
APONTAMENTOS ACERCA DA EFETIVIDADE DAS SENTENÇAS PROFERIDAS PELA CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS: EVOLUÇÃO E NOVOS DESAFIOS

*THE EFFECTIVENESS OF JUDGMENTS DELIVERED BY THE
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS: EVOLUTION AND
NEW CHALLENGES*

*Andréa Alves de Albuquerque Othon
Especialista em Direito Público. Procuradora Federal atualmente lotada na
Procuradoria Regional Federal da 1ª Região*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Breve referência ao sistema jurídico europeu de direitos humanos; 2 Corte Europeia de Direitos Humanos: princípios e procedimentos; 2.1 Princípios norteadores do sistema europeu de direitos humanos; 2.2 Procedimentos gerais para apuração de violação a direitos humanos; 3 O cumprimento das decisões da CtEDH e a controvérsia acerca da eficácia de suas sentenças; 3.1 Responsabilidade internacional e reparação de danos; 3.2 Medidas satisfativas; 3.3 O Protocolo n.º 15; 4 Casos emblemáticos da CtEDH e consequências jurídico-políticas nacionais; 5 Conclusão; Referências.

RESUMO: Nos últimos anos, a Corte Europeia de Direitos Humanos vem fixando diversas medidas verdadeiramente reparatórias em suas sentenças, visando a compensar o indivíduo pela violação de seus direitos. Entretanto, tal constatação gera, por vezes, evidente conflito entre o princípio da soberania nacional, exacerbado pelo patriotismo dos órgãos constitucionais, e a jurisdição internacional, cuja aceitação pressupõe tolerância pelos governos políticos dos Estados-partes da Convenção Europeia de Direitos Humanos, podendo chegar a comprometer a efetividade do sistema europeu de proteção aos direitos humanos como um todo. Assim, o presente trabalho tem por objetivo analisar a eficácia do sistema europeu de cooperação internacional no tocante à defesa dos direitos humanos, sob o lastro do binômio tolerância versus patriotismo constitucional, dando ênfase à avaliação das principais consequências jurídico-políticas nacionais decorrentes do cumprimento das decisões proferidas pelo Tribunal de Estrasburgo.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos Humanos. Corte Europeia de Direitos Humanos. Convenção Europeia de Direitos Humanos. Medidas Satisfativas. Efetividade de Decisões. Reparação de Danos.

ABSTRACT: In recent years, the European Court of Human Rights is truly setting several reparatory measures on their sentences, aiming to compensate the individual for violation of their rights. However, this fact raises sometimes conflict between the principle of national sovereignty, exacerbated by the patriotism of the constitutional bodies, and the international jurisdiction, whose acceptance presupposes tolerance by the political governments of States Parties to the European Convention on Human Rights, reaching to compromise the effectiveness of the European system of protection of human rights as a whole. Thus, this study aims to examine the effectiveness of the European system of international cooperation for the protection of human rights under the ballast tolerance versus constitutional patriotism, emphasizing the assessment of major national legal and political consequences of compliance decisions given by the Court of Strasbourg.

KEYWORDS: Human Rights. European Court of Human Rights. European Convention on Human Rights. Satisfactive Measures. Enforcement of Judgments. Damage Compensation.

INTRODUÇÃO

Após o fim da Segunda Guerra Mundial e o início da Guerra Fria, os Estados europeus ocidentais, na tentativa de unificar a Europa, com a finalidade de salvaguardar e realizar os ideais e princípios que constituíam sua tradição comum, assim como facilitar seu progresso econômico e social, tendo, entre outros objetivos, o de proteger os direitos humanos e liberdades fundamentais, fundaram o Conselho de Europa, em 1949, na cidade de Estrasburgo (França), historicamente marcada pela disputa franco-alemã de séculos anteriores. Seria, então, um marco no estabelecimento de uma Europa ocidental unida e, sobretudo, democrática.

Nesse contexto, os Estados precursores do Conselho da Europa aceitaram a internacionalização da temática dos direitos humanos, firmando, em 1950, a Convenção Europeia para Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH). Desde então, o sistema de Estrasburgo sofreu uma enorme expansão e foi fortalecido diante da necessidade de tornar o poder supranacional mais democrático, com o influxo de Estados da Europa central e oriental, cuja filiação à Convenção assinalou uma ruptura com seu passado autoritário.

Ocorre que, como será visto, a criação de um tribunal internacional de direitos humanos, com a competência de obrigar o cumprimento de normas supracionais em sobreposição à Constituição e aos Tribunais Supremos de cada Estado, gerou – e gera até hoje – potenciais conflitos.

Se antes os julgados da Corte de Estrasburgo eram criticados pela falta de clareza e consistência, hoje parlamentares e juristas de diversos Estados europeus acusam a Corte de ter uma postura excessivamente ativa, de maneira a interferir em decisões que, em tese, deveriam ser tomadas pelos próprios governos internos.

Esse embate entre os interesses de um Estado soberano e as necessidades de uma sociedade europeia voltada à proteção supranacional de direitos humanos tem comprometido, em determinadas circunstâncias, a eficácia das decisões da Corte Europeia de Direitos Humanos e, conseqüentemente, do sistema jurídico europeu de proteção a esses direitos como um todo.

Assim, o presente trabalho tem por objetivo analisar a eficácia do sistema europeu de cooperação internacional no tocante à defesa dos direitos humanos, sob o lastro do binômio tolerância versus patriotismo constitucional¹, dando ênfase à avaliação das principais conseqüências

1 POLLICINO, Oreste. *International courts and constitutions: history, rules and comparative law*. A proteção dos direitos fundamentais na União Europeia. Roma. Universidade Tor Vergata, jun. 2016.

jurídico-políticas nacionais decorrentes do cumprimento das decisões proferidas pelo Tribunal de Estrasburgo.

1 BREVE REFERÊNCIA AO SISTEMA JURÍDICO EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS

O sistema europeu de proteção de direitos humanos configura um complexo regime de amparo aos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais que abrange mais de 820 milhões de pessoas presentes no continente europeu. Foi criado no contexto do pós-guerra, sob os anseios por proteção dos direitos humanos de indivíduos que haviam sofrido inúmeras e gravosas consequências no conflito.

Com efeito, para fazer frente a um mundo evidentemente dividido entre Estados Unidos e União Soviética, e com vistas a evitar novo confronto armado, que havia dizimado a população e os enfraquecido política, econômica e socialmente, os Estados da Europa Ocidental decidiram reunir-se, sob a bandeira da garantia de direitos humanos, do regime democrático e do Estado de Direito.

Seguindo os ensinamentos de ANDRÉ RAMOS²:

[...] Essa busca de sinergia e cooperação fez nascer várias organizações internacionais no seio da Europa Ocidental. Em 1948, foi assinado o Tratado de Bruxelas pela França, Holanda, Luxemburgo, Bélgica e Reino Unido, para fins de segurança e defesa militar recíproca. Esse tratado vai dar origem em 1954 à União da Europa Ocidental (UEO), que incorporou ainda a Alemanha (10 anos depois da derrota nazista) e a Itália. Em 1951, é assinado o Tratado de Paris, que criou a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), dando início ao processo de integração europeu, visando o fortalecimento das economias europeias ocidentais. E, nesse contexto, explica-se o surgimento do Conselho da Europa, em 1949, que fecha o ciclo da “defesa dos valores da Europa Ocidental” ao pregar democracia e direitos humanos, em contraponto ao comunismo real dos países vizinhos europeus da esfera de influência soviética.

O Conselho da Europa, inicialmente formado por Bélgica, Dinamarca, França, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Suécia e Reino Unido, assinou, em 4 de novembro de 1950, a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais

2 RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 147.

(CEDH), instrumento jurídico primordial na estrutura do sistema europeu de direitos humanos.

A CEDH pode ser ratificada por qualquer Estado europeu, desde que democrático e cujo território esteja abrangido, ainda que em parte, pela Europa³. Ela assegura, basicamente, quatro grupos de direitos⁴: a) direitos absolutos, isto é, que não podem sofrer derrogação pelos países, como a vida, a liberdade e a proibição de tortura e escravidão (arts. 2º ao 5º); b) direitos procedimentais, que devem traduzir remédios processuais efetivos a nível nacional, a exemplo do devido processo legal e do princípio “não há pena sem lei” (arts. 6º e 7º e 13º); c) direitos individuais como parte da comunidade, tais como liberdade de consciência, pensamento, privacidade, casamento e religião (arts. 9º a 12º); d) direitos residuais, como propriedade, direito de votar e educação.

Conforme lição de RAMOS⁵, o destaque deste sistema projetado pela CEDH não é a extensão do rol de direitos resguardados, mas sim a implementação de um mecanismo coletivo de controle, internacional e independente, baseado inicialmente em dois órgãos específicos, a Comissão Europeia e o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

Hoje, tais órgãos foram unificados sob o título de Corte Europeia de Direitos Humanos (CtEDH), que possui jurisdição sobre os Estados-partes da CEDH e atua em parceria com o Comitê de Ministros do Conselho da Europa, órgão político de aferimento de responsabilização.

Nesse passo, o sistema jurídico europeu de proteção aos direitos humanos foi, inicialmente, concebido para restringir à Comissão Europeia de Direitos Humanos e à Corte – hoje unificados – a competência para a interpretação e aplicação da CEDH. O indivíduo não detinha, portanto, capacidade postulatória para deduzir pretensão baseada em violação à Convenção no âmbito da Corte.

Entretanto, com a crescente demanda de ações e o aumento constante de negócios entre os Estados partes, além de tais órgãos terem sido fundidos, reconheceu-se legitimidade às vítimas para suscitar a violação de direitos abrangidos pela Convenção.

Sobre o ponto, RAMOS⁶ vai além, ao afirmar que a queda do Muro de Berlim foi determinante para o antigo sistema bifásico ceder lugar a uma jurisdição única e ao alcance de todos, com o fim de estimular a

3 Ibidem, p. 149.

4 REPETTO, Giorgio. *International courts and constitutions: history, rules and comparative law. A proteção dos direitos no sistema CEDH e a Corte de Estrasburgo*. Roma, Universidade Tor Vergata, jun. 2016.

5 Idem, p. 150-151.

6 Op. cit., p. 154.

transformação dos países orientais europeus em sociedades democráticas e, principalmente, capitalistas liberais:

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

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

Pelo contrário, havia o desejo dos Estados capitalistas de estimular os indivíduos a questionarem o “entulho autoritário” do antigo bloco comunista perante a Corte de Estrasburgo. Por isso, rapidamente foram engendradas modificações na Convenção para facilitar o acesso do indivíduo ao sistema europeu de direitos humanos.

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

2 CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS: PRINCÍPIOS E PROCEDIMENTOS

2.1 Princípios norteadores do sistema europeu de direitos humanos

Atualmente, quarenta e sete nações estão abrangidas pelo sistema, reconhecido como o regime internacional mais efetivo no tocante à aplicação

e cumprimento de direitos humanos. Nenhuma democracia jamais denunciou os termos da Convenção⁷.

Tal constatação decorre, principalmente, pelo fato de a Convenção Europeia de Direitos Humanos ser considerada um instrumento vivo, devendo sempre ser interpretada de acordo com a realidade atual de cada Estado e suas condições socioculturais e econômicas⁸.

Esta abordagem tem permitido o desenvolvimento, nos últimos anos, de obrigações impostas positiva e especificamente pela Corte, cujo efeito tem sido o aumento da proteção dos direitos humanos de grupos vulneráveis, como vítimas de estupro, violência doméstica e tráfico de seres humanos.

Importante ressaltar, contudo, que, apesar de a CEDH ser um importante instrumento na internacionalização das garantias de direitos humanos e liberdades fundamentais, dispensando proteção judicial para além do Estado-parte, ela também convive com as normas internas de cada país, as quais podem conferir-lhe status constitucional ou tão somente natureza legal no âmbito do ordenamento jurídico pátrio.

Isto é, embora a universalidade, indivisibilidade e interdependência sejam características substanciais dos direitos humanos, é de cada Estado a responsabilidade principal de assegurar o respeito e cumprimento efetivo de sua jurisdição. Daí é que se fala nos princípios da subsidiariedade, da proporcionalidade e da margem de apreciação nacional, constituindo a CEDH garantia adicional de proteção a direitos humanos.

Segundo o princípio da subsidiariedade, extraído dos art. 35⁹ da CEDH, o mecanismo de proteção dos direitos humanos engendrado pela Corte de Estrasburgo é considerado subsidiário aos recursos oferecidos pelo ordenamento interno de cada Estado, de modo que a Corte deverá ser acionada tão somente se houver falha dos Estados-partes em garantir o efetivo respeito à Convenção¹⁰.

7 DONALD, Alice; GORDON, Jane; LEACH, Philip. *The UK and the european court of human rights*. Londres: London Metropolitan University/Human Rights and Social Justice Research Institute, 2012. 241p. p. vi.

8 Sobre o tema, registre-se o exemplo de DONALD, GORDON e LEACH (op. cit., p. 18): “For example, in a landmark decision in 1978, the ECtHR held that the birching of a school boy on the order of a juvenile court was a ‘degrading punishment’ contrary to Article 3 of the Convention, even though corporal punishment had previously been regarded as a normal sanction”.

9 “1. O Tribunal só pode ser solicitado a conhecer de um assunto depois de esgotadas todas as vias de recurso internas, em conformidade com os princípios de direito internacional geralmente reconhecidos e num prazo de seis meses a contar da data da decisão interna definitiva”.

10 ARANTES, Amanda Carolina Cota; FRANCO, Karina Marzano; CASTRO, Bruno Braz. A Corte europeia de direitos humanos. In: OLIVEIRA, Bárbara da Costa Pinto; SILVA, Roberto Luiz (Org). Manual de direito processual internacional. São Paulo: Saraiva, 2012. 596-629. Ressalte-se, no ponto, passagem de DONALD, GORDON e LEACH (op. cit., p. 16): “The Interlaken Declaration adopted by Council of Europe states in 2010 emphasised the: ‘subsidiary nature of the supervisory mechanism established by the Convention and

O princípio da proporcionalidade, por sua vez, é tomado como o cerne de investigação da Corte quanto à razoabilidade de sua ingerência sobre o direito interno. Como visto, alguns direitos previstos na Convenção são absolutamente inderrogáveis, a exemplo da proibição à tortura e à escravidão, enquanto outros podem sofrer limitação em determinadas circunstâncias, nos casos, *vg.*, de conflito entre segurança pública e liberdade de pensamento, consciência e religião.

Segundo a doutrina¹¹, a limitação dos direitos humanos deve observar os seguintes requisitos: estar prescrita em lei, partindo-se do pressuposto de que a restrição não é arbitrária, irracional ou ineficaz; perseguir um ou mais direitos particulares legítimos; ser necessária em uma sociedade democrática, como resposta a uma necessidade social imperiosa; e ser proporcional ao objetivo legitimamente perseguido. Assim, a avaliação da proporcionalidade da medida deverá questionar se uma abordagem menos restritiva poderia ter sido dada ao panorama apresentado.

Por sua vez, o princípio da margem de apreciação nacional defende que “as particularidades culturais e socioeconômicas entre Estados Contratantes garantem-lhes certa margem para diferir uns dos outros na aplicação e interpretação da Convenção”¹², de maneira que o tribunal deve levar em consideração as características de cada país na apreciação do caso que lhe foi posto. Por conseguinte, ainda que uma situação configure violação a direitos humanos em um determinado país, ela pode ser considerada aceitável em outro, não obstante ambos tenham ratificado a mesma Convenção¹³.

Os princípios balizadores do sistema – principalmente subsidiariedade e margem de apreciação nacional –, se, à primeira vista, podem ser interpretados como denegação de justiça internacional, já que tradições nacionais majoritárias não sofreriam o crivo da Corte¹⁴, à segunda, traduzem o espírito de cooperação e jurisdição internacional,

notably the fundamental role which national authorities, i.e. governments, courts and parliaments must play in guaranteeing and protecting human rights at the national level”.

11 DONALD, GORDON; LEACH. *op. cit.*, p. 17.

12 ARANTES; FRANCO; CASTRO. *op. cit.*, p. 614-615.

13 “O caso típico do reconhecimento de uma “margem de apreciação” aos Estados pela Corte é *Handyside* × Inglaterra, de 1976. A circulação de um livro escolar havia sido impedida pelas cortes inglesas, sob o argumento de que havia conteúdo obsceno. Em outros países europeus, entretanto, a publicação circulava livremente. A Corte, provocada para declarar se houve violação ao artigo 10 – direito à liberdade de expressão –, afirmou que não há um conceito uniforme de moral entre os países europeus. Assim, haveria uma margem para cada Estado analisar o que seria obsceno ou não, de acordo com seu ordenamento jurídico e os valores morais vigentes à época”. (*Ibidem*. p. 615).

14 Cf. RAMOS, p. 167.

reforçando a legitimidade de criação de um sistema jurídico europeu de proteção a direitos humanos, com a previsão de direitos e deveres práticos e efetivos e a imposição de obrigações positivas.

É certo que, como será visto adiante, a ameaça de inefetividade do sistema europeu de direitos humanos não está superada, mesmo porque o patriotismo constitucional, isto é, a defesa exacerbada da aplicação da Constituição pátria sempre leva ao conflito soberania nacional versus jurisdição internacional.

Contudo, há de se ter em mente que a proteção aos direitos humanos é tão relativa quanto a supremacia de cada Estado, no sentido de que ambas suportam limitações impostas tanto pelo sistema jurídico interno quanto pelo internacional. Desse modo, ainda que sofra autocontenção em decorrência de regras esculpidas pelos países convenientes, a CtEDH vem caminhando para a concretização de suas decisões.

2.2 Procedimentos gerais para apuração de violação a direitos humanos

Atualmente, duas instituições marcam o sistema europeu de proteção de direitos humanos: a Corte Europeia de Direitos Humanos (CtEDH) e o Comitê de Ministros. Como visto anteriormente, a CtEDH é fruto da junção de competências da Comissão e da Corte, ocorrida com a vigência do Protocolo n.º 11 à Convenção, o qual, além de tornar a Corte a única responsável por decidir sobre questão que envolva a aplicação e a interpretação da Convenção, tornando sua jurisdição obrigatória, reconheceu o direito de petição individual perante o órgão jurisdicional¹⁵.

A Corte de Estrasburgo, composta por tantos juízes quantos são os Estados partes da Convenção, além de ser competente pela análise da admissibilidade da petição e pela tentativa de solução amigável e apreciação contraditória, pode emitir opiniões consultivas acerca de questões concernentes à interpretação e aplicação da Convenção, sempre que o Comitê de Ministros do Conselho da Europa assim solicitar, sob voto da maioria de seus membros¹⁶.

É que o procedimento bifásico (Comissão e Corte) tornava demasiado lento o antigo sistema europeu de proteção de direitos humanos, porquanto o caso só era levado à Corte após a análise da admissibilidade e fracassada a conciliação perante a Comissão Europeia, isso quando não era adjudicado ao Comitê de Ministros, que possuía competência residual decisória¹⁷.

15 CEDH, arts. 32 e 34.

16 CEDH, arts. 32, 47 e 52.

17 RAMOS, p. 157.

Com a mudança, os julgamentos da Corte cresceram exponencialmente: até 1998 – data da vigência do Protocolo n.º 11 –, a Comissão havia recebido aproximadamente 45 mil petições, muito embora a Corte tenha julgado somente 837 casos. Já em 2015, de acordo com o Relatório Anual de 2015 emitido pela Corte Europeia, foram decididas 45.576 ações¹⁸.

De um lado, o sistema europeu ganhou relevância e cada vez mais os indivíduos o procuram, gerando conflitos entre jurisdições justapostas (os conflitos entre os Tribunais Supremos de cada Estado e a Corte Europeia são cada vez mais evidentes) e reclamos por implementação efetiva das decisões de Estrasburgo.

Por outro lado, o congestionamento de casos preocupa, pois uma Corte com 47 juízes analisa atualmente violações de direitos humanos em um agregado de mais de 823 milhões de pessoas, o que pode sugerir necessidade de profunda reflexão sobre o que se espera de um “Tribunal Internacional de Direitos Humanos”¹⁹.

E, justamente no intuito de respeitar a soberania dos Estados e restringir a jurisdição da Corte aos casos mais emblemáticos de violação de direitos, foram concebidas várias regras de acesso à Corte de Estrasburgo.

Após a vigência do Protocolo n.º 14, a CtEDH foi dividida do seguinte modo: Tribunal Pleno (Grand Chamber), composto por 17 juízes; e cinco Seções (Chambers), com 7 juízes cada, subdivididas, por sua vez, em Comitês (Committee) de três juízes por período determinado.

Os processos, quando ajuizados na Corte, são distribuídos entre as cinco Seções e, então, encaminhados a um de seus juízes, para análise de admissibilidade. A decisão do juiz singular é definitiva quanto à inadmissibilidade ou arquivamento da petição.

Sobre a admissibilidade, é necessário o preenchimento das seguintes condições da ação²⁰: conflito entre direito de indivíduo versus Estado parte da CEDH²¹; violação prevista e ocorrida após a assinatura da Convenção;

18 *Annual Report 2015 of the European Court of Human Rights, Council of Europe*. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Documents/Annual_Report_2015_ENG.pdf>. Acesso em set./2016. P. 189.

19 RAMOS, op. cit., p. 158.

20 CEDH, art. 35.

21 “Os indivíduos, grupos de indivíduos ou organizações não governamentais sob a jurisdição dos Estados-membros são legitimados a propor ações de apuração da responsabilidade internacional por violação de direitos humanos de sua titularidade. Assim, não há – como no sistema interamericano de direitos humanos – a possibilidade de uma organização não governamental processar um Estado por violação de direitos humanos de terceiros: só tem legitimidade ativa para propor ações que tutelem seus próprios direitos. Essa restrição

exaurimento de remédios nacionais; ajuizamento dentro do prazo de seis meses após a decisão definitiva de âmbito nacional; e significativo prejuízo decorrente da violação do direito suscitado.

Caso não declarada a inadmissibilidade, o processo é adjudicado ao Comitê de três juízes, o que geralmente ocorre quando já há posição pacificada na Corte sobre o assunto, ou é passado diretamente para a Seção. O Comitê tem competência para proferir uma sentença de mérito sumária quando a interpretação ou a aplicação da Convenção já estiver consolidada na Corte EDH, sendo também irrecorrível. Na hipótese de não haver unanimidade entre os três juízes, o caso é analisado pela Seção.

O juiz singular e o Comitê constituem-se, pois, em órgãos de filtragem de causas, podendo-se aferir sua eficácia e importância tão somente pelo número de ações não admitidas no ano de 2015: das 45.576 decisões proferidas pela Corte, 43.135 foram no sentido de inadmissibilidade ou arquivamento, totalizando quase 95% das sentenças²².

Por fim, registre-se que o caso pode ser remetido pela Seção diretamente ao Tribunal Pleno, quando denote que o tema em questão é controverso. Ademais, o Tribunal Pleno também funciona como órgão de segundo grau de jurisdição, competente para o exame de eventual recurso ajuizado face às decisões proferidas por uma Seção.

3 O CUMPRIMENTO DAS DECISÕES DA CTEDH E A CONTROVÉRSIA ACERCA DA EFICÁCIA DE SUAS SENTENÇAS

3.1 Responsabilidade internacional e reparação de danos

A responsabilidade é característica primordial de um sistema jurídico. Não há como se pensar em defesa de direitos e cumprimento de deveres sem um mecanismo jurisdicional que garanta a reparação do dano ou a imposição de sanções de coerção ao violador da norma jurídica.

No plano internacional, a responsabilidade tem fundamento no princípio da igualdade soberana entre os Estados e subsiste para o fim de assegurar o desenvolvimento das relações entre as nações, com base na paz e na segurança coletiva. No entanto, “[...]o problema grave de nosso

atomiza as demandas perante a Corte, que possuem caráter individual e não coletivo. Não é necessária a nacionalidade do Estado-réu ou sequer que a estadia no território seja regular. Mesmo estrangeiros em situação irregular podem processar um Estado-réu perante a Corte EDH e sair vitoriosos” (RAMOS, p.159).

22 *Annual Report 2015 of the European Court of Human Rights, Council of Europe*. p. 189.

tempo, na leitura de Bobbio, não é mais declarar ou fundamentar os direitos humanos, mas sim protegê-los com efetividade, ou seja, implementá-los”²³.

Com efeito, a responsabilização dos Estados, com a imposição de sanções em face do descumprimento de deveres previamente assentidos, é essencial para reafirmar a juridicidade das normas internacionais, especialmente as que tratam de direitos humanos, muito embora o simples estabelecimento de medidas coercitivas não seja suficiente a um sistema jurídico eficaz. Nesse sentido, cumpre transcrever a lição de ACCIOLY²⁴:

Da mesma forma esvazia o direito internacional de seu conteúdo jurídico e de sua efetividade a pretensão de querer reduzi-lo a conjunto de postulados de moral internacional. Se o direito se torna impreciso, perde grande parte de sua eficácia.

[...] O argumento da ausência de sanções reflete o erro essencial dessa concepção: considerar o estado como a única fonte de direito. Paul REUTER (1961) enfatiza “a recusa do monopólio” sobre o direito, na linha de Ph. JESSUP e Alfred VERDROSS. Quanto mais perfeita a ordem jurídica, menor a necessidade de coação. Esta pode existir como potencialidade, sem necessariamente ter de ser transformada em medidas coercitivas ou sem que haja relação direta entre o estado, responsável pela violação, e os estados que reajam a tal violação.

Na realidade, a fim de dar efetividade ao sistema jurídico de direitos humanos, é preciso que a Corte competente para o julgamento das causas que tratem sobre o tema emane decisões satisfativas e concretas que tenham o condão de rechaçar, na prática, a violação ao texto da Convenção.

Assim, uma vez caracterizados a existência de um fato internacionalmente ilícito, o resultado lesivo e o nexa causal entre ambos, a Corte deve estar apta a determinar a reparação do dano sofrido pelo indivíduo autor.

Um dos problemas da falta de ineficácia das decisões da Corte reside, justamente, no tipo de reparação determinado. Por muito tempo, entendeu-se que a natureza jurídica da ação ajuizada perante a CtEDH, a teor do art.

23 RAMOS, André de Carvalho. Responsabilidade internacional do estado por violação dos direitos humanos. *Revista CEJ*, Brasília, v. 9, n. 29, p. 53-63, abr./jun. 2005.

24 ACCIOLY, Hildebrando; CASELLA, Paulo Borba; NASCIMENTO E SILVA, G.E. do Nascimento. *Manual de Direito Internacional Público*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 74-75.

50 da Convenção (hoje art. 41²⁵), era exclusivamente declaratória, apesar de vinculante. Isto é: buscava-se a declaração da violação de direitos humanos, para que, após, o Estado condenado escolhesse os mecanismos internos mais adequados para a reparação devida. E, apenas na hipótese de o Estado não reparar o dano, é que se pleiteava a condenação do infrator ao pagamento de uma multa pecuniária. Tal procedimento constituía, nas palavras de André RAMOS, uma trava de segurança²⁶ esculpida e estimulada pelos Estados, a fim de resguardar sua soberania e independência à época da assinatura da Convenção:

Foi criado um falso comprometimento dos Estados europeus com os direitos humanos internacionais, pois a sentença da Corte é vinculante (artigo 46), porém pode ser substituída por uma “satisfação equitativa” (artigo 41), bastando o Estado comunicar que, em face do seu próprio Direito, não é possível a cessação do ilícito ou restituição na íntegra à situação anterior à violação.

Muito cômodo para os Estados europeus. Não precisariam sequer alterar seu próprio ordenamento ou enfrentar a difícil questão de superar coisa julgada interna ou um posicionamento de seu Tribunal Constitucional.

Ocorre que, com o aumento exponencial de demandas e a erosão da credibilidade da própria Corte nos casos em que apenas a cessação do ilícito e a restauração do direito violado seriam bastantes ao indivíduo, o sistema europeu de direitos humanos passou a dar uma nova interpretação ao dispositivo que previa a reparação de danos e começou a autorizar medidas de caráter genuinamente satisfativo, a exemplo de obrigações de fazer e não fazer.

Acerca da desnecessidade de introdução de nova norma no regramento jurídico internacional, sendo suficiente a mudança de interpretação extraída da razão de existência de determinado dispositivo – o que reforça o caráter da Convenção como instrumento vivo do sistema europeu de direitos humanos –, cumpre transcrever a lição de ACCIOLY²⁷:

25 “Art. 41o. Reparação razoável. Se o Tribunal declarar que houve violação da Convenção ou dos seus protocolos e se o direito interno da Alta Parte Contratante não permitir senão imperfeitamente obviar às consequências de tal violação, o Tribunal atribuirá à parte lesada uma reparação razoável, se necessário”.

26 *Processo internacional de direitos humanos*, p. 170.

27 *op. cit.*, p. 653-654.

Seja qual for o modo de elaboração das normas de direito internacional, qualquer que seja o objeto desse direito, cumpre assinalar em relação ao positivismo (ou voluntarismo) jurídico que o direito não é principalmente vontade, mas essencialmente razão e justiça. No ato jurídico, que é o enunciado de qualquer norma legal ou convencional, encontra-se a conjugação de operação da inteligência e da vontade. A deliberação e o julgamento que lhe põe termo são atos da razão. A vontade tem, aqui, papel secundário. Ela assume a ideia que a inteligência lhe propõe; ela confere-lhe eficácia. É, assim, da razão que a norma tira a sua essência.

3.2 Medidas satisfativas

Hoje, na hipótese de decisão desfavorável proferida pela CtEDH, os Estados-partes da Convenção podem ser condenados ao cumprimento de três obrigações: pagar uma compensação monetária (satisfação equitativa); tomar medidas individuais em favor do requerente, a fim de restaurar-lhe, o máximo possível, à situação anterior ao ilícito (*restitutio in integrum*); e adotar medidas gerais, com o objetivo de assegurar que violações similares não se repitam no futuro²⁸.

O art. 46²⁹ da Convenção atribui ao Comitê de Ministros, composto pelos Ministros de Relações Exteriores de cada Estado-Membro do Conselho Europeu, poderes de supervisionar a execução das sentenças da Corte pelos Estados.

A partir da Resolução n.º 3, de 2004, o Comitê decidiu engajar-se, mediante uma abordagem mais pró-ativa, na assistência dos Estados quanto à identificação e promoção do conteúdo das medidas corretivas requeridas. Por meio do citado instrumento, o Comitê convidou a Corte a esclarecer quais medidas – obrigações de fazer e não fazer – o Estado-réu deveria tomar para fazer cumprir a decisão que lhe foi imposta, numa

28 ISSAEVA, Maria; SERGEEVA, Irina; e SUCHKOVA, Maria. Execução das decisões da corte europeia de direitos humanos na Rússia: avanços recentes e desafios atuais. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 8, n. 15, p. 68-90, dez./2011.

29 "Artigo 46º [...] 2. A sentença definitiva do Tribunal será transmitida ao Comitê de Ministros, o qual velará pela sua execução. [...] 4. Sempre que o Comitê de Ministros considerar que uma Alta Parte Contratante se recusa a respeitar uma sentença definitiva num litígio em que esta seja parte, poderá, após notificação dessa Parte e por decisão tomada por maioria de dois terços dos seus membros titulares, submeter à apreciação do Tribunal a questão sobre o cumprimento, por essa Parte, da sua obrigação em conformidade com o nº 1. 5. Se o Tribunal constatar que houve violação do nº 1, devolverá o assunto ao Comitê de Ministros para fins de apreciação das medidas a tomar. Se o Tribunal constatar que não houve violação do nº 1, devolverá o assunto ao Comitê de Ministros, o qual decidirá pela conclusão da sua apreciação".

clara indicação de que os novos líderes do Conselho da Europa não mais defendiam a satisfação equitativa pura³⁰.

A determinação de medidas gerais aos Estados-partes ganhou relevância com a abertura da Corte ao ajuizamento de causas por indivíduos, quando a quantidade de processos ajuizados se multiplicou a ponto de fazer a Corte atentar para a prevenção de demandas repetitivas.

WILDHABER resume oito ações a serem tomadas pela Corte em um procedimento piloto padrão, a saber: 1) a Corte EDH identifica uma causa que revela um problema comum a um grupo de indivíduos; 2) a Corte reconhece que esse problema comum já ocasionou outras ações perante a Corte ou que ainda pode gerar; 3) a Corte escolhe medidas gerais que devem ser adotadas pelo Estado; 4) a Corte determina que tais medidas devem ser aplicadas inclusive para os casos já propostos; 5) a Corte EDH reúne todos os casos pendentes da mesma matéria; 6) a Corte EDH utiliza a parte dispositiva da sentença para obrigar o Estado a adotar também medidas gerais; 7) a Corte adia qualquer decisão sobre a satisfação equitativa (para evitar que o Estado considere o caso “encerrado” pelo pagamento de uma pequena soma em dinheiro) e 8) a Corte mantém um diálogo com o Estado e com o Comitê de Ministros e outros órgãos (Comissário de Direitos Humanos do Conselho da Europa etc.) sobre o andamento do caso³¹.

O caso *Broniowski v. Poland* (2004) marca o início da fase de fixação de medidas gerais pela Corte, servindo de precedente para todas as pessoas que se encontravam na mesma situação do autor na Polónia, qual seja, haviam perdido suas terras para a então União Soviética e, por isso, deveriam ser compensadas.

Cite-se, ainda como exemplo – bem sucedido – de implantação de medidas gerais, *Jordan v. UK*, que motivou a alteração da legislação do Reino Unido para que o Estado leve a cabo investigação que possa resultar em morte do investigado: ela deve preencher os requisitos de eficácia, independência, prontidão, acessibilidade à família e escrutínio público suficiente para assegurar a prestação de contas³².

Já de acordo com a Recomendação n.º 2, de 2000, do Comitê de Ministros, no que respeita às medidas individuais, “a reabertura dos procedimentos judiciais nacionais provaram ser o meio mais eficiente, senão o único, de atingir o *restitutio in integrum*”, especificamente quando:

30 RAMOS, p. 173.

31 *Ibidem*, p. 175-178.

32 DONALD, GORDON; LEACH. *Op. cit.*, p. 46.

- (i) a parte lesada continua a sofrer consequências negativas em decorrência da decisão nacional, que não podem ser compensadas com a reparação razoável e que apenas podem ser alteradas com o reexame ou a reabertura do procedimento, e
- (ii) o acórdão da Corte chega à conclusão de que (a) a decisão interna impugnada é, quanto ao mérito, contrária à Convenção, ou (b) a violação constatada ocorreu em virtude de erros ou falhas processuais de uma gravidade tal que suscita fortes dúvidas sobre a decisão final do processo nacional³³.

A implementação de medidas individuais a fim de restituir integralmente à parte autora seu direito violado tem como caso decisivo *Görgülü v. Alemanha* (2004), em que a Corte de Estrasburgo, contrariando decisão prévia do Tribunal nacional, determinou que a Alemanha possibilitasse o acesso do autor a seu filho, fruto de relacionamento não matrimonial e adotado por terceiro, sem conhecimento do requerente pai biológico. Também em *Sejdovic v. Itália* (2006), a CtEDH determinou novo julgamento do autor no plano nacional, por violação ao direito de ser submetido ao devido processo legal³⁴.

Como pode se ver, as medidas corretivas, tanto individuais quanto aquelas que asseguram a não-repetição das violações, podem ter implicações imediatas para o Poder Legislativo, Executivo ou mesmo Judiciário do Estado-parte, e depender de amplas reformas na esfera interna do Estado-parte, provocando, no mais das vezes, debates sobre a interferência do sistema internacional de Estrasburgo na soberania nacional.

Quer-se dizer, com isso, que a decisão da Corte de Estrasburgo é capaz de envolver mudanças na legislação interna, nas práticas administrativas, na opinião pública ou nas atitudes dos oficiais do Estado em relação a uma prática em particular³⁵.

A concretização de tais medidas, contudo, só pode ser alcançada através de diálogo e cooperação entre o Comitê de Ministros e os Estados-partes envolvidos, devendo pautar-se o processo político na criação de um senso de propriedade das medidas, porquanto:

Reciprocamente, impor medidas especificadas nas sentenças da Corte para as autoridades locais pode produzir o efeito oposto, levando à rejeição de tais medidas e provocando argumentos sobre o fracasso

33 ISSAEVA, Maria; SERGEEVA, Irina; SUCHKOVA, Maria. op. cit. p. 73.

34 Cf. RAMOS, p. 173-174.

35 DONALD, GORDON; LEACH. op. cit., p. 44.

da Corte em entender o contexto político-jurídico do país. O último cenário pode prejudicar a autoridade da Corte³⁶.

3.3 O Protocolo n.º 15

Os Protocolos n.ºs 15 e 16, adicionais à Convenção, foram aprovados em 2013 e encontram-se, atualmente, abertos à ratificação pelos Estados-membros. Embora o Protocolo n.º 16 seja visto como um passo na concretização das decisões da Corte, porquanto estreita os laços entre os ordenamentos interno e internacional, permitindo que os tribunais superiores dos Estados peçam opinião consultiva à CtEDH sobre a interpretação ou aplicação dos direitos da Convenção, o Protocolo n.º 15 divide opiniões, sendo considerado por alguns, a exemplo de RAMOS³⁷, instrumento que esvaece a competência da Corte.

Tal protocolo introduz expressamente, no preâmbulo da Convenção, a aplicação da margem de apreciação nacional e do princípio da subsidiariedade aos processos em curso perante o Tribunal³⁸.

Instada a se pronunciar, a Corte endossou o princípio da subsidiariedade e, quanto à margem de apreciação nacional, afirmou que, muito embora possa ter sua aplicação melhor esclarecida, encontra-se em comunhão com a Declaração de Brighton, emitida pelo Conselho de Europa, e deve ser interpretado como um compromisso entre os Estados a fim de alcançar um consenso sobre o Protocolo como um todo³⁹.

Isso porque o princípio da subsidiariedade serve tanto ao respeito da soberania nacional quanto à proteção dos direitos humanos. O sucesso de sua implementação – e, por conseguinte, a confirmação da efetividade das decisões da Corte – depende de duas condições: a primeira é que os legisladores e os tribunais nacionais estejam cientes e tenham em devida conta a jurisprudência da CtEDH, incluindo processos relativos a outros países; a segunda condição é que o Tribunal de Estrasburgo exerça sua autocontenção quando da interpretação da

36 ISSAEVA, Maria; SERGEEVA, Irina; SUCHKOVA, Maria. op. cit.

37 op. cit., p. 166.

38 “Artigo 1o. No fim do preâmbulo da Convenção, é aditado um novo considerando, cuja redação é a seguinte: ‘Afirmando que, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, incumbe em primeiro lugar às Altas Partes Contratantes assegurar os direitos e liberdades definidos nesta Convenção e nos respetivos Protocolos, e que ao fazê-lo elas gozam de uma margem de apreciação, sob a supervisão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos criado por esta Convenção’”.

39 *Opinion of the Court on Draft Protocol No. 15 to the European Convention on Human Rights*. Adopted on 6 February 2013. Disponível em <http://www.echr.coe.int/Documents/2013_Protocol_15_Court_Opinion_ENG.pdf>. Acesso em: set./2016.

Convenção, respeitando a margem de apreciação dos Estados-Partes, especialmente em casos sensíveis sobre questões morais ou profundas tradições nacionais⁴⁰.

Com efeito, aqui não se consideram os princípios da margem de apreciação nacional ou da subsidiariedade como pontos enfraquecedores do sistema europeu de direitos humanos. Pelo contrário. Eles servem para estreitar as relações entre a Corte e os Estados-partes, em cooperação e respeito recíproco à jurisdição de cada um.

E as decisões da Corte, como se verá adiante, caminham cada vez mais para satisfação plena, não obstante a existência de eventuais debates por parlamentares de alguns países. Há de se ter em mente, mais uma vez, que a proteção aos direitos humanos é tão relativa quanto a supremacia de cada Estado.

À oportunidade, cabe lembrar o real propósito da Corte, expresso em suas próprias *practice directions*: é compensar o autor pelas reais e dolorosas consequências decorrentes da violação de seu direito, e não punir o Estado-parte responsável. O Tribunal não aceita, portanto, pleitos indenizatórios que carregam os rótulos de punitivo ou pedagógico, tentando, isto sim, concentrar-se nas medidas de satisfação consideradas equitativas nas circunstâncias específicas que lhe foram postas⁴¹.

Por fim, transcreve-se lição de Hildebrando ACCIOLY⁴², que transmite o real espírito de cooperação que deve se formar entre os Estados-parte e a Corte, baseado na coexistência e integração dos respectivos ordenamentos jurídicos:

40 Pourgourides, Christos. *Strengthening Subsidiarity: Integrating the Strasbourg Court's Case law into National Law and Judicial Practice*. Skopje, out./2010. Cabe transcrever o exemplo dado sobre o tema: "The path was paved, for the Grand Chamber, by the Chamber judgment in the case of *Opuz v. Turkey* (2009): '... bearing in mind that the Court provides final authoritative interpretation of the rights and freedoms defined in Section I of the Convention, the Court will consider whether the national authorities have sufficiently taken into account the principles flowing from its judgments on similar issues, even when they concern other states' (§ 163)". Disponível em: <http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/20101125_skopje.pdf> Acesso em: out./2016.

41 Disponível em: <www.echr.coe.int/Documents/PD_satisfaction_claims_ENG.pdf>. Acesso em: set./2016. Nesse ponto, vale o seguinte registro: "[...]Consequently, regard will be had to the particular features of each case. The Court may decide that for some heads of alleged prejudice the finding of violation constitutes in itself sufficient just satisfaction, without there being any call to afford financial compensation. It may also find reasons of equity to award less than the value of the actual damage sustained or the costs and expenses actually incurred, or even not to make any award at all. This may be the case, for example, if the situation complained of, the amount of damage or the level of the costs is due to the applicant's own fault. In setting the amount of an award, the Court may also consider the respective positions of the applicant as the party injured by a violation and the Contracting Party as responsible for the public interest. Finally, the Court will normally take into account the local economic circumstances".

42 op. cit., p. 1920.

A conclusão se põe no sentido de insistir que a disjunção entre ordem e poder no sistema internacional abre, talvez, como oportunidade histórica única, brecha para a criação de nova ordem internacional, baseada na cooperação e no consenso, e onde se colocam como pressupostos: (I) modos para encorajar ganhos e vantagens conjuntas; (II) meios para tornar a interdependência melhor e mais aceitável, em vez de procurar simplesmente aprofundá-la; e (III) caminhos que possibilitem a combinação de mecanismos de mercado com esquemas de organização, que administrem adequadamente as desvantagens atuais daqueles países cujo *locus standi* no plano econômico é insatisfatório. Cumpre observar que, esse novo pacto “não é nem necessário nem provável, ele é apenas possível e conveniente, e requer, para a sua concretização, aquele mínimo de utopia na sua formulação, sem o qual o peso dos fatos e dos condicionamentos não será superado.

4 CASOS EMBLEMÁTICOS DA CEDH E CONSEQUÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS NACIONAIS

As sentenças condenatórias mais importantes têm sido as que impõem obrigações de fazer ou não fazer, porque levam a mudanças mais profundas e gerais, provocando, via de regra, alteração legislativa interna no campo dos direitos humanos.

Após a fixação de medidas genuinamente satisfativas pela Corte, o problema passa a ser, então, a ausência de cumprimento e execução dessas sentenças pelas instituições domésticas.

Na lista de países mais reincidentes em Estrasburgo, encontram-se a Ucrânia, Rússia, Turquia, Itália e Hungria⁴³. Muitas de suas ações derivam de problemas sistêmicos ou estruturais relativos à falta de recursos financeiros ou de uma coordenação e organização apropriada de atividades entre os vários órgãos do Estado. Os casos mais graves, contudo, relacionam-se à simples recusa de cumprimento da decisão pelo Parlamento de cada país.

Quanto ao primeiro ponto, dois fatores contribuem para a falta de envolvimento parlamentar dos países em geral no processo de execução das sentenças: a ausência de um procedimento por meio do qual o Parlamento seria informado regularmente de decisões contrárias da Corte e de requerimentos para sua execução feitos pelo Comitê de Ministros; e a

43 Annual Report 2015 of the European Court of Human Rights, *Council of Europe*. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Documents/Annual_Report_2015_ENG.pdf> Acesso em: set./2016. p. 188.

inexistência de obrigação específica do Governo de reportar ao Parlamento sobre o cumprimento das obrigações de direitos humanos internacionais⁴⁴.

No entanto, tais dificuldades vêm sendo substancialmente contornadas com o passar dos anos, podendo-se citar, como exemplo, o caso *Burdov v. Rússia* (2009), que resultou na introdução de remédio antes inexistente na legislação russa, permitindo a reinvidicação de compensação baseada na violação do direito a um julgamento justo e à respectiva execução em tempo razoável.

Ademais, também foi expedido decreto presidencial sobre o monitoramento da aplicação da lei na Federação Russa, que possui, dentre seus objetivos, “assegurar a execução das decisões da Corte EDH que requerem mudança legislativa”.

Outros impactos importantes incluem a reforma legal no Reino Unido para: impedir a retenção indiscriminada de amostras de DNA de indivíduos inocentes; proteger as pessoas de desnecessária violação à sua privacidade durante o curso de investigação secreta; proibir a polícia de parar e revistar pessoas sem suspeita fundamentada, e vetar o trabalho forçado e a servidão no país⁴⁵.

Na Espanha, registre-se que o julgamento da Corte também foi decisivo no sentido de afastar, em relação a condenados membros terroristas do ETA (grupo separatista basco), a aplicação retroativa da doutrina Parot, que garantia o cumprimento integral de 30 anos de prisão, ainda que preenchidos os requisitos para a remissão da pena⁴⁶.

Na França, novas leis foram aprovadas para proteger trabalhadores domésticos do trabalho forçado, enquanto que as crianças cuja paternidade não era reconhecida agora têm direitos iguais de herança. Na Bulgária, a Corte assegurou tratamento humano aos deficientes físicos e mentais; na Áustria, autorizou a adoção por casais do mesmo sexo de filhos de seus parceiros; em Chipre, forçou o país a tomar medidas contra o tráfico sexual; e determinou a interrupção de censura do Estado na TV da Moldávia. Seus julgamentos têm compelido melhorias também em prisões russas, e uma punição mais eficaz da violência doméstica na Turquia⁴⁷.

44 ISSAEVA, Maria; SERGEEVA, Irina; SUCHKOVA, Maria. op. cit., p. 77.

45 DONALD, GORDON; LEACH. op. cit., p. viii.

46 PINHEIRO, Aline. Doutrina Parot - mudança jurisprudencial não retroage, diz corte europeia. *Revista Consultor Jurídico*, out./ 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-out-23/corte-europeia-define-mudanca-jurisprudencia-nao-retroagir>> Acesso em: set./2016.

47 HENLEY, Jon. *Why is the European court of human rights hated by the UK right? The guardian*. Dez/2013. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/law/2013/dec/22/britain-european-court-human-rights>> Acesso em: set./2016.

Por outro lado, o segundo problema de falta de execução das sentenças da Corte, mais difícil de ser contornado, baseia-se em grande parte no fortalecimento aparente, no discurso político, do princípio da soberania, sendo normalmente levantado por países europeus de liderança econômica no cenário mundial.

Nesse sentido, o Parlamento do Reino Unido tem sido relutante – havendo, inclusive, ameaças de denúncia à Convenção – na implementação da sentença da Corte no caso *Hirst v. UK*, no qual se decidiu constituir violação à Convenção o banimento do direito de voto dos presos. Outro caso emblemático pertine à extradição do acusado de terrorismo Abu Qatada para a Jordânia, não obstante tenha a Corte britânica, após longas negociações, finalmente cumprido a decisão da CtEDH⁴⁸.

A juridicidade das normas da Convenção foi, novamente, questionada em 2011 pelo Chefe de Justiça do Reino Unido, quando se pronunciou no sentido de que o Human Rights Act, assinado pelo Parlamento, indicaria que a Corte britânica deveria “levar em conta” as decisões do Tribunal de Estrasburgo e não necessariamente “vincular-se” a elas.

O então Primeiro Ministro britânico, David Cameron, à época, também criticou o sistema europeu de proteção aos direitos humanos, ao afirmar que a Corte corria sério risco de tornar-se um tribunal de pequenas causas, decorrente da enorme quantidade de questões triviais que lhe eram submetidas – tal argumento pode ser de logo rejeitado pela simples análise dos números da Corte: até 2011, de todas as ações intentadas contra o Reino Unido, apenas 0,5% foram condenatórias⁴⁹.

Situação semelhante ocorreu na Rússia, em 2010, onde o discurso do então Presidente da Corte Constitucional, Juiz Zorkin, atraiu severas críticas do Conselho Europeu por considerar, abertamente, a primazia das decisões do Tribunal pátrio sobre as sentenças da Corte Europeia:

[...] o Secretário Geral respondeu no sentido de que direitos humanos gozam de prioridade frente à lei nacional, e que qualquer sentença da Corte EDH que identifica uma incompatibilidade da lei nacional com a Convenção Europeia deve levar a sua modificação (JAGLAND, 2011). Ao mesmo tempo, o Presidente russo recentemente prometeu que a Rússia cumprirá mesmo com decisões de tribunais internacionais que são excessivamente políticas (MEDVEDEV, 2011)⁵⁰.

48 DONALD, GORDON; LEACH. op. cit., p. 126-130.

49 Ibidem, p. 180-181.

50 ISSAEVA; SERGEEVA; SUCHKOVA. op. cit., p. 82.

Mais uma vez, trata-se de evidente conflito entre o princípio da soberania nacional, exacerbado pelo patriotismo dos órgãos estatais, e a jurisdição internacional, cuja aceitação pressupõe tolerância pelos governos políticos dos Estados-partes acerca da imposição de regras da Convenção.

Diante de tais exemplos, é preciso perguntar-se: podem os Estados-membros da Convenção ignorar as decisões da Corte Europeia de Direitos Humanos? A resposta é evidentemente não.

De início, destaque-se que o índice de cumprimento das decisões da Corte aumenta a cada ano, mormente diante da disposição do Tribunal de Estrasburgo em dialogar com os tribunais superiores nacionais, tendo como exemplo proeminente o caso *Al-Khawaja v. UK*⁵¹.

Por outro lado, a implementação de medidas gerais, cujo principal efeito recai na tentativa de redução de demandas repetitivas, vem, a princípio, gerando resultados, o que se denota pelo exame das estatísticas da Corte nos últimos três anos: o volume de casos ajuizados diminuiu expressivamente ano a ano, caindo de 65.600 novos processos em 2013 para 40.600 em 2015⁵².

A principal razão de executoriedade e coercibilidade das decisões da Corte emana do art. 46 da CEDH, segundo o qual os governos devem cumprir, isto é, seguir – não ignorar ou levar em consideração – as decisões definitivas da Corte Europeia. E os respectivos Parlamntos de todos os Estados-partes da Convenção, ao ratificarem-na, endossaram tal regra.

Desse modo, ainda que, no caso específico do Reino Unido, em decorrência do Human Rights Act, seja questionável a vinculação de sua Corte Constitucional à CtEDH, o Parlamento britânico obriga-se a dar cumprimento às decisões de cunho internacional, devendo empreender as reformas legislativas pertinentes⁵³.

5 CONCLUSÃO

A problemática resultante do embate entre os ordenamentos jurídicos interno e internacional é inevitável, diante do choque de supremacia de direitos. No entanto, não há como negar a juridicidade

51 DONALD, GORDON; LEACH. op. cit., p. 184.

52 *Annual Report 2015 of the European Court of Human Rights*, Council of Europe. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Documents/Annual_Report_2015_ENG.pdf> Acesso em: set./2016. p. 192.

53 WAGNER, Adam. *Can Britain "ignore Europe on human rights"?. UK Human Rights Blog*. Disponível em: <<https://ukhumanrightsblog.com/2011/10/23/can-britain-ignore-europe-on-human-rights/>> Acesso em: out./2016. Cabe a transcrição do seguinte trecho: "Therefore, the most that can be taken from Lord Judge's comments is that 'British courts can, sometimes, choose not to follow Europe on human rights, but Britain has to abide by it'".

das normas do sistema europeu de proteção aos direitos humanos, mormente diante dos exemplos acima citados de fixação e geração de novos direitos e deveres no âmbito interno dos mais variados Estados-partes da Convenção.

A relatividade é ínsita a cada sistema, isto é, os ordenamentos se completam e sofrem limitação um do outro, o que, aqui, não é visto como fator de enfraquecimento do regime. Tais restrições – como o princípio da subsidiariedade e da margem de apreciação nacional – devem ser entendidas, isto sim, como necessárias ao alcance e implementação de uma vasta e eficaz rede de proteção de direitos humanos. Não existe ordenamento algum baseado no Estado de Direito e no cumprimento de leis sem delimitação de competências.

As regras da Convenção devem ser veementemente difundidas e defendidas em toda a Europa, cujo papel socioeconômico na atualidade é de inquestionável importância, a fim de reafirmar os princípios norteadores da democracia e de direitos fundamentais, ainda mais quando se fala em falta de diálogo e cooperação entre os povos a nível mundial.

Como visto, não foi preciso qualquer alteração no texto da Convenção a fim de compensar os indivíduos pelos danos decorrentes de uma violação a seus direitos. Com o tempo, as medidas reparatórias estabelecidas nas decisões da Corte foram se tornando verdadeiramente satisfativas, no sentido de restituir integralmente o autor pela lesão sofrida, e tiveram seu cumprimento levado a cabo por um esforço conjunto entre o Comitê de Ministros, a Corte e os governos nacionais de cada Estado-parte.

Por fim, vale dizer que o aperfeiçoamento do regime de direitos humanos, no que diz respeito à efetividade de suas normas e ao cumprimento de sentenças por parte dos países, não depende de qualquer alteração da legislação internacional – relembrando-se, aqui, que a CEDH é considerada instrumento vivo do sistema –, e sim de uma mudança no funcionamento diário dos órgãos de execução internos e internacionais.

De fato, é necessário que os Parlamentos fiquem atentos e ajustem-se à jurisprudência geral da Corte, devendo os tribunais constitucionais, também, assegurar que os órgãos judiciais inferiores estejam cientes e respeitem a jurisprudência do Tribunal de Estrasburgo. Além disso, o diálogo constante entre a CtEDH e os Estados partes deve ser mais que

incentivado, podendo ser facilitado, ainda, pela figura de intervenção de terceiros⁵⁴.

A recente ameaça de denúncia do Reino Unido à Convenção de Direitos Humanos, após a formalização da notícia de sua saída da União Europeia, só resta a ser lamentada. As consequências para o sistema jurídico de direitos humanos ainda são indeterminadas, mesmo porque nenhuma democracia jamais desfilou-se da CEDH.

É certo, contudo, que, acaso se confirme a retirada, o regime perderá um grande aliado na implementação dos ideais de democracia e Estado de Direito, além de a Grã-Bretanha ter sua reputação desgastada no cenário mundial, porquanto a legitimidade de um governo não é medida com base, tão somente, na existência de democracia, mas também pelo respeito aos direitos fundamentais dos indivíduos.

Já dizia Edwin Bussuttil, ex-membro da Comissão Europeia de Direitos Humanos, citado por DONALD, GORDON e LEACH⁵⁵:

Nenhum governo do mundo está imune a erro ou injustiça, mesmo os países com os melhores registros de garantias de estado de direito e de liberdades civis... Nenhum estado terá suas credenciais democráticas reduzidas no que respeita aos direitos humanos, se estiver disposto a reparar suas deficiências. O erro é humano, apenas a persistência no erro é condenável, já que a democracia deve necessariamente assegurar a sua própria credibilidade (tradução livre).

REFERÊNCIAS

_____. *Annual Report 2015 of the European Court of Human Rights, Council of Europe*. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Documents/Annual_Report_2015_ENG.pdf>. Acesso em: set./2016.

_____. *Convenção Europeia dos Direitos do Homem*. Roma, 4 de novembro de 1950.

_____. *Protocolo n.º 15 que altera a Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais*. Lisboa, 26 de abril de 2016.

54 POURGOURIDES, Christos. op. cit., p. 4: "A good recent example of this is the case of M.S.S v. Belgium and Greece, in which not only the UNHCR and the Council of Europe's Human Rights Commissioner intervened as 'third parties', but also the governments of the United Kingdom and The Netherlands".

55 op. cit., p. 187.

_____. *Opinion of the Court on Draft Protocol n. 15 to the European Convention on Human Rights. Adopted on 6 February 2013*. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Documents/2013_Protocol_15_Court_Opinion_ENG.pdf>. Acesso em: set./2016

_____. *Rules of Court – Practice Directions. Jan./2016*. Disponível em: <www.echr.coe.int/Documents/PD_satisfaction_claims_ENG.pdf>.

ACCIOLY, Hildebrando; CASELLA, Paulo Borba; NASCIMENTO E SILVA, G.E. *do Nascimento. Manual de Direito Internacional Público*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ARANTES, Amanda Carolina Cota; FRANCO, Karina Marzano; CASTRO, Bruno Braz. A Corte europeia de direitos humanos. In: OLIVEIRA, Bárbara da Costa Pinto; SILVA, Roberto Luiz (Org). *Manual de direito processual internacional*. São Paulo: Saraiva, 2012.

DONALD, Alice; GORDON, Jane; LEACH, Philip. *The UK and the european court of human rights*. Londres: London Metropolitan University/Human Rights and Social Justice Research Institute, 2012. 241p.

HENLEY, Jon. *Why is the European court of human rights hated by the UK right?. The guardian*. Dez/2013. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/law/2013/dec/22/britain-european-court-human-rights>>. Acesso em: set./2016.

ISSAEVA, Maria; SERGEEVA, Irina; SUCHKOVA, Maria. Execução das decisões da corte europeia de direitos humanos na Rússia: avanços recentes e desafios atuais. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 8, n. 15, p. 68-90, dez./2011.

PINHEIRO, Aline. Doutrina Parot - mudança jurisprudencial não retroage, diz corte europeia. *Revista Consultor Jurídico*, out./ 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-out-23/corte-europeia-define-mudanca-jurisprudencia-nao-retroagir>>. Acesso em: set./2016

POLLICINO, Oreste. *International courts and constitutions: history, rules and comparative law*. [A proteção dos direitos fundamentais na União Europeia]. Roma, Universidade Tor Vergata, jun./2016.

POURGOURIDES, Christos. *Strengthening Subsidiarity: Integrating the Strasbourg Court's Case law into National Law and Judicial Practice*. Skopje, out./2010.

Disponível em: <http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/20101125_skopje.pdf>. Acesso em: out./2016.

RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

RAMOS, André de Carvalho. Responsabilidade internacional do estado por violação dos direitos humanos. *Revista CEJ*, Brasília, v. 9, n. 29, p. 53-63, abr./jun. 2005.

REPETTO, Giorgio. *International courts and constitutions: history, rules and comparative law*. [A proteção dos direitos no sistema CEDH e a Corte de Estrasburgo]. Roma, Universidade Tor Vergata, jun./2016.

WAGNER, Adam. *Can Britain “ignore Europe on human rights”?*. *UK Human Rights Blog*. Disponível em: <<https://ukhumanrightsblog.com/2011/10/23/can-britain-ignore-europe-on-human-rights/>> Acesso em out./2016.