

**OPINIÕES CONSULTIVAS DE 2021:
CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, GEOPOLÍTICA DA
REGIÃO E O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA**

*ADVISORY OPINIONS OF 2021:
THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS
THE GEOPOLITICS OF THE REGION AND THE ROLE OF PUBLIC DEFENDER
OFFICES*

*OPINIONES CONSULTIVAS 2021:
LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, LA GEOPOLÍTICA
DE LA REGIÓN Y LA PARTICIPACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE DEFENSA
PÚBLICA OFICIAL*

Carolina Hennig Gomes¹
Jamila Santos Reis D'Almeida²
José Luiz Ribas³
Maria Carolina Ribeiro⁴

RESUMO

Este trabalho pretende contribuir para a divulgação e o estudo das opiniões consultivas da Corte Interamericana de Direitos Humanos a partir de uma perspectiva contextual e crítica. Para tanto, observará especialmente as opiniões consultivas nº 27 e nº 28, proferidas no ano de 2021. A compreensão da jurisprudência da Corte IDH, sobretudo por parte de defensoras e defensores públicos, contribui para a educação em direitos e para a garantia de proteção dos direitos humanos pelo sistema de justiça. A proposta de uma perspectiva contextual e crítica visa apresentar a atuação da Corte IDH dentro da geopolítica da região. Conforme se demonstrará, é possível identificar uma inflexão na jurisprudência da Corte nos últimos anos, tendente a admitir consultas motivadas por casos políticos concretos ou potencialmente litigiosos. As opiniões consultivas proferidas em 2021 expõem esta tendência, embora apontem para sentidos políticos diversos. A OC 27 deu importantes aportes sobre a igualdade de gênero no ambiente laboral e sobre a inconveniência da reforma *in pejus* de

1 Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro, pós-graduada em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes, bacharel em direito pela Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, com mobilidade acadêmica na Paris-Sorbonne (Paris IV).

2 Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro, pós-graduada em Direitos Humanos pela Faculdade CERS, participou do XLVI Curso de Direito Internacional organizado pelo Comitê Jurídico Interamericano e pelo Departamento de Direito Internacional da Secretaria de Assuntos Jurídicos (SAJ) da OEA, bacharel em direito pela Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

3 Mestrando em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC-Rio, bacharel em direito pela Faculdade de Direito da UERJ, advogado.

4 Mestranda em Direito Internacional pela UERJ, bacharel em Direito pela Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Integrante da Clínica Interamericana de Direitos Humanos da UFRJ e do NEPEDI-UERJ. Advogada.

normas trabalhistas por meio de acordos coletivos. A partir do voto dissidente do juiz Eugenio Zaffaroni, percebe-se que a opinião consultiva nº 28/2021, relativa à convencionalidade das reeleições indefinidas, esteve fundamentalmente implicada com o golpe sofrido por Evo Morales, em 2019. Conclui-se que a OC 28/2021 mostra que esta abertura da competência consultiva da Corte IDH deve ser percebida criticamente, especialmente pelos agentes responsáveis pela educação em direitos humanos, de modo que a aplicação dos precedentes da Corte leve em consideração suas implicações políticas. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica especializada e estudo de casos da jurisdição consultiva da Corte IDH.

Palavras-chave: opiniões consultivas; Corte Interamericana de Direitos Humanos; Defensoria Pública; OC 28/2021; geopolítica.

ABSTRACT

This work intends to contribute to the dissemination and study of the advisory opinions of the Inter-American Court of Human Rights from a contextual and critical perspective. For this purpose, it will especially look at the advisory opinions nº 27 and 28, both of 2021. The understanding of the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights, especially on the part of public defenders, contributes to education in human rights and to guaranteeing the protection of human rights by the justice system. The contextual and critical perspective aims to present the performance of the Inter-American Court of Human Rights within the geopolitics of the region. As will be shown, it is possible to identify an inflection in the Court's jurisprudence in recent years, tending to admit consultations motivated by concrete or potentially litigious political cases. The advisory opinions issued in 2021 show this trend, although they point in different political directions. OC 27 made important contributions on gender equality in the workplace and on the unacceptability of reforming labor standards in pejus through collective agreements. From the dissenting vote of judge Eugenio Zaffaroni, it is clear that the advisory opinion nº 28/2021, regarding the conventionality of indefinite re-elections, was fundamentally involved with the coup suffered by Evo Morales in 2019. In conclusion, OC 28/2021 shows that this opening of the advisory competence of the Inter-American Court should be perceived critically, especially by the actors responsible for human rights education, so that the application of the Court's precedents takes into consideration their political implications. The methodology employed was specialized bibliographic research and the case study of the advisory opinions of the Inter-American Court of Human Rights.

Keywords: advisory opinions; Inter-american Court of Human Rights; Public Defense; AO 28/2021; geopolitics.

RESUMEN

Este trabajo pretende contribuir a la difusión y estudio de las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde una perspectiva contextual y crítica. Para ello, observará especialmente las Opiniones Consultivas No. 27 y 28, emitidas en 2021. Para la comprensión de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, en especial de los defensores públicos, contribuí a la formación en derecho y velar por la protección de los derechos humanos derechos del sistema de justicia capilar. Con el propósito de una perspectiva contextual y crítica, pretende presentar la actuación de la Corte Interamericana dentro de la geopolítica de la región. Como se verá, es posible identificar una inflexión en la jurisprudencia de la Corte en los últimos años, tendiente a admitir preguntas motivadas por casos políticos específicos y potencialmente controvertidos. Las opiniones consultivas emitidos en 2021 exponen esta tendencia, aunque apuntan en direcciones políticas diferentes. La OC 27 hizo importantes aportaciones sobre la igualdad de género en el lugar de trabajo y sobre la inaceptabilidad de reformar las normas laborales en pejus a través de los convenios colectivos. Con base en la opinión disidente del Juez Eugenio Zaffaroni, es claro que la Opinión Consultiva nº 28/2021, es posible percibir que la opinión consultiva nº 28/2021, sobre la convencionalidad de las reelecciones indefinidas, estuvo fundamentalmente involucrada con el golpe de Estado sufrido por Evo Morales, en 2019. Se concluye que la OC 28/2021 muestra que esta apertura de la competencia consultiva de la Corte Interamericana debe ser percibida críticamente, especialmente por los actores responsables de la educación en derechos humanos, para que la aplicación de los precedentes de la Corte tome en consideración sus implicaciones políticas. El método utilizado fue la investigación bibliográfica y el análisis de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Palabras clave: opiniones consultivas; Corte Interamericana de Derechos Humanos; Defensoría Pública; OC 28/2021; geopolítica.

Data de submissão: 17/02/2022

Data de aceite: 04/04/2022

1 INTRODUÇÃO

No ano de 2021, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) proferiu duas opiniões consultivas (OC): a opinião consultiva número 27⁵, que trata do alcance do direito à liberdade sindical e suas implicações para a igualdade de gênero;

5 Corte IDH. Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género (interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belem do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre). Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021. Serie A No. 27. Disponible em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_ing.pdf Acesso em: 14 abr. 2022,

e a opinião consultiva número 28⁶, que versa sobre o direito a reeleições sucessivas por mais de dois mandatos.

É verdade que uma perspectiva crítica deve ter em cautela a efetividade dos documentos internacionais de direitos humanos e a atuação dos organismos que os protegem. Não à toa, contra o imperialismo dos direitos humanos, a teoria crítica advoga hoje por uma postura contra-hegemônica de construção destes direitos nas lutas sociais.

Neste sentido, a importância de observar atentamente a atuação consultiva da Corte Interamericana é dupla: de um lado, porque já se tem por evidente a relevância de disputar este campo jurídico-político na constelação das lutas locais e regionais; de outro lado, porque a própria estrutura da atuação consultiva da Corte IDH permite que ela seja um observatório sintomático das dinâmicas da geopolítica da nossa região.

Conforme o art. 64 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), a Corte IDH pode expedir opiniões consultivas (pareceres consultivos) sobre direitos humanos protegidos no sistema Interamericano ou sobre a compatibilidade de normas internas dos Estados com estes mesmos direitos. Tais consultas podem ser formuladas por iniciativa de qualquer Estado-parte e por qualquer órgão da OEA. Em comparação com outros órgãos judiciais e quase-judiciais de outros sistemas internacionais de direitos humanos, a possibilidade de requerimento de consultas por Estados é o que parece dinamizar o fator político deste tipo de atuação na Corte IDH. Ainda que a Corte IDH tenha reiterado seu entendimento no sentido de rejeitar pedidos de consultas que abordem questões que estejam ou possam vir a estar sob a sua competência contenciosa, nos últimos anos é possível perceber uma crescente utilização da competência consultiva da Corte IDH em temas politicamente efervescentes nas Américas.

6 Corte IDH. La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana). Opinión Consultiva OC-28/21 de 7 de junio de 2021. Serie A No. 28. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_28_eng.pdf Acesso em: 14 abr. 2022.

A título de exemplo: a opinião consultiva nº 23 de 2017, que foi requerida pela Colômbia tendo por pano de fundo intervenções potencialmente danosas ao ambiente da bacia do Caribe; a opinião consultiva nº 24 de 2017, que foi requerida pela Costa Rica visando esclarecer obrigações estatais concernentes à mudança de nome, identidade de gênero e casamento de pessoas do mesmo sexo; a opinião consultiva nº 25 de 2018, que foi requerida pelo Equador a respeito do direito humano ao asilo e, em especial, ao asilo diplomático, tendo por pano de fundo a situação de Julian Assange; e a opinião consultiva nº 26 de 2020, que foi requerida pela Colômbia a respeito das implicações jurídicas da saída de um Estado dos pactos do sistema interamericanos, e que teve por pano de fundo a saída da Venezuela da Convenção Americana de Direitos Humanos. No ano de 2021, as opiniões consultivas nº 27 e nº 28 seguiram esta tendência.

Tal tendência na jurisprudência consultiva da Corte deve ser analisada detidamente pela Defensoria Pública, tendo em vista a relevância de sua atuação para a internalização dos parâmetros internacionais de Direitos Humanos consolidados em tais OCs.

Considerando-se o papel da instituição em seus pleitos diários ao judiciário, deve-se analisar não apenas sua função em suscitar o controle de convencionalidade interno e difuso nas decisões judiciais, divulgando os standards internacionais da Corte IDH em suas petições, mas também sua intervenção como agente político relevante no cenário do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH). Assim, deve se posicionar dentro das disputas e divergências internas ao próprio sistema, para que possa sustentar posições da Corte IDH que realmente reflitam standards internacionais de defesa de direitos humanos.

2 A COMPETÊNCIA CONSULTIVA DA CORTE IDH E A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA

Aqueles que são adeptos de uma nova forma de pensar a pesquisa, mobilizando afetos para construção de um outro mundo possível, aprendem desde logo a honrar e seguir os passos de quem veio antes de nós.

Assim, menciona-se aqui a grande Renata Tavares da Costa, quando afirma que a função institucional de educação em direitos, presente no art. 4, III da Lei

Complementar 80/94, traz um novo papel para as defensoras e defensores públicos: o de educar o judiciário em Direitos Humanos (COSTA, 2018). Considerando-se os dados reunidos por José Ricardo Cunha (2011) e citados pela mestra em seu texto, temos que 84% dos juízes não estudaram Direitos Humanos na faculdade, e que apenas 13% deles têm acesso às decisões da Corte Interamericana.

Deste modo, tendo em vista que a Defensoria Pública é a maior responsável pela defesa e ajuizamento de ações judiciais, e lembrando o que diz José Augusto Garcia de Souza (2016) quando afirma que “nenhum ‘escritório’ tem tantas partes sob sua responsabilidade e orientação”, cabe à Defensoria utilizar e divulgar os padrões internacionais de direitos humanos trazidos pela Corte IDH em seus pleitos e petições, utilizando-se de tais standards também em suas articulações extrajudiciais, em que busca a implementação de políticas públicas para exercício efetivo de direitos.

A Defensoria é, portanto, um agente essencial na condução de um controle de convencionalidade interno, buscando que as decisões judiciais proferidas estejam conforme a jurisprudência da Corte IDH, que configura a interpretação autêntica dos tratados internacionais de Direitos Humanos que vinculam o Brasil, sendo o principal deles a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH).

Dentre as obrigações do Brasil junto ao SIDH estão as obrigações gerais de garantia, previstas no art. 1.2 CADH, que importam no dever de adotar disposições do direito interno e alterar a estrutura estatal de modo a garantir o pleno gozo dos direitos vinculados nos tratados internacionais de Direitos Humanos aos quais o país, voluntariamente, se filiou. Dentre as estruturas que devem ser alteradas se encontra o próprio poder judiciário, sob pena de haver responsabilidade internacional do Brasil por ato judicial, como já ocorreu no caso *Gomes Lund vs. Brasil*⁷, em que a Corte IDH considerou inconveniente a Lei de Anistia brasileira, bem como a decisão do STF na ADPF 153, que, à revelia da jurisprudência reiterada do SIDH em casos semelhantes, julgou constitucional a Lei de Anistia.

Suscitar uma jurisprudência interna conforme os standards de Direitos Humanos na SIDH significa, muitas vezes, uma luta por liberdade dos usuários do serviço da Defensoria, considerando-se a jurisprudência da Corte IDH, por exemplo, acerca da

7 Corte IDH. Caso *Gomes Lund e outros* (“guerrilha do araguaia” Vs. Brasil. Serie C n. 219. Sentença de 24 nov. 2010. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf. Acesso em: 14 abr. 2022.

necessidade de atuação da defesa jurídica pública desde o momento em que a pessoa é apontada como suspeita do cometimento de uma infração, sob pena de violar-se o art. 8.2 da CADH (Caso Cabrera García Y Montiel Flores vs. México⁸). Tal jurisprudência impacta na própria (re)organização da Defensoria Pública para atuação nas delegacias e no inquérito policial, organização esta que vem sendo pioneiramente implementada pela Defensoria Pública do Rio Grande do Sul.

Tal atuação da instituição decorre do próprio desenvolvimento da política pública de acesso à justiça junto ao SIDH, que se inicia com a criação da Associação Interamericana de Defensorias Públicas (AIDEF) no Rio de Janeiro, em 2003, se aprofunda na Cumbre Judicial Iberoamericana, reunião de cúpula dos sistemas judiciários de diversos países iberoamericanos, que publica em 2008 as “100 regras de Brasília para acesso à justiça de pessoas em situação de vulnerabilidade”, e resulta nas diversas resoluções da OEA que reforçam a opção pelo modelo público de política de acesso à justiça (a exemplo das res. 2656, 2714 e 2821, emitidas pela Assembleia Geral da OEA), bem como na jurisprudência da Corte IDH sobre Defensoria Pública no caso Ruano Torres vs. El Salvador⁹. A atuação estratégica das defensorias públicas do continente, notadamente via AIDEF é, portanto, uma constante ferramenta no fortalecimento de nosso atuar na região, inclusive no cenário de requerimentos e elaborações de Opiniões Consultivas favoráveis a uma atuação institucional potente na garantia de Direitos Humanos.

É preciso, contudo, ir além da utilização das sentenças da Corte IDH, devendo a Defensoria se utilizar também de suas Opiniões Consultivas, que constituem igualmente a interpretação autêntica dos tratados de direitos humanos, conforme precisado no art. 29 da CADH. O primeiro passo para tal utilização é o amplo conhecimento de tais Opiniões Consultivas. Contudo, deve a Defensoria Pública não apenas conhecer, mas também se posicionar criticamente frente às recentes OCs emitidas pela Corte IDH. A seguir, discorrer-se-á sobre as OCs 27 e 28, trazendo-se contribuições acerca de sua relevância no cenário geopolítico do SIDH. Neste sentido,

8 Corte IDH. Caso Cabrera Gacia e Montiel Flores vs. México. Serie C n. 220. Sentença de 26 nov. 2010. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_220_ing.pdf Acesso em: 14 abr. 2022

9 Corte IDH. Caso Ruano Torres e Outros vs. El Salvador. Serie C n. 303. Sentença de out. 2015. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_303_ing.pdf. Acesso em: 14 abr. 2022.

pretende-se conjugar a importância informativa do estudo das mais recentes manifestações da Corte com a reflexão crítica acerca das inflexões que a jurisprudência consultiva parece realizar nos últimos anos.

3 A OPINIÃO CONSULTIVA Nº 27/2021

Na opinião consultiva nº 27, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos formulou algumas questões para a Corte IDH relativas à liberdade sindical. Este tema já havia sido tratado pela Corte em casos anteriores, especialmente na opinião consultiva nº 22 de 2016, quando opinou pela possibilidade de os sindicatos postularem perante o sistema interamericano, e no caso Lagos del Campo Vs. Peru¹⁰, quando assentou a liberdade sindical dentre um dos direitos humanos amparados e a própria sindicabilidade de todo e qualquer direito econômico, social e cultural previsto no Protocolo de San Salvador com base no direito ao desenvolvimento progressivo contido no art. 26 da CADH.

Em seu requerimento perante a Corte IDH, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos apontou uma série de estudos realizados nas Américas nas últimas décadas que apontam, com variações quantitativas em cada país, que os salários e a qualidade dos empregos de trabalhadores sindicalizados são melhores, em média, do que aqueles dos trabalhadores não sindicalizados. Por outro lado, indicou uma série de atos “antissindicais” ocorridos nos últimos anos que põem em fragilidade os exercícios dos direitos humanos laborais e, em especial, a liberdade sindical.

Com relação ao Brasil, a Comissão apontou a reforma trabalhista de 2017 (lei 13467 de 2017, e posteriores regulamentações) como exemplo de “mudanças legislativas que criam obstáculos para que os sindicatos protejam e promovam os interesses dos trabalhadores nos países do continente” (CIDH, 2019, p. 11). Neste aspecto, a Comissão demonstrou preocupação com o fim da contribuição sindical obrigatória e com a possibilidade de prevalência de acordos coletivos sobre a legislação trabalhista, mesmo quando a lei for mais favorável ao trabalhador, ambas inovações trazidas pela reforma trabalhista brasileira. Com relação a outros países, a

10 Corte IDH. Caso Lagos del Campo vs. Perú. Serie C n. 366. Sentença de 21 nov. 2018. Disponível em: Acesso em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_366_esp.pdf 14 abr. 2022

Comissão também mencionou casos de perseguição violenta, assassinatos e violações à liberdade de expressão de líderes sindicais.

Adicionalmente, a Comissão especificou a questão da desigualdade de gênero estrutural das políticas laborais. Citando casos em que houve o reconhecimento, por parte da Corte IDH, da ocorrência de discriminação indireta em razão do sexo e do gênero, a Comissão pediu que a Corte IDH se pronunciasse sobre “as obrigações diferenciadas que o princípio de igualdade e não discriminação impõe aos Estados, a fim de enfrentar essa situação de desigualdade real, com vistas a erradicar suas causas e consequências” (CIDH, 2019, p. 15).

Neste aspecto, a Comissão mobilizou os conceitos de “trabalho não remunerado” e de “economia do cuidado” para caracterizar a estrutura discriminatória e normalizadora de papéis estereotipados em razão do sexo e do gênero, resultando em altas diferenças salariais e graus de exploração do trabalho em desfavor das mulheres. Em relação ao exercício dos direitos humanos sindicais, a Comissão apontou que mesmo a crescente participação das mulheres no mercado de trabalho não resultou em sua maior presença nos sindicatos, especialmente em postos de liderança.

Assim, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos formulou a consulta perguntando (CIDH, 2019, p. 17-19): i) quais as obrigações dos Estados para a garantia dos direitos de formação e eleição interna dos sindicatos, e de negociação coletiva e greve, diante do que dispõe o Protocolo de San Salvador?; ii) é possível que as negociações coletivas afastem normas protetivas mais favoráveis previstas em lei?; iii) quais as implicações do direito à não discriminação, e à proteção contra qualquer violência sexual e de gênero, para o exercício destes direitos laborais e sindicais?; iv) Quais são as obrigações dos Estados para garantirem a participação das mulheres em sindicatos e em seus postos de liderança?

Em maio de 2021, respondendo a Comissão, a Corte IDH expediu a opinião consultiva nº 27 com as seguintes conclusões: i) no marco do sistema interamericano de direitos humanos, os Estados têm a obrigação de garantir meios informados e seguros para a livre negociação entre sindicatos e empregadores, deixando de interferir diretamente no conteúdo de tais negociações; ii) a possibilidade de acordos coletivos de trabalho prevalecerem sobre leis trabalhistas mais favoráveis aos

trabalhadores viola a CADH, em seus artigos 1.1 e 2, relativos aos deveres de respeito de garantia de direitos, e em seu artigo 26, relativo ao dever de desenvolvimento progressivo; iii) que o direito à não discriminação por motivos de sexo e gênero obriga os Estados a adotar medidas que proporcionem todos os direitos laborais e sindicais às mulheres em iguais condições aos homens, que promovam a repartição igualitária do trabalho doméstico, e que combatam as causas estruturais destas desigualdades (CIDH, 2021-a).

4 A OPINIÃO CONSULTIVA Nº 28/2021

Por sua vez, a opinião consultiva nº 28 decorreu de pedido de consulta feito pelo Estado da Colômbia ainda em 2019. A indagação do Estado colombiano foi muito simples e direta: a reeleição presidencial ilimitada é contrária ou conforme a Convenção Americana de Direitos Humanos? Caso seja conforme, tal possibilidade resulta de algum direito humano do próprio candidato ou dos eleitores? Para os Estados que modifiquem suas normas eleitorais para passarem a admitir tal possibilidade, esta modificação seria contrária às obrigações internacionais do Estado?

A Colômbia buscou de todas as formas afastar a impressão de que seu pedido de consulta tivesse relação direta com os fatos ocorridos na Bolívia. Notadamente, o presidente Evo Morales foi autorizado pelo Tribunal Constitucional Plurinacional da Bolívia, em 2017, a candidatar-se para um terceiro mandato consecutivo, ainda que a Constituição admitisse apenas uma reeleição sucessiva. O Tribunal boliviano entendeu que haveria um direito humano à reeleição que prevaleceria inclusive sobre a vedação constitucional. As eleições ocorreram em outubro de 2019, justamente quando foi apresentado o requerimento de consulta à Corte IDH.

Ao olharmos para a região da América Latina, mais precisamente para os Estados que aceitam a jurisdição da corte interamericana de direitos humanos, é possível notar o diálogo que as constituições nacionais estabeleceram com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, ou seja, como ocorre a interpretação do art. 23 da CADH (direitos políticos) para cada um desses Estados.

Uma primeira observação dessa análise é que muitas constituições vedavam historicamente a reeleição presidencial para impor limites às lutas pelo poder

executivo resultante do caudilhismo (LEGALE *et al.*, 2021, p. 836). Contudo, após o período de redemocratização na década final do século XX e início do século XXI, observa-se mudanças constitucionais para permitir reeleições, o que também leva ao debate em voga pelo OC-28/21.

Para os cientistas políticos Corrales e Penfold (2014, p. 157) é possível classificar os Estados em quatro categorias em relação a proibição, ou não da reeleição: Os Estados que permitem a reeleição indefinidamente (Barbados, Nicarágua, Suriname, Trinidad e Tobago e Venezuela); os que vedam mais de uma reeleição subsequente ou permitem apenas uma única reeleição subsequente (Argentina, Bolívia, Brasil, Equador e República Dominicana); os que vedam apenas a reeleição imediata ou subsequente, mas permitem reeleição em períodos não consecutivos após 4 anos (Chile), 5 anos (Haiti, Peru e Uruguai) ou 10 anos (Panamá) do término do primeiro mandato; e, por fim, os que vedam a reeleição (Colômbia, Guatemala, Honduras, México e Paraguai) (LEGALE *et al.*, 2021, p. 942).

Como observado, é importante ressaltar que não havia consenso sobre se a reeleição indefinida violaria os direitos políticos a priori, nem consenso sobre o tempo máximo de permanência de um presidente no poder, considerando os termos de seu(s) mandato(s), havendo o reconhecimento, na matéria, das idiossincrasias de cada Estado e sua história política-social (LEGALE *et al.*, 2021, p. 942).

Onze países da região consideram que a reeleição indefinida, nos moldes definidos pela Corte IDH, violaria direitos políticos. Em contrapartida, há ainda quatro países que autorizavam a reeleição indefinida na época da consulta à Corte. Nesse sentido vale ressaltar a Nicarágua, Estado que teve eleição presidencial no ano de 2021 e consagrou novamente Ortega no poder, presidente desde 2007. Sobre este caso, é importante pontuar que diversas mudanças constitucionais ocorreram no ano da eleição, bem como medidas provisionais requeridas à CIDH em relação à perseguição de opositores desde 2018 e reiteradas em 2021 (CORTE IDH, 2021-b).

A Corte IDH considerou, na OC-28/21, que a democracia representativa é a base do SIDH, tendo sido a escolha dos Estados que o compõem. Assim, não existe um direito humano à reeleição indefinida, nem a possibilidade de vedação à reeleição seria uma violação do art. 23 da CADH, contanto que garanta que as eleições sejam periódicas, autênticas e plurais, requisitos já consolidados em casos concretos na

Corte IDH (CORTE IDH, 2018). Esses requisitos fortalecem a posição da Corte IDH de que as mudanças constitucionais e na legislação eleitoral devem nortear-se por um corolário democrático, em conformidade com o direito internacional, garantindo o sufrágio universal e secreto, portanto, deve-se buscar a alternância no poder, o pluralismo político, fortalecendo a separação de poderes e o estado de direito.

Contudo, a Corte IDH deu um passo além e determinou que a reeleição presidencial indefinida é contrária à democracia representativa, somente pela sua existência. Logo, as constituições que permitem reeleição indefinida estariam em estado de violação da CADH.

5 IMPLICAÇÕES POLÍTICAS E JURÍDICAS DA COMPETÊNCIA CONSULTIVA RECENTE DA CORTE IDH

As duas opiniões consultivas proferidas pela Corte IDH de 2021 podem ser facilmente relacionadas a contextos concretos da política regional. A OC 27/2021 remonta, ainda que indiretamente, aos contextos de desmonte dos direitos trabalhistas, inclusive por meio da maximização da força normativa dos acordos coletivos, e trata diretamente das violações à igualdade de gênero nos ambientes laborais e sindicais. Por sua vez, a OC 28/2021 se debruça sobre um tema que é muito mais do que concreto: a possibilidade de eleições sucessivas indeterminadas foi um dos elementos centrais para as graves violações de direitos humanos ocorridos após a deposição de Evo Morales em 2019.

Conforme sugeriu-se anteriormente, isto parece se alinhar a uma tendência recente de abertura da competência consultiva da Corte IDH para questões jurídicas que, ainda que indiretamente, retratam situações políticas concretas. Isto pode ser observado, pelo menos, desde a Opinião Consultiva nº 23 de 2017, quando a Corte IDH tratou da proteção aos direitos ambientais no SIDH.

É fundamental lembrar que, contraditoriamente, a Corte IDH construiu ao longo das décadas uma jurisprudência firme no sentido de que não poderia exercer sua competência consultiva sobre litígios políticos internos não resolvidos pelo respectivo Estado, nem sobre questões que encobrem situações concretas contenciosas ou que podem vir a gerar casos contenciosos concretos que possam chegar à jurisdição contenciosa da Corte. Apenas a título de exemplo, esta posição foi o fundamento para

a não admissão do pedido de opinião consultiva feito pelo Secretário-Geral da OEA a respeito da convencionalidade do processo de *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff:

La Corte comprende la profunda preocupación del Secretario General, pero no puede menos que recordar su jurisprudencia en materia consultiva en lo atinente a la consulta de autos, a saber, que la petición de opinión consultiva: a) no debe encubrir un caso contencioso o pretender obtener prematuramente un pronunciamiento sobre un tema o asunto que podría eventualmente ser sometido a la Corte a través de un caso contencioso ; b) no debe utilizarse como un mecanismo para obtener un pronunciamiento indirecto de un asunto en litigio o en controversia a nivel interno ; c) no debe utilizarse como un instrumento de un debate político interno ; d) no debe abarcar, en forma exclusiva, temas sobre los que la Corte ya se ha pronunciado en su jurisprudencia y e) no debe procurar la resolución de cuestiones de hecho, sino que busca desentrañar el sentido, propósito y razón de las normas internacionales sobre derechos humanos y, sobre todo, coadyuvar a los Estados miembros y a los órganos de la OEA para que cumplan de manera cabal y efectiva sus obligaciones internacionales. (CORTE IDH, 2016).

Este entendimento foi reiterado pela Corte IDH no julgamento da OC 25 de 2018, justamente quando enfrentava o tema do instituto do asilo como direito humano no SIDH e enumerou os requisitos negativos consolidados na jurisprudência. Nesse caso, a Corte buscou fazer a distinção da consulta em questão em relação a tais requisitos, justamente para rechaçar a tese de que a referida opinião consultiva teria por pressuposto o caso concreto de Julian Assange (CORTE IDH, 2018).

A percepção de que exista uma incompatibilidade entre a jurisprudência da Corte IDH e a admissão destas consultas mais recentes não passou despercebida pelos juízes da própria Corte. Dentre os dissidentes, Zaffaroni é aquele que tem reiterado seu posicionamento de forma mais incisiva e sistemática. É certo que outros juízes já deram votos dissidentes recentemente a respeito da admissibilidade de opiniões consultivas, mas o fizeram mais em razão de adotarem uma postura restritiva sobre o exercício desta competência pela Corte IDH, do que por uma objetiva consideração a respeito dos casos concretos e seus desdobramentos políticos de fundo.

Aliás, é importante considerar que a Corte IDH vem construindo posições jurisprudenciais tendentes ao alargamento de sua competência, sempre pautada no princípio da *kompetenz-kompetenz*. A título de hipótese, não seria absurdo considerar que o quadro identificado aqui – a saber, a tendência recente de emissão de opiniões consultivas cujas questões expressam litígios políticos concretos na região – estaria

associado a uma pretensão de expansão da jurisdição da Corte por parte de sua atual composição.

Conforme Lima e Felipe (2021) já observaram, isso corroboraria outras tendências importantíssimas na atual jurisprudência da Corte IDH, tais como a utilização de outros documentos internacionais, que não a própria Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) e seus protocolos, como fonte interpretativa e a própria judicialização direta do Protocolo de San Salvador por meio do direito ao desenvolvimento progressivo dos direitos econômicos, sociais e culturais por meio do art. 26 da CADH desde o caso Lagos del Campo Vs. Peru¹¹.

É interessante perceber que estas tendências ampliativas confluem temporalmente, já que o caso Lagos del Campo Vs. Peru foi julgado em 2017, mesmo ano em que foi proferida a Opinião Consultiva nº 23. Seria razoável estabelecer uma correlação direta entre as duas questões: a ocorrência recente de opiniões consultivas procedentes em matérias politicamente relevantes seria apenas uma decorrência desta tendência ampliativa da jurisdição da Corte IDH.

Contudo, a divisão na atual composição da Corte IDH é um pouco mais complexa. Os tradicionais vencidos, aqueles que reiteradamente se manifestam contrariamente à judicialização dos direitos não expressamente submetidos à jurisdição da Corte IDH pela CADH e seus protocolos, são os juízes Vio Grossi e Sierra Porto. Desde o Caso Lagos del Campo Vs. Peru, ambos vêm se manifestando contrariamente à jurisprudência expansiva da Corte IDH. Com relação às opiniões consultivas, também foram votos vencidos na OC 23, na OC 24 e na OC 27. Todavia, nenhum dos dois abriu dissidência nas decisões sobre as opiniões consultivas de números 25, 26 e 28.

Quando se observa atentamente a diferença entre tais casos, percebe-se que os juízes Vio Grossi e Sierra Porto têm admitido a competência consultiva da Corte

11 Não custa lembrar que, tradicionalmente, a competência contenciosa da Corte IDH era tida por limitada aos direitos previstos na CADH e, com relação ao Protocolo de San Salvador (sobre direitos econômicos, sociais e culturais), apenas os direitos sindicais e o direito à educação seriam passíveis de judicialização perante a Corte IDH, conforme disposição expressa do artigo 19.6 do referido Protocolo. A partir do Caso Lagos del Campo Vs. Peru, a Corte começou a reconhecer a justiciabilidade autônoma de todos os direitos do Protocolo de San Salvador com base no direito ao desenvolvimento progressivo previsto no art. 26 da CADH.

IDH nos casos em que se discutem direitos expressamente judicializáveis na CADH e em seus protocolos, ainda que tais casos reflitam casos litigiosos concretos de fundo. É o que ocorreu na OC 25/2018, sobre o asilo, na OC-26/20, sobre os efeitos da denúncia aos tratados regionais de direitos humanos, e na OC-28/21, sobre o direito político às reeleições. Nestes casos, a corrente minoritária não manifestou sua posição restritiva quanto à admissibilidade na competência consultiva da Corte IDH, ficando satisfeita com o fato de que os direitos discutidos são direitos civis e políticos previstos na CADH e, portanto, tranquilamente judicializáveis. Por outro lado, os juízes Pazmino Freire e Zaffaroni, especialmente o último, têm se manifestado de forma contrária à admissão das opiniões consultivas politicamente implicadas. Particularmente, isto ocorreu nas decisões sobre as opiniões consultivas 26/2020 e 28/2021, esta última sendo objeto direto do presente trabalho.

Zaffaroni (2021), em seu voto dissidente na OC-28/21, apontou que existe um limite na interpretação da CADH para o uso da integração analógica, não devendo-se confundir o instituto da reeleição indefinida com o da presidência ou mandato indefinido, vez que esses últimos excluem a possibilidade de eleições periódicas e a própria reeleição. Portanto, as reeleições indefinidas não necessariamente excluem a democracia – vez que requerem o voto popular periódico e que nem sempre é vitorioso o candidato que já estava no poder – conquanto que se garanta que sejam livres de fraudes e expressam a vontade real de um povo. Esses requisitos deveriam ser observados e cuidados pela Corte IDH.

Ademais, argumentou que impedir um terceiro mandato, pressupondo-se um risco para a democracia e conseqüentemente a instalação de uma autocracia, é suprimir o direito dos povos a votar em quem os governe, com base em um risco que não se tornou sequer um perigo, ou seja, em uma ideia sem concretude prática na presunção de que um povo, quando votasse pela terceira vez, estaria votando mal. Sendo assim, a Corte IDH assumiria uma função de tutela dos povos por medo de que estes errem (ZAFFARONI, 2021, p. 23). Haveria uma desconsideração pelo fato de que a política é feita pela luta de poder, sendo impossível prever todas as suas voltas, haja vista casos de Estados que mesmo com a reeleição indefinida permitida tiveram alternância no poder, e outros que proibiram não o tiveram desviando para golpes (ZAFFARONI, 2021, p. 20).

Zaffaroni ainda aponta que a Corte IDH tem uma função de prevenção das violações de direitos humanos, mas que essa é instrumentalizada através das medidas provisionais e pela atuação efetiva e célere em dar uma resposta aos casos concretos, bem como sancionar adequadamente e em tempo razoável os estados violadores. Proibir a reeleição não necessariamente leva a impedir que se violem os direitos consagrados na CADH.

Siendo eficaz la jurisdicción internacional en materia de Derechos Humanos, cabe preguntarse qué razones habría para prohibirle a un Pueblo que vote por un presidente que quiera someterse al escrutinio popular por tercera vez, en el marco de un Estado que no persiga opositores, no tenga presos políticos, no viole sistemáticamente Derechos Humanos, respete la libertad de opinión, no proscriba partidos ni candidatos, las elecciones sean claras y transparentes (ZAFFARONI, 2021, p. 26).

A manifestação de Zaffaroni foi especialmente dura ao mencionar justamente o caso concreto subjacente à OC 28/2021: o golpe sobre Evo Morales, na Bolívia:

Apartada la tentación racionalizadora, la primera cuestión que observo en cuanto a la presente Opinión Consultiva es la de su procedencia. En esta materia, en el curso de la audiencia pública, surgió con claridad que su solicitud se motivó en el conflicto institucional que afectó al Estado Plurinacional de Bolivia y que hizo transitar a ese país por un régimen de no derecho, dando lugar a uno de los momentos más difíciles de los últimos años para la vigencia y eficacia de las democracias del continente, en particular por su extrema similitud con los golpes de Estado de otras épocas. Por fortuna se resolvió mediante la recuperación democrática de la vía institucional. (ZAFFARONI, 2021, p. 5)

Um “regime de não direito”. É assim que Zaffaroni descreve, acertadamente, o tipo de governo que ascendeu com o golpe dado sobre Morales. Como o próprio Zaffaroni mencionou, tão graves foram as violações de direitos humanos praticadas durante este regime de não direito que é bastante possível que o tema venha ao conhecimento da competência contenciosa da Corte IDH no futuro:

En su momento y con plena razón, la Corte consideró improcedente la Opinión Consultiva solicitada por el Secretario General de la OEA y motivada en el juicio político a la Presidenta de Brasil, por estar referida a un caso perfectamente individualizado y posiblemente contencioso. Los hechos derivados del superado régimen de no derecho boliviano, sin duda que son potenciales casos contenciosos. (ZAFFARONI, 2021, p. 6).

A própria questão, formulada pelo Estado da Colômbia, sobre se a reeleição indefinida constituiria um direito humano, não é mais do que uma reprodução direta da questão jurídica decidida pelo Tribunal Constitucional da Bolívia quando, em 2017, reconheceu a constitucionalidade das reeleições indefinidas à luz dos direitos humanos. Que a Corte IDH decidisse, na OC 28/2021, que não há direito humano à reeleições indefinidas era até algo esperado pela comunidade jurídica. Todavia, uma coisa é que não exista um direito humano à reeleger-se; outra coisa, muito distinta, é que um modelo eleitoral deste tipo seja considerado violador da CADH.

6 CONCLUSÕES

A partir das reflexões trazidas neste trabalho, é inevitável reconhecer a importância de uma observação crítica a respeito da jurisprudência da Corte IDH, inclusive em sua atuação consultiva. Este tipo de perspectiva não se limita a avaliar as conclusões alcançadas pela Corte em tal e qual caso, mas alcança também uma avaliação de médio e longo prazo sobre as tendências e inflexões da jurisprudência ao longo dos anos.

Assim, é possível identificar, por exemplo, que a recente tendência de admissão de casos consultivos politicamente implicados com situações concretas contemporâneas na região acompanha, ao menos temporalmente, a tendência de ampliação da competência da Corte IDH em sua atuação contenciosa, em especial, pela judicialização dos direitos econômicos, sociais e culturais. Todavia, para além de uma correlação decorrente apenas do posicionamento jurídico da maioria da atual composição da Corte, as opiniões consultivas nº 27 e 28, emitidas em 2021, apontam para dois caminhos possíveis neste cenário de implicação entre política e jurisdição internacional.

De um lado, a OC-27/21 traçou importantes balizas para o contexto das reformas trabalhistas típicas da neoliberalização das economias latino-americanas. A definição de que é inconveniente a possibilidade de negociações coletivas produzirem reformas *in peius* sobre a legislação trabalhista é um importantíssimo elemento para a luta pela garantia de direitos no campo laboral. Ao mesmo tempo, a exigência de respeito à igualdade de gênero nos ambientes sindicais, e em seus cargos de direção

aponta caminhos para o avanço das lutas por representatividade e combate de opressões.

De outro lado, a OC-28/21 pareceu atravessar o *Rubicão* no que se refere à ingerência das Cortes internacionais sobre a democracia nos Estados. Bastava que a Corte IDH reiterasse sua jurisprudência sobre a necessidade de que as eleições sejam livres e periódicas, fixando balizas para a margem de apreciação dos Estados. Todavia, optou-se por declarar a inconveniência das reeleições indefinidas justamente num contexto histórico em que esta tese fundamentava um odioso regime de não direito na Bolívia.

Diante deste cenário, a Defensoria Pública deve refletir que, enquanto um agente fomentador de uma cultura de direitos humanos no Brasil, não pode internalizar acriticamente standards internacionais proferidos pela Corte IDH, como o presente na OC 28. Como Walter Benjamin sempre nos lembra, “nada está a salvo” e mesmo o histórico papel do SIDH em posicionar-se contra as violações de direitos humanos na região (como as ocorridas nas nossas diversas ditaduras militares) não está isento da disputa política e social.

Em um cenário de alargamento da competência da Corte IDH, seja para defender a justiciabilidade direta de determinados direitos humanos, seja para proferir Opiniões Consultivas que tenham por pano de fundo situações políticas concretas, devem as Defensorias Públicas da Região, sobretudo por meio da AIDEF, incidir nesse cenário de modo que tal alargamento venha para melhor tutelar os direitos dos povos deste continente e não para significar uma interferência indevida em suas democracias e em seu direito à autodeterminação.

REFERÊNCIAS

CORRALES, Javier; PENFOLD, Michael. Manipulating term limits in Latin America. *Journal of democracy*, v. 25, n. 4, p. 157-168, 2014.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS — CIDH. **Alcance das obrigações dos Estados, no âmbito do sistema interamericano, sobre as garantias à liberdade sindical, sua relação com outros direitos e sua aplicação com uma perspectiva de gênero**. Washington, DC, 2019. Solicitação de parecer consultivo à corte interamericana de direitos humanos. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_3_2019_por.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS — CORTE IDH. Caso Lagos Del Campo vs. Peru. Sentencia de 31 de agosto de 2017: (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). San José, 2017. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/corteidh/docs/casos/articulos/seriec_340_esp.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS — CORTE IDH. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte IDH, nº 20. San José, 2018. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo20.pdf> Acesso em: 17 fev. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS — CORTE IDH. Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018 solicitada por la república del Ecuador. São José, 2018. p. 19-20. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_25_esp.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS — CORTE IDH. Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021 solicitada por la comisión interamericana de derechos humanos. San José, 2021. p. 77-79. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_esp.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS — CORTE IDH. Medidas Provisionales. Asunto Juan Sebastián Chamorro y otros respecto de Nicaragua. 2021. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/chamorro_se_01.pdf. Acesso em: 17 fev. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS — CORTE IDH. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de junio de 2016. Solicitud de opinión consultiva presentada por el secretario general de la organización de los Estados Americanos. San José, 2016. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/solicitudoc/sor_23_06_16_esp.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

CUNHA, José Ricardo (org.). **Direitos humanos, Poder Judicial e sociedade**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2011.

COSTA, Renata Tavares da et. al. Ideias para a implementação da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos nos processos do tribunal do júri: a experiência da comarca de Duque de Caxias/RJ. Cadernos Estratégicos de Direitos Humanos, Rio de Janeiro, v. 1, p. 198-218, 2018.

SOUZA, José Augusto Garcia de. A Defensoria Pública e o Código de Processo Civil de 2015: Novos Caminhos - e Responsabilidades - para uma instituição enfim essencial. *In*: Defensoria Pública: Coleção Repercussões do Novo CPC. v. 5. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 469-527.

LEGALE, Siddharta; RIBEIRO, Raisal; SÁ, Maria Carolina Ribeiro de. **Reeleição indefinida e os direitos políticos nos sistemas internacionais de proteção.** [S.L.]: Clínica IDH - NIDH – UFRJ, 2021.

LIMA, Lucas Carlos; FELIPPE, Lucas Mendes. A expansão da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos através de opiniões consultivas. **Anuario mexicano de derecho internacional, Ciudad de México**, v. 21, p. 125-166, 2021.

ZAFFARONI, Raul Eugenio. **Voto Dissidente do Juiz Raúl Zaffaroni sobre a Opinião Consultiva OC-28/21.** Série A, nº 28. Costa Rica, 2021. p.10. Disponível em:
[https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.corteidh.or.cr%2Fdocs%2Fopiniones%2Fvotos%2Fvsa_zaffaroni_28_esp.docx&wdOrigin=BR](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.corteidh.or.cr%2Fdocs%2Fopiniones%2Fvotos%2Fvsa_zaffaroni_28_esp.docx&wdOrigin=BROWSELINK)
OWSELINK. Acesso em: 15 fev. 2022.