soluções amistosas. Em 2 desses, a denegação deve-se a um problema estrutural de impunidade a respeito dos crimes cometidos durante a ditadura militar no Panamá. Em outros 2, a denegação de justiça é atribuída à Guatemala, no que diz respeito tanto à Justiça Civil, quanto à Justiça Penal. Ademais, relata-se que houve denegação pelos órgãos máximos do sistema de justiça do Chile e por uma juíza penal de Honduras, que teria atuado de maneira ineficaz e negligente.

Em que pese o conceito de denegação de justiça seja muito utilizado na *práxis* jurídica, Cançado Trindade (1979, p. 23) argumenta que há “dificuldades à determinação precisa de seu sentido e alcance”, o que “é relevante para a própria determinação da responsabilidade internacional dos Estados”. Face a isso, Cançado Trindade (1979, p. 39-40) apresenta três pontos sobre o sentido e alcance da denegação de justiça: primeiro, o termo aplica-se exclusivamente à atividade judicial do Estado, pois, caso fosse extensível a ilícitos do Executivo ou Legislativo, esvaziar-se-ia seu valor técnico; segundo, “em seu sentido próprio, a denegação de justiça implica na recusa de um Estado em estender proteção judicial aos direitos dos estrangeiros através de seus recursos e dos tribunais nacionais”; e terceiro, “[c]om relação ao esgotamento dos recursos do Direito interno, a denegação de justiça diz respeito a falhas no dever do Estado de prover tais recursos”. Desse modo, no entendimento de Cançado Trindade (Corte IDH, 2006), a denegação de justiça pode apresentar-se de modo multiforme, sem deixar de caracterizar-se como tal.

Irregularidades no processo judicial (C) são expostas em 6 relatórios de soluções amistosas, distribuídos em processos de responsabilização

Pozzatti & Verdum. *Como o direito internacional opera frente a violações domésticas de acesso à justiça? A função de backstopping da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em soluções amistosas*

internacional contra 6 diferentes países, a saber, Brasil, Paraguai, Colômbia, México, Argentina e Peru. Em 5 desses relatórios, as irregularidades narradas estavam presentes em processos penais, e em 1, em processos de Tribunal Penal Militar. No Relatório n.º 106/19, narra-se que as irregularidades diziam respeito à "ausência de diligências para comprovar" fatos, "falsidade em declarações e informes judiciais" e "negligência na tramitação da causa" no sistema de justiça mexicano. No Relatório n.º 36/17, as irregularidades decorreram da falta de imparcialidade e independência das autoridades judiciais argentinas, conforme os peticionários.

Violações ao devido processo legal (D) são mencionadas em 8 relatórios, maculando, no contexto doméstico, um processo trabalhista e seis processos penais. Tais violações, de acordo com os peticionários, foram perpetradas pela Argentina (3 relatórios), pelo México (2 relatórios) e por Honduras, Bolívia e Colômbia (1 relatório cada). Como reconhece a Corte IDH (2003), o devido processo legal é um conceito dinâmico orientado desde um modelo garantista. Merece destaque o fato de que em 2 dos 8 relatórios de soluções amistosas que mencionam violação ao devido processo legal, relata-se a configuração de processo judicial discriminatório em razão da condição de mulher, baseado em estereótipos prejudiciais (Relatório n.º 103/14 e Relatório n.º 102/14). A título de exemplo, no Relatório n.º 102/14, os peticionários narram "violações à intimidade e a não discriminação contra a senhora Chaves, toda vez que, durante o processo indagou-se a ela sobre suas preferências e hábitos sexuais, padecimentos físicos estereotipados e sua suposta 'frieza' frente à perda de seu cônjuge", assim como "sobre a cor e formato de sua roupa íntima" (CIDH 2014, tradução nossa). A não discriminação não é um princípio comumente elencado como componente do devido processo (CIDH, 2007), mas o Relatório n.º 103/14 e o Relatório n.º 102/14 invocam a ampliação do alcance do devido processo legal para tanto. Com base nisso, há que se fortalecer a preocupação com a igualdade de gênero no acesso à justiça e isso desde uma perspectiva interseccional, isto é,

Pozzatti & Verdum. *Como o direito internacional opera frente a violações domésticas de acesso à justiça? A função de backstopping da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em soluções amistosas*

considerando a interação de diferentes formas de opressão, como as associadas à raça e classe, no acesso à justiça.

A morosidade judicial (E) é definida nas soluções amistosas da CIDH como demora injustificada ou excessiva e desrespeito ao prazo razoável do processo, sendo relatada em 8 relatórios de soluções amistosas. Conforme relatam indivíduos e ONGs perante a CIDH, a morosidade judicial é uma violação ao acesso à justiça perpetrada por diversos Estados da América Latina: México e Argentina, que cumulam dois pedidos de responsabilização internacional por essa alegação cada, e Brasil, Guatemala, Paraguai e Honduras, com um pedido cada. Em 7 dos casos, a morosidade judicial é atrelada à Justiça Penal. No Relatório de solução amistosa n.º 136/21, narra-se demora do sistema de justiça brasileiro na tomada de depoimentos dos supostos autores de um crime. No Relatório n.º 85/20 e no Relatório n.º 101/14, relata-se demora de juízes e Tribunais domésticos em proferir decisões e condenar os responsáveis pelos fatos. No Relatório n.º 124/12, em razão da morosidade judicial em Honduras, um adolescente permaneceu durante um ano e três meses detido em um cárcere de adultos, esperando ser enviado ao “Juizado de Menores” local.

Com relação à distribuição espacial dos 25 relatórios com violações ao acesso à justiça, relatadas em processos de responsabilização internacional da CIDH e que resultaram em soluções amistosas, 6 dizem respeito ao sistema de justiça da Argentina, 4 referem-se ao México e 3 foram configuradas na Colômbia. Foram relatadas 2 situações de violação ao acesso à justiça no Brasil, no Panamá, em Honduras e na Guatemala. Os demais países que realizaram uma solução amistosa relacionada a violações do acesso à justiça foram Paraguai, Chile, Bolívia e Peru. A Figura 01, abaixo, mapeia os 25 relatórios com violações ao acesso à justiça.

Pozzatti & Verdum. *Como o direito internacional opera frente a violações domésticas de acesso à justiça? A função de backstopping da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em soluções amistosas*

Figura 01: Mapa das violações de acesso à justiça resolvidas amistosamente na CIDH, com número e espécies de violação por Estado



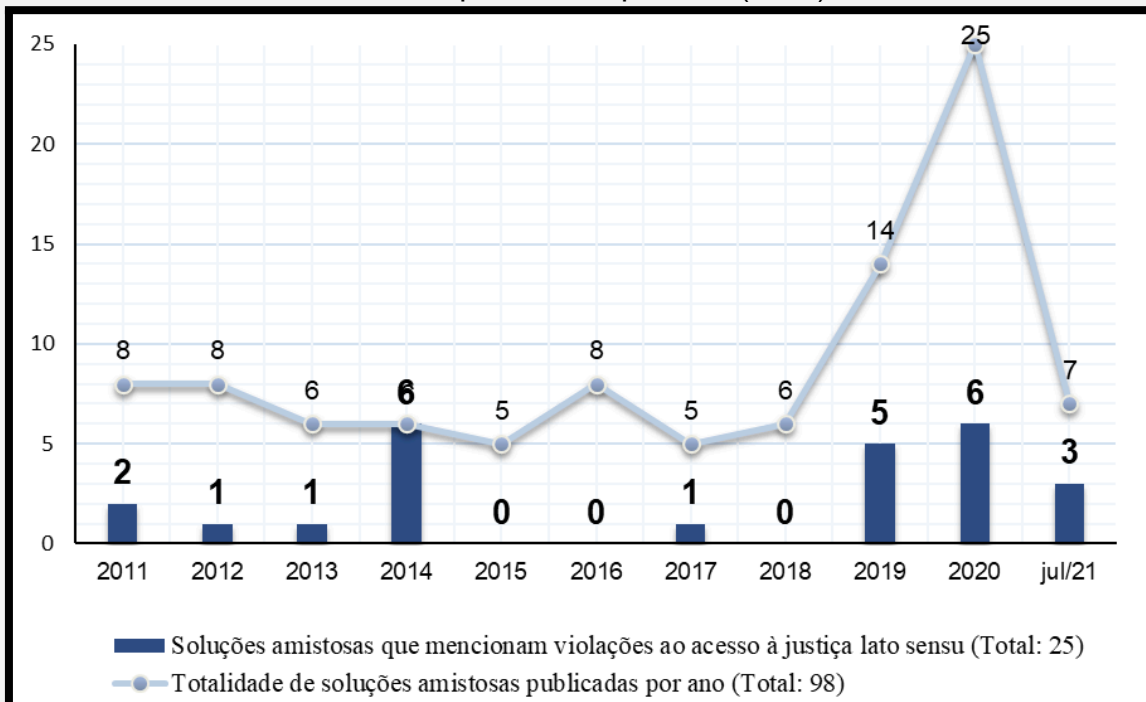
Nota: Mais de uma espécie de violação pode ser mencionada em cada petição.

Fonte: Elaborada pelos autores, com base no portal da CIDH.

É necessária cautela na interpretação desses dados. Por exemplo, não é certo afirmar com base neles que a Argentina é a maior violadora do direito de acesso à justiça na América Latina, pois é possível que a Argentina seja apenas o país que mais resolve soluções amistosas em casos de violações do acesso à justiça. Infelizmente não são publicadas informações detalhadas sobre todas as petições de responsabilização internacional recebidas pela CIDH e esta apenas publica em seu *site* relatórios de soluções amistosas que tiveram êxito e cujo acordo foi analisado pelos membros da CIDH e homologado. Como relatado por outros pesquisadores (Jiménez et al., 2015), a carência de dados relacionados às petições ou casos da CIDH torna-se um empecilho à condução de pesquisas empíricas e à interpretação dos resultados.

Com relação à distribuição no tempo, as denúncias de violações ao acesso à justiça que culminaram em acordos de solução amistosa apresentam grande variação ao longo dos anos, conforme demonstra Figura 02 abaixo.

Figura 02: Número de soluções amistosas que mencionam violações ao acesso à justiça por ano (colunas) combinado com o total de soluções amistosas publicadas por ano (linha)



Fonte: Elaborado pelos autores, com base no portal da CIDH.

Ressalta-se que a quantidade de soluções amistosas publicadas contendo relato de violações ao acesso à justiça entre janeiro de 2019 e julho de 2021 (14 soluções) já supera a dos 8 anos anteriores (11 soluções) – o que, em partes, deve-se ao aumento da publicação de soluções amistosas em geral no triênio 2019-2021 (46 soluções). Ademais, chama atenção o fato de que, no ano de 2014, todas as 6 soluções amistosas publicadas pelas CIDH relatam violações ao acesso à justiça. No primeiro semestre de 2021, quase metade das soluções publicadas mencionaram violações ao acesso à justiça. Não é possível, com base nos dados publicados pela CIDH sobre soluções amistosas, estimar se têm havido um aumento ou uma diminuição de relatos de violação ao acesso à justiça, pois o procedimento de solução amistosa é longo e o número de relatórios publicados é apenas a dimensão visível de um conjunto de dados mais amplo (é a “ponta do *iceberg*”), uma vez que não se tem acesso público aos dados dos processos que estão com soluções amistosas em andamento, tampouco daqueles em que já houve assinatura do

Pozzatti & Verdum. Como o direito internacional opera frente a violações domésticas de acesso à justiça? A função de backstopping da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em soluções amistosas

acordo mas que solicitaram homologação pela CIDH e aguardam a apreciação por esse órgão.

Por fim, das 25 petições com relatos de violações ao acesso à justiça que culminaram em soluções amistosas exitosas, 52% possuíam uma ONG no polo ativo do processo (exclusivamente ou junto com indivíduos), enquanto em 48% o polo ativo era composto exclusivamente por indivíduos – vítimas, familiares e/ou advogados. Em nenhum dos casos menciona-se que o peticionário estivesse representado por uma Defensoria Pública ou equivalente. Os dados obtidos por meio desta pesquisa revelam que tanto indivíduos quanto ONG têm conseguido dar um fim exitoso às suas petições por meio de soluções amistosas – ainda que suas capacidades sejam diferentes, os resultados são equilibrados. Desse modo, não são somente as petições movidas por ONG que ganham força nos processos perante a CIDH, como poderia se pensar.

Ademais, embora haja ONGs com maior experiência na atuação perante a CIDH, isto é, que já atuaram em um maior número de petições, e com melhores recursos informacionais e financeiros para tanto, no que diz respeito às soluções amistosas contendo relatos de violações do acesso à justiça doméstica, não há diferença significativa de capacidade entre as diferentes ONGs para obter os fins que desejam. Dentre as 25 soluções amistosas, há certa prevalência do Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), que esteve presente no polo ativo de 5 petições – apenas em 1 dessas o CEJIL atuou individualmente, nas demais haviam outros peticionários. Além dessa ONG, o Comité Latinoamericano y del Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) atuou como coautor de 2 petições exitosas. As demais ONGs atuaram como autoras ou coautoras em apenas 1 petição cada.

A partir da análise documental também é possível aferir quais as medidas reparatorias convencionadas nessas 25 soluções amistosas que tratam de violações ao acesso à justiça em âmbito doméstico. Em 12 dos 25 relatórios, convencionou-se medida de justiça no sentido de iniciar, impulsionar ou continuar ação judicial em âmbito doméstico. Por exemplo, no Relatório n.º

124/12, o Estado de Honduras se comprometeu em realizar “as ações administrativas e judiciais correspondentes que permitam o julgamento e sancionamento dos responsáveis pelos fatos denunciados” (CIDH, 2012, tradução nossa), medida que foi declarada totalmente cumprida pela CIDH em 2012. Além de medidas de menor alcance, como essas, há medidas de alcance estrutural, que impactam todo o sistema de justiça doméstico, convencionadas nas soluções amistosas. Por exemplo, no Relatório n.º 85/20, o “Estado paraguaio se compromete através da *Corte Suprema de Justicia* a solicitar semestralmente informes sobre o estado processual das causas de todos os julgados do país, a fim de verificar o cumprimento estrito dos prazos e termos estabelecidos nas leis processuais, e em caso de observar-se violações a ditos princípios aplicar as sanções correspondentes” (CIDH, 2020B, tradução nossa). Essa medida foi considerada totalmente cumprida pela CIDH em 2021. No Relatório n.º 103/14, convencionou-se que o Estado boliviano incluiria nos processos avaliativos de juízes em exercício a variável “grau de conhecimento em direitos humanos, em particular em questões vinculadas à discriminação de gênero” (CIDH, 2014B, tradução nossa). Essa medida foi declarada totalmente cumprida pela CIDH.

Os dados empíricos demonstram que tanto indivíduos quanto ONGs têm conseguido alcançar soluções amistosas exitosas sob os auspícios da CIDH para tratar de violações ao acesso à justiça perpetradas por Estados latino-americanos. Também, evidenciam que essas soluções amistosas influenciam a implementação de medidas reparatórias com alcance tanto individual quanto estrutural nos sistemas de justiça domésticos para aprimorar o acesso à justiça. Portanto, a CIDH, por meio do procedimento de solução amistosa, exerce uma função de *backstopping* (apoio) aos indivíduos, ONGs e instituições estatais.

4. A CIDH COMO *BACKSTOP*

Os dados obtidos na pesquisa empírica possibilitam enquadrar a CIDH na função de *backstopping* da jurisdição doméstica, subsidiando ou apoiando a

Pozzatti & Verdum. *Como o direito internacional opera frente a violações domésticas de acesso à justiça? A função de backstopping da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em soluções amistosas*

atuação de grupos e indivíduos domésticos quando o acesso à justiça dentro do Estado não é efetivo, o que demonstra uma dimensão intranacional do direito internacional. O desempenho dessa função pela CIDH está ligado a pelo menos dois fatores de seu desenho institucional. Primeiro, é um requisito à admissibilidade de petições de responsabilização internacional de um Estado perante a CIDH que tenha havido o esgotamento dos recursos da jurisdição interna desse Estado, conforme artigo 31 (1) do Regulamento da CIDH¹¹. Para Slaughter e Burke-White (2006, p. 340, tradução nossa), essa “exigência de que os indivíduos primeiro esgotem os recursos locais dá aos Estados – e particularmente a seus tribunais domésticos – um incentivo para chegar a conclusões aceitáveis para a instituição internacional”, a fim de que a CIDH não precise intervir para analisar o caso. Desse modo, a CIDH atua diretamente apenas quando o sistema de justiça doméstico (primeira linha de defesa) falha em agir.

Todas as citações listadas na terceira coluna da Tabela 01 tratam-se de alegações dos peticionários, sintetizadas pela CIDH em seus relatórios. Em apenas um relatório – o Relatório n.º 102/14 – a CIDH menciona a tese defensiva do Estado com relação à violação ao acesso à justiça narrada pelos peticionários. No referido relatório, a Argentina alegou que o processo penal doméstico “havia se ajustado adequadamente às garantias do devido processo legal”, de modo que “a pretensão dos peticionários seria unicamente que a CIDH atue como uma quarta instância e revise as valorações de fato e de direito que motivaram as resoluções judiciais no âmbito interno, pela simples discordância com o modo de apreciação do julgador” (CIDH, 2014, tradução nossa). Nesse tocante, convém elucidar que a função do SIDH não é a de atuar como uma quarta instância de decisão.

Com relação à Corte IDH (2015), esta, por diversas vezes, reafirmou que a jurisdição internacional tem caráter coadjuvante e complementar, razão pela qual a Corte IDH, a título de exemplo, não é competente para dirimir desacordos sobre o alcance da valoração de prova feita em um processo

¹¹ Esse requisito somente é excepcionado em três situações, as quais constam no artigo 31 (2) do referido Regulamento.

Pozzatti & Verdum. Como o direito internacional opera frente a violações domésticas de acesso à justiça? A função de *backstopping* da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em soluções amistosas

doméstico, tampouco sobre a aplicação do direito interno em aspectos que não estejam diretamente relacionados ao cumprimento de obrigações internacionais em direitos humanos. A CIDH (2020, p. 5) também diferencia suas funções das de uma quarta instância em um processo judicial, de modo que, ao apreciar petições que suscitam violações ao acesso à justiça, “não pretende suprimir a competência das autoridades judiciais domésticas”. No caso do Relatório n.º 102/14, o êxito na solução amistosa evitou que se chegasse à etapa em que a CIDH apreciaria o mérito da petição, contudo, nos casos em que chega a essa fase processual, a atuação da CIDH não é a de uma quarta instância quase-judicial, mas sim se limita a analisar “se os processos judiciais cumpriram com as garantias do devido processo e proteção judicial, e ofereceram as devidas garantias de acesso à justiça às supostas vítimas nos termos da Convenção Americana” (CIDH, 2020, p. 5).

Portanto, o desenho institucional da CIDH resulta em uma função não de quarta instância de decisão, mas sim de *backstopping*. O efeito real disso na concepção institucional internacional é duplo, como argumentam Slaughter e Burke-White (2006). O primeiro efeito, “e mais óbvio, é a provisão de uma segunda linha de defesa quando as instituições nacionais falham” (Slaughter & Burke-White, 2006, p. 341, tradução nossa). O segundo efeito, “e potencialmente mais poderoso, é a capacidade do processo internacional de catalisar a ação em nível nacional” (Slaughter & Burke-White, 2006, p. 341, tradução nossa). Isso, porque os benefícios políticos de julgar questões internamente em vez de dar jurisdição a uma instituição internacional, como a CIDH ou a Corte IDH, sobre o qual as autoridades domésticas têm pouco ou nenhum controle, criam novos incentivos para os Estados agirem localmente, aprimorando o acesso à justiça doméstica.

A segunda característica do desenho institucional da CIDH que resulta em uma função de *backstopping* é conceder legitimidade ativa para que indivíduos ou organizações possam, diretamente na esfera internacional, apresentar queixas de violações a direitos humanos perpetradas pelos Estados. Por ser assim concebida e estruturada, a CIDH ajuda “a apoiar grupos

políticos e jurídicos nacionais que tentam cumprir as obrigações jurídicas internacionais” (Slaughter & Burke-White, p. 333, tradução nossa). Nesse sentido, como argumentam Pozzatti e Arreal (2018, p. 121), “as normas internacionais podem aumentar a eficácia e capacidade das instituições nacionais e, quando devidamente estruturadas, podem vir a proteger grupos específicos e fazer com que os Estados cumpram suas obrigações internacionais”.

A CIDH abre espaço para que as vozes de indivíduos ou coletividades sejam ouvidas quando não há esse espaço localmente, ou o espaço nacional que há é inefetivo. E as vozes que ressoam perante a CIDH reverberam bem mais alto, dado o lócus internacional privilegiado que é habitualmente explorado pelas forças domésticas. Outrossim, se esses indivíduos ou organizações não conseguiram efetivo acesso à justiça perante as instituições domésticas, podem conseguir acessar a justiça internacional como *backstop*, por meio de soluções amistosas da CIDH. A ação individual e coletiva (por meio de ONGs), em face de violações ao acesso à justiça, tem sido efetiva para obtenção de resultados locais – já que, como demonstram os dados resumidos na Tabela 1, acima, 25 acordos de solução amistosa foram alcançados no período analisado. Esse ganho de poder por parte de intervenientes não estatais não se traduz necessariamente numa perda de poder para os Estados (Slaughter, 1997), pelo contrário, a atuação de indivíduos e principalmente de ONGs de direitos humanos perante a CIDH funciona como pressão adicional sobre as alavancas tradicionais da política interna, com o fim de aprimorar e fortalecer o sistema de justiça doméstico.

5. CONCLUSÕES

As soluções amistosas cujo objeto são violações ao acesso à justiça inserem-se em uma tendência do direito internacional contemporâneo de intervir em situações que, outrora, o direito internacional clássico relegava apenas à soberania interna dos Estados. Desse modo, se um Estado viola o direito de acesso à justiça no âmbito de sua jurisdição interna, esse fato pode ser levado por indivíduos ou organizações à apreciação da CIDH com o pleito

Pozzatti & Verdum. Como o direito internacional opera frente a violações domésticas de acesso à justiça? A função de backstopping da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em soluções amistosas

de responsabilização internacional do Estado pela violação. No curso do processo internacional, o Estado e o indivíduo ou coletividade podem consentir em resolver amistosamente o conflito, dialogando e, por fim, assinando um acordo de solução amistosa com medidas para a reparação da violação ao direito de acesso à justiça. Se adequado, esse acordo será homologado pela CIDH e supervisionado até o pleno cumprimento. Esse procedimento revela dimensões intranacionais do direito internacional e modos pelos quais este é internalizado e influencia instituições domésticas do sistema de justiça. O direito internacional, por meio de soluções amistosas da CIDH, pode possibilitar respostas eficazes a problemas locais.

O primeiro PNO foi elaborado e publicado nas condicionantes características do Quadrante D, fruto de conflitos políticos e com incertezas sobre o uso de vacinas contra a Covid-19. Nessa condição, o planejamento foi notadamente marcado pela ausência de reais objetivos compartilhados, dificultando a criação de um senso de coesão e de direção para fins de realização das ações governamentais.

O percurso metodológico, por incluir revisão da literatura, análise documental e análise de conteúdo qualitativa, permitiu a identificação tanto das espécies de violações domésticas ao acesso à justiça narradas em soluções amistosas da CIDH a partir de um referencial teórico, quanto dos atores envolvidos nessas soluções – Estados, indivíduos e organizações específicos –, e das medidas de reparação pactuadas. Conforme análise empírica, do total de 98 relatórios de soluções amistosas publicados pela CIDH entre janeiro de 2011 e julho de 2021, 25,5% ligam-se à inefetividade do acesso à justiça das instituições domésticas dos Estados, em razão de morosidade judicial (8,2% do total), violação ao devido processo legal (8,2%), irregularidade no processo judicial (6,1%), denegação de justiça (6,1%) e violação ao acesso à justiça em *stricto sensu* (2%). Com relação à distribuição espacial desses 25 relatos de violação ao acesso à justiça, destaca-se que 6 dizem respeito ao sistema de justiça da Argentina, 4 referem-se ao México e 3 foram configuradas na Colômbia. A quantidade de soluções amistosas publicadas contendo relato de

Pozzatti & Verdum. Como o direito internacional opera frente a violações domésticas de acesso à justiça? A função de *backstopping* da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em soluções amistosas

violações ao acesso à justiça aumentou substancialmente no triênio 2019-2021. Com relação aos atores, das 25 petições, 52% possuíam uma ONG no polo ativo do processo (exclusivamente ou junto com indivíduos), enquanto em 48% o polo ativo era composto exclusivamente por indivíduos – vítimas, familiares e/ou advogados. Há uma diversidade de ONGs atuando perante a CIDH e poucas aparecem com recorrência nas soluções amistosas exitosas – destaca-se o CEJIL, que esteve presente no polo ativo de 5 petições, e o CLADEM que atuou como coautora de 2 petições diferentes. As medidas reparatorias acordadas nas soluções amistosas incluem medidas individuais e estruturais que impactam o sistema de justiça doméstico, como o comprometimento do Estado em impulsionar ações judiciais para responsabilização por violações a direitos humanos, em criar um mecanismo de supervisão nacional do acesso à justiça e em incorporar a perspectiva de gênero na avaliação de juízes.

Os dados obtidos possibilitam enquadrar a CIDH na função de *backstopping* da jurisdição doméstica. O desenho institucional da CIDH, ao exigir o esgotamento dos recursos da jurisdição interna como requisito de admissibilidade das petições, incentiva a atuação local (primeira linha de defesa), de modo que a CIDH somente entra em ação quando aquela falha em agir (segunda linha de defesa). Ademais, a possibilidade de responsabilização internacional do Estado por violações ao direito de acesso à justiça em uma instituição internacional sobre a qual o Estado tem pouco ou nenhum controle cria incentivos para que o Estado resolva internamente os conflitos.

Outra característica do desenho institucional da CIDH que resulta em uma função de *backstopping* é conceder legitimidade ativa para que indivíduos ou organizações possam apresentar queixas de violações a direitos humanos perpetradas pelos Estados à CIDH, garantindo-lhes acesso à justiça internacional quando o Estado falha em garantir-lhes acesso à justiça doméstica. Desse modo, a CIDH abre um espaço para que as vozes de indivíduos e ONGs sejam ouvidas quando não há esse espaço localmente. Por fim, as vozes que ressoam perante a CIDH reverberam bem mais alto quando

Pozzatti & Verdum. Como o direito internacional opera frente a violações domésticas de acesso à justiça? A função de backstopping da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em soluções amistosas

há a publicação, nesse lócus internacional, de um acordo de solução amistosa em que o Estado reconhece sua responsabilidade pela inefetividade do acesso à justiça e se obriga a implementar medidas reparatorias para melhoria do seu sistema de justiça.

REFERÊNCIAS

Cançado Trindade, A. A. (1979). A Denegação de Justiça no Direito Internacional: Doutrina, Jurisprudência, Prática dos Estados. *Revista de informação legislativa*, 16(62), 23–40, abr./jun. 1979. <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181121>

Cappelletti, M., & Garth, B. (1988). *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, RS: Fabris. (Original work published 1978)

CIDH. (2007). *El Acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales: estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*. <http://www.cidh.org/countryrep/accesodesc07sp/accesodescindice.sp.htm>

CIDH. (2012). *Informe No. 124/12, Caso 11.805*. Solución Amistosa. Carlos Enrique Jaco. Honduras. 2012. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2012/HOSA11805ES.doc>

CIDH. (2014). *Informe No. 102/14, Caso 12.710*. Solución Amistosa. Marcos Gilberto Chaves y Sandra Beatriz Chaves. Argentina. 7 de noviembre de 2014. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2014/arsa12710es.pdf>

CIDH. (2014B). *Informe No. 103/14, Caso 12.350*. Solución Amistosa. MZ. Bolívia. 7 de noviembre de 2014. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2014/BOSA12350ES.pdf>

CIDH. (2020). *Relatório nº 131/20. Petição 90-11*. Admissibilidade. Comunidade tradicional de agricultores e pescadores artesanais dos areas da Ribanceira. Brasil. 12 de maio de 2020. <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/2020/brad90-11po.pdf>

CIDH. (2020B). *Informe No. 85/20, Caso 12.374*. Solución Amistosa. Jorge Enrique Patiño Palacios. Paraguay. 1 de junio de 2020. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2020/pysa12374es.pdf>

Corte IDH. (2006). *Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú*. Sentencia de 7 de febrero de 2006 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Voto Razonado del Juez A.A. Cançado Trindade.

Corte IDH. (2015). *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.

Pozzatti & Verdum. Como o direito internacional opera frente a violações domésticas de acesso à justiça? A função de backstopping da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em soluções amistosas

Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_293_esp.pdf

Corte IDH. (2022). *Caso Sales Pimenta Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2022. Serie C No. 454. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_454_esp.pdf

Corte IDH. (2023). *Digesto Themis*. Retrieved July 20, 2023, from <https://www.corteidh.or.cr/cf/themis/digesto/digesto.cfm>

Jiménez, M. P. et al. (2015). Hacia un modelo de transparencia y acceso a la información en el sistema interamericano de derechos humanos. In: MAIA, Camila B et al. (Org.), *Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Nuevos tiempos, viejos retos*. (pp. 108-143). Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.

Jouannet, E. T. (2013). *Le droit international*. Paris: PUF.

Mayring, P. (2014). *Qualitative content analysis: theoretical foundation, basic procedures and software solution*.

Pozzatti, A. (2015). *Cooperação Internacional como Acesso à Justiça nas Relações Internacionais: os desafios do direito brasileiro para a implementação de uma cultura cosmopolita*. [Tese de Doutorado, PPGD, Universidade Federal de Santa Catarina]. Repositório Institucional da UFSC. <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/158907>

Pozzatti, A., & Arreal, G. (2018). As políticas de ações afirmativas na UFSM estão de acordo com o direito internacional dos direitos humanos? In Marchiori Neto, D. L., Moreira, F. K., & Ferreira, L. V. (Eds.), *Estudos em Relações Internacionais*. Série Relações Internacionais. (Vol. 3). Editora da Furg. <https://ri.furg.br/images/Estudos-em-RI---Volume-III.pdf>

Reginato, A. D. D. A. (2017). Uma introdução à pesquisa documental. In: Machado, M. R. *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 189.

Sampaio, R. C., & Lycarião, D. (2021). *Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação*. Brasília: Enap.

Sampaio, R. C. et al. (2024) *Análise de conteúdo qualitativa em Ciência Política*. In: Sampaio, R. C., & Paula, C. D. *Manual de introdução às técnicas de pesquisa qualitativa em ciência política*.

Santos, B. S. (1986). Introdução à sociologia da administração da justiça. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 21, 11–37. <http://hdl.handle.net/10316/10797>

Slaughter, A. M. (1997). The Real New World Order, *Foreign Affairs*, 76(5), 183–197.

Pozzatti & Verdum. *Como o direito internacional opera frente a violações domésticas de acesso à justiça? A função de backstopping da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em soluções amistosas*

Slaughter, A. M.; Burke-White, W. (2006). The future of international law is domestic (or, the European way of law). *Harv. Int'l LJ*, 47(2), 327–352.

Carmona Tinoco, J. U. (2005). Los estándares del acceso a la justicia y del debido proceso en los instrumentos internacionales y en la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: su jurisprudencia sobre debido proceso, DESC, libertad personal y libertad de expresión*, 2, 9-90.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.