

RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DO ESTADO POR VIOLAÇÃO DE TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS DOS REFUGIADOS

Caroline Rezende Nascimento¹

RESUMO: A responsabilidade internacional do Estado se dá mediante a imputação de um ato ilícito segundo o Direito Internacional a um Estado. Incide em responsabilidade o Estado que comete uma transgressão a uma norma jurídica internacional. Não obstante a disciplina jurídica desse instituto, remanesce um grande problema: há a possibilidade jurídica de um Estado ser responsabilizado pela transgressão ao direito de refúgio? Quais os desafios quanto à aplicabilidade devem ser observados? O Brasil estaria sujeito às implicações da responsabilidade internacional do Estado? Entende-se que o ente dotado de personalidade jurídica de Direito Internacional Público deve reparar o dano causado em decorrência da responsabilidade que lhe é imputável.

Palavras-chave: Responsabilidade Internacional. Direitos Humanos. Refúgio.

INTERNATIONAL STATE RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF INTERNATIONAL REFUGEE HUMAN RIGHTS TREATIES

ABSTRACT: The State's international responsibility is given by the attribution of an illegal act according to the International Law to a State. It's imputed responsibility, the State that perpetrate a transgression to one international rule of law. Nevertheless the legal discipline of this institute, remains a big issue: is there the juridical possibility to the State to be liable for the transgression of the right of refuge? The being gifted of legal personality in Public International Law must repair the damage caused by the responsibility that has been imputed.

Key words: International responsibility. Human Rights. Refuge.

INTRODUÇÃO

Todo ato violador de uma norma de Direito Internacional é tido como um ato internacionalmente ilícito. Por essa razão, quando um Estado viola uma obrigação internacional estará sujeito às reprimendas previstas pelo instituto da responsabilidade internacional do Estado.

1-Pós-Graduanda em Direito Público e Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica do Estado de Minas Gerais – PUC/MG. Bacharel em Direito pela Faculdade Católica de Uberlândia. Advogada. E-mail: carolinenascimento@gmail.com

É de extrema relevância analisar a temática da incidência da responsabilidade internacional do Estado por violação às normas de Direito Internacional, sendo que para este trabalho, tais normas serão abordadas em relação aos tratados internacionais de direitos humanos, especialmente em relação aos refugiados. Assim, é de alçada da responsabilidade internacional do Estado disciplinar a maneira como o Estado se porta, ou deveria se portar, em face de uma transgressão a um tratado internacional de direitos humanos.

Em razão de sua essência e de seus valores, os tratados internacionais de direitos humanos influenciam a legislação da ordem jurídica brasileira, reforçando o valor jurídico de direitos constitucionalmente assegurados, de forma que a violação destes direitos importa em uma responsabilização nacional e também internacional.

Nesse sentido, ao se tratar da responsabilidade internacional do Estado, afere-se que ainda existe uma grande dúvida quanto aos seus efeitos, fato que desencadeia a problemática e o objetivo de saber se a responsabilidade internacional pode ser reconhecida como um instrumento inibidor da violação de direitos humanos pelos seus Estados signatários, vez que, não obstante o Brasil incorporar formalmente em âmbito interno, direitos e garantias fundamentais que são estabelecidas em tratados internacionais de direitos humanos, diversas dessas positativas são caracterizadas por um aspecto meramente formal.

Tem-se visto sua importância prática em diversas áreas de direitos humanos. A própria criação da Lei Maria da Penha, com vistas a endurecer a legislação penal em face daqueles que praticam violência doméstica é decorrência de tratado internacional. Trata-se da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, “Convenção de Belém do Pará” (BRASIL, 1994), adotada em Belém do Pará, no Brasil, em 09 de junho de 1994, bem como do Pacto de São José da Costa Rica (BRASIL, 1969). Foi a adesão do Brasil a esses tratados internacionais que desencadearam a responsabilidade do Brasil em face da violência doméstica contra a mulher. Por decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o Brasil foi condenado a indenizar moralmente uma vítima de violação de direitos humanos, a Maria da Penha, além de outras consequências aplicadas ao nosso país.

Dessa forma, tratar-se-á a responsabilidade internacional do Estado na violação dos direitos humanos, utilizando como base o Projeto da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas sobre Responsabilidade Internacional dos Estados (UNIVERSIDADE, 2015); ao final, com o intuito de tratar um tema de grande repercussão atual e que seria possível de abarcar todo o conteúdo e responder o problema exposto neste artigo, como hipótese, será apontado de que maneira a proteção internacional dos refugiados pelo Brasil poderia vir a

desencadear o instituto da responsabilidade internacional do Estado, bem como responder a problemática de que se tal instituto pode ser considerado como um mecanismo inibidor de violação aos direitos humanos pelo o Estado.

1 A SISTEMÁTICA DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

A Carta da ONU contribuiu para a deflagração do denominado sistema global de proteção aos direitos humanos, que possui supedâneo em três pilares: a Declaração Universal de 1948, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pactos de Nova Iorque de 1966). Esses três documentos formam a Carta Internacional dos Direitos Humanos.

A sistemática de proteção aos direitos humanos conta com o sistema global de proteção e com os sistemas regionais de proteção que atuam de modo complementar. No âmbito regional de proteção existem três sistemas que possuem estrutura jurídica própria, sendo o sistema europeu, o sistema interamericano e o sistema africano.

No direito brasileiro, que está presente no sistema interamericano, a incorporação do Direito Internacional dos Direitos Humanos é tida como consequência do processo de democratização que foi iniciado em 1985, que possibilitou a retomada do Brasil ao âmbito internacional de proteção aos direitos humanos.

Contudo, conforme bem pontua Flavia Piovesan, o Estado brasileiro ainda precisa adotar medidas relevantes para a plena vigência dos direitos humanos, não obstante o processo de democratização tenha permitido a ratificação de relevantes tratados internacionais de direitos humanos e o consequente fortalecimento do processo democrático, em razão da ampliação e o reforço da garantia de direitos (PIOVESAN, 2015, p. 87-89).

Com o movimento de internacionalização dos direitos humanos, os indivíduos convertem-se em sujeitos de direito internacional, vez que guardam relação direta com os instrumentos internacionais de direitos humanos. Desta feita, cabe aos indivíduos acionarem diretamente os mecanismos internacionais, como no caso da petição ou comunicação individual, em que podem submeter aos órgãos internacionais competentes denúncia de violação de direito enunciado em tratados internacionais (PIOVESAN, 2015, p. 84-85).

Nesse sentido, a petição dos indivíduos obrigatoriamente passará pela Comissão Interamericana, que em sede de primeira análise e de acordo com as competências que lhe são atribuídas, tomará as medidas cabíveis para solução da reclamação. Apenas se não for resolvida e a julgarem pertinente, apresentarão a reclamação junto à Corte Interamericana.

2 O DIREITO INTERNACIONAL EM CONEXÃO À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

A Carta da ONU de 1945 propiciou que o Direito Internacional dos Direitos Humanos fosse reconhecido como um ramo autônomo do Direito, vez que o processo de internacionalização dos direitos humanos se desenvolveu de maneira a firmar uma nova ordem internacional com um novo modelo de conduta nas relações internacionais.

Nessa esteira, ao se tratar da relativização da soberania estatal em razão da proteção internacional dos Direitos Humanos, afere-se que a primeira obra teórica a abordar o conceito de soberania foi “Les Six Livres de la République”, de Jean Bodin, segundo Dalmo de Abreu Dallari, em que aquele define a soberania como o poder absoluto e perpétuo de uma República e que seja qual for o poder e a autoridade que o soberano conceda a outrem, ele não concede tanto que não retenha sempre mais (DALLARI, 2011, p.83-85).

Entretanto, as atrocidades e os horrores cometidos durante a Segunda Guerra Mundial representaram a ruptura do Estado com os direitos humanos. Por sua vez, o pós-guerra, representa a tomada de força na internacionalização dos direitos humanos e na sua reconstrução como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea. Nasce, ainda, a certeza de que a proteção dos direitos humanos não deve se reduzir ao âmbito doméstico de um Estado, pois se trata de um problema de relevância internacional e com legítima preocupação da comunidade internacional, fato que pressupõe a delimitação e relativização da soberania estatal em busca da reconstrução desse novo paradigma (PIOVESAN, 2013, p. 184-185).

Dessa maneira, Mazzuoli pontua que o direito transcende os limites territoriais da soberania estatal em rumo a criação de um sistema de normas jurídicas que é capaz de coordenar vários interesses estatais simultâneos, de forma que os Estados possam alcançar, em conjunto, finalidade e interesses recíprocos e, ainda, complementa dizendo que a soberania:

[...] impõe aos Estados o dever de respeitar a sua palavra e de cumprir com a obrigação aceita no livre e pleno exercício de sua soberania. Qual a razão de ser assim? A razão é, primordialmente, a conservação da própria sociedade internacional, uma vez que, para a existência desta, é necessária a existência *anterior* de um Direito. Em última análise, pode-se dizer que a sua finalidade é salvaguardar

o bem comum da sociedade internacional, por meio da manutenção da harmonia e das boas relações entre todos os povos (MAZZUOLI, 2015, p. 62 e 108).

Ao reconhecer que os seres humanos possuem direitos em âmbito internacional, afere-se que a negação desses mesmos direitos impõe, como resposta, a responsabilização internacional do Estado violador.

Por essa razão emerge a necessidade de delinear limites à noção tradicional de soberania estatal, introduzindo formas de responsabilização do Estado na seara internacional quando as instituições domésticas se mostrarem omissas ou falhas na função de proteger os direitos humanos. Pois, se no exercício de sua soberania, os Estados aceitam as obrigações jurídicas decorrentes dos tratados de direitos humanos, estes passam a se submeter à autoridade das instituições internacionais no que se refere à tutela e fiscalização de tais direitos em seu território, o que faz com que o desrespeito às obrigações internacionais se torne matéria de legítimo e autêntico interesse internacional (PIOVESAN, 2013, p.68-69).

Sobre a relativização da soberania, relevante a menção, nas palavras de Cançado Trindade na obra de André de Carvalho Ramos de que:

O desenvolvimento histórico da proteção internacional dos direitos humanos gradualmente superou barreiras do passado: compreendeu-se, pouco a pouco, que a proteção dos direitos básicos da pessoa humana não se esgota, como não poderia esgotar-se, na atuação do Estado, na pretensa e indemonstrável 'competência nacional exclusiva' (RAMOS, 2012, p. 24).

Assim, a crescente aceitação de obrigações internacionais no campo dos direitos humanos consagrou a impossibilidade de se alegar a competência nacional exclusiva em tal matéria. Portanto, em razão da relativização do conceito de soberania em proteção aos direitos humanos, não é mais cabível que um Estado alegue, na defesa de suas condutas violadoras e após aquiescência da normatização internacional sobre a matéria, que a proteção dos direitos humanos faça parte de domínio reservado de seu Estado e que eventual averiguação internacional, ainda que mínima, ofenderia a sua soberania (RAMOS, 2012, p. 24).

Nesse sentido, com a Constituição Federal de 1988 houve a abertura do sistema jurídico à uma nova ordem internacional, com a concomitante ratificação pelo Brasil de inúmeros tratados internacionais globais e regionais protetivos dos direitos da pessoa humana, componentes de imensa gama de normas diretamente aplicáveis pelo Poder Judiciário Brasileiro e que acrescem novos direitos e garantias àqueles já presentes no ordenamento jurídico interno (MAZZUOLI, 2015, p. 907).

A Carta Magna de 1988 instituiu princípios jurídicos internos e internacionais (estes advindos dos tratados internacionais em que o Brasil seja parte) que dão supedâneo axiológico a todo sistema normativo brasileiro, tendo atribuído aos tratados de direitos humanos a condição de fonte do sistema constitucional. Mencionada circunstância justifica o seu status de norma constitucional, que em caso de conflito, exigirá do intérprete a opção pela fonte que proporciona a norma mais favorável à pessoa protegida, ou até mesmo a aplicação de ambas as normas aparentemente antinômicas, aplicando cada uma naquilo que tem de melhor na proteção do direito da pessoa, pois se visa a otimização e a maximização dos sistemas (interno e internacional) de proteção dos direitos humanos (MAZUOLLI, 2015, p. 912-915).

Antes da EC 45/2004, para que os tratados de direitos humanos fossem ratificados, estes deveriam ser aprovados exclusivamente por meio de Decreto Legislativo, por maioria simples no Congresso, circunstância que causava conflitos jurisprudenciais pela aparente hierarquia infraconstitucional que lhes era atribuída e defendida por alguns, enquanto outros defendiam seu caráter supraconstitucional ou até mesmo supralegal.

Contudo, após tal emenda constitucional positivou-se que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos serão equivalentes às emendas constitucionais e terão aplicação imediata quando forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, fato que afasta a interpretação de que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos possam ocupar lugar infraconstitucional no ordenamento jurídico brasileiro.

3 RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DO ESTADO NA VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

A teoria da responsabilidade internacional passou a ser adotada pelo Direito Internacional após as grandes atrocidades que ocorreram durante a Segunda Guerra Mundial, em que estas foram justificadas por estarem de acordo com o direito pátrio dos Estados, vigorando a teoria da irresponsabilidade e com a consequente noção de soberania absoluta do Estado.

O regime de responsabilidade foi adotado revestido de finalidades que visam assegurar respeito às normas imperativas de Direito Internacional, dentre as quais estão os direitos fundamentais do homem, o princípio da não intervenção, a igualdade jurídica entre os Estados, a obrigação da solução pacífica das controvérsias e a proibição do uso da força nas relações internacionais (RAMOS, 2004, *passim*).

Após a Segunda Guerra Mundial, em 1945, foi fundada a Organização das Nações Unidas – ONU, que é composta por sete órgãos: a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico Social, o Conselho de Tutela, o Tribunal Internacional de Justiça e o Secretariado. Seu objetivo principal é de promover a manutenção da paz e da segurança internacional, em que para esse fim toma medidas coletivas e eficazes para prevenir e reprimir atos de agressão ou qualquer outra forma de ruptura da paz, buscando chegar por meios pacíficos e em conformidade com os princípios da justiça e do Direito Internacional, a um ajustamento de soluções das controvérsias internacionais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).

Devido à intensificação das relações interestatais, outro momento marcante foi a Convenção de Viena em 1969, criada para codificar os costumes internacionais referentes aos Tratados vigentes após a Segunda Guerra Mundial. Em que seu artigo 27, a referida Convenção insurge contra o conflito entre o Tratado Internacional e o Direito Interno de cada Estado, dispondo que: “Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado” (BRASIL, 2009).

Nesse sentido, derivada da ONU, a Comissão de Direito Internacional foi estabelecida pela Assembleia Geral em 1948, com a missão de dar seguimento ao desenvolvimento progressivo e à codificação do direito internacional. Sua principal função é a de preparar projetos de convenções sobre temas que ainda não tenham sido regulamentados pela legislação internacional e codificar as regras do Direito Internacional nos campos onde já existe uma prática do Estado (ONU, 2016).

Codificado pela Comissão de Direito Internacional, o Projeto de Artigos sobre a Responsabilidade Internacional que foi iniciado em 1955 e finalizado apenas em 2001, assegura maior respeito às normas imperativas prevendo os efeitos e as situações em que a responsabilidade internacional terá incidência, sendo este composto por 58 (cinquenta e oito) artigos e dividido em quatro partes.

A primeira parte dispõe sobre o nascimento da responsabilidade internacional do Estado, seus elementos e formas de exoneração. Já a segunda parte aborda as formas e os graus de responsabilidade internacional do Estado, pontuando quais as consequências e espécies de reparação. A terceira parte estabelece o procedimento de implementação da responsabilidade internacional do Estado, quais as sanções e suas condições de licitude. Por fim, a quarta parte estabelece como será o uso subsidiário do Direito consuetudinário sobre o

tema e qual a possibilidade de responsabilização de um agente público em concomitância com a responsabilização do Estado.

Considera-se a responsabilidade como característica essencial de um sistema jurídico que pretende ser o sistema internacional de regras de conduta, que tem seu fundamento de Direito Internacional no princípio da igualdade soberana entre os Estados, pressuposto lógico da responsabilidade internacional (RAMOS, 2004, p. 67-69).

Como características da responsabilidade internacional do Estado, diferentemente do que prevê a responsabilidade do Direito interno, esta visa sempre à reparação de um prejuízo causado a determinado Estado em virtude de ato ilícito praticado por outro, ou seja, tem por finalidade restituir as coisas, tanto quanto possível, ao estado de fato anteriormente constituído, como forma de satisfação. Caso não seja possível a restituição, ou seja, possível apenas parcialmente, o prejuízo deverá ser reparado por meio de indenização ou compensação, sendo necessário alcançar a um critério mínimo de reparação justa (MAZUOLLI, 2015, p. 617).

Visando combater o descumprimento das obrigações internacionais foram criados mecanismos jurisdicionais nos quais as condutas dos Estados serão avaliadas por juízes neutros e imparciais, que verificam se o Estado cumpre de fato ou não a obrigação previamente acordada. Verificado o descumprimento o Estado será condenado por violação de seus compromissos internacionais. Dessa forma, é graças ao instituto da responsabilidade internacional do Estado e da internacionalização da temática dos direitos humanos, que o Direito Internacional dos Direitos Humanos combate as violações às suas normas jurídicas e busca a devida reparação ao dano causado (RAMOS, 2005, p. 53-63).

Nessa esteira, após a devida explanação sobre o instituto da responsabilidade internacional do Estado e usando como referencial as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, será feita uma análise sob qual o impacto das decisões judiciais internacionais no ordenamento jurídico brasileiro.

Inicialmente, tem-se que o Brasil, em 1988, reconheceu a jurisdição obrigatória da Corte, razão pela qual se submete às suas sentenças, que possuem efeito imediato, força vinculante e constitucional sob o ordenamento jurídico brasileiro.

Como anteriormente relatado, um Estado não pode utilizar de seu ordenamento jurídico interno para justificar o descumprimento de uma obrigação internacional, sendo que, caso utilize, poderá vir a ser coagido através da responsabilidade internacional do Estado, a reparar os danos que eventualmente causar. Assim, entende-se que o Estado brasileiro não

pode justificar o descumprimento de uma obrigação internacional de direitos humanos ao argumento de que tal ato esteja de acordo com seu ordenamento jurídico pátrio.

Como por exemplo, caso o Brasil venha a descumprir o comando de uma sentença definitiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos em razão de uma decisão do Supremo Tribunal Federal, deverá ser responsabilizado internacionalmente pela violação da obrigação de cumprir com boa-fé seu compromisso de acatar as sentenças da Corte. Registre-se, ainda, que as sentenças da Corte não precisam de homologação pelo Superior Tribunal de Justiça, tais como precisam as sentenças estrangeiras (RAMOS, 2013, p. 372-374).

Para que haja a execução das sentenças da Corte, o art. 68 da Convenção Americana de Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969) prevê duas regras: a primeira aponta que a execução depende da normatividade interna, ou seja, cabe a cada Estado escolher a melhor forma de executar os comandos estabelecidos pela Corte; e a segunda regra é em relação a inovação do sistema interamericano, que consiste na menção da utilização das regras internas de execução pecuniária de sentenças nacionais contra o Estado para a execução da parte indenizatória da sentença da Corte (RAMOS, 2013, p. 375-376).

Dessa forma, tem-se a previsão orçamentária para os pagamentos eventualmente ordenados pela Corte, que serão realizados pelo Poder Executivo Federal, sendo que há previsão específica para o pagamento de indenização à vítima de violações das obrigações contraídas pela União por meio de adesão a tratados internacionais de direitos humanos (RAMOS, 2013, p. 376). Contudo, o prejuízo sofrido pela Fazenda Pública Federal em razão da indenização poderá ser recomposto por meio de ação de regresso contra o agente imediato da violação de direitos humanos, podendo ser pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, vez que foi este quem deu causa à responsabilização internacional do Estado.

Ao tratar dos comandos da sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos que não versem sobre pagamentos pecuniários, como já foi dito, o Brasil será livre para escolher o meio pelo qual deseja realizar a sua execução. Entretanto, registre-se que o Brasil ainda não estipulou mecanismo definido para executar uma obrigação extra pecuniária determinada em sentença internacional.

Não obstante, no caso brasileiro, a implementação dessas decisões é amplamente favorecida pelos dispositivos da Constituição, vez que esta não é hostil a tribunais internacionais, não repelindo a responsabilização internacional do Estado por violação de seus compromissos internacionais. Dessa forma, qualquer condenação internacional que vise a reparação de violação de direitos humanos estará em consonância com o Estado Democrático

brasileiro e com as instituições nacionais, devendo estes se adequar de maneira a satisfazer o comando da sentença internacional.

4 O DESAFIO CONTEMPORÂNEO DOS REFUGIADOS

De modo a ilustrar a questão e uma possível hipótese de incidência da responsabilidade internacional do Estado, ao se tratar de um desafio contemporâneo que seria passível de aplicação de tal instituto, afere-se que o mundo todo tem assistido diversos seres humanos se deslocando nos dias atuais por motivos de perseguição generalizada ou de guerra, acudados por milícias e rebeldes. Esta lamentável realidade enfrentada por milhões de indivíduos em busca de sobrevivência e liberdade tem se tornado objeto de preocupação dos Estados.

Em razão desses acontecimentos que vêm afetando toda a sociedade internacional, a proteção internacional dos refugiados é tema que merece destaque ao se tratar da possibilidade de incidência da responsabilidade internacional dos Estados.

O objetivo dessa análise é de averiguar, a possível incidência do instituto de responsabilidade internacional e responder a problemática de que se o instituto da responsabilidade internacional seria um instrumento capaz de inibir a violação de Direitos Humanos no Brasil e qual seria a sua hipótese de incidência em relação ao direito de proteção à vida dos refugiados como ponto de observação. Nesse sentido, registre-se que o Brasil é signatário do Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados (ACNUR, 1967), que prevê que os refugiados gozarão do mesmo tratamento concedido aos estrangeiros em geral.

Cabe ressaltar que o Brasil não foi julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em relação à sua responsabilidade internacional sob os refugiados, vez que aqui faz-se uma análise de uma hipótese jurídica e teórica, abordando o fato de que o Brasil é signatário de um tratado internacional de direitos humanos de proteção aos refugiados e que por essa razão estaria sujeito às sanções previstas pelo instituto da responsabilidade internacional.

Em uma breve explanação sobre o tema, observa-se que, historicamente, a Segunda Guerra Mundial acarretou a morte de milhares de seres humanos e gerou uma multidão de deslocamentos humanos em toda a Europa. Devido aos vários abusos que foram cometidos contra estes, surgiu a necessidade de estabelecer qual a situação jurídica que o estrangeiro assumiria ao chegar em outro país, pois por várias vezes estes acabavam por ficar na situação de apátridas (sem nacionalidade), porque diferentemente daquele que sai de seu país em razão

de perseguições políticas (asilo político) e logo já segue para proteção nacional de outro país, o refugiado, descoberto de sua nacionalidade e por não ser opositor político, poderia não encontrar nenhum Estado que esteja disposto a recebê-lo (COMPARATO, 2003, p. 128).

Nesse sentido, sem adentrar nas diferenças existentes entre o asilo político e o refúgio, que não são objeto dessa análise, tem-se que o direito de refúgio possui suas normas elaboradas por uma organização de fundamental importância vinculada às Nações Unidas denominada Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), que preceitua que o direito de refúgio é revestido de natureza humanitária e possui como pressuposto a existência de um fundado temor de perseguição por raça, grupo social, religião, nacionalidade, razões econômicas ou geradas por uma guerra civil, entre outras situações que sempre atingem uma coletividade. Contudo, para a sua concessão deve-se observar requisitos específicos, os quais estando completos, vinculam a concessão e efetivação do direito de refúgio (MAZZUOLI, 2015, p. 827-828).

Dessa forma, há a formação do Direito Internacional dos Refugiados que, no Brasil, é orientado pela regulamentação internacional (Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1966) e pela regulamentação interna (Lei nº 9.474/1997). Seguindo os princípios e as vertentes do tratado internacional de direitos humanos sobre os refugiados em que o Brasil é signatário, que é a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (PROCURADORIA, 1951), a legislação brasileira estabelece os critérios para concessão do status de refugiado no Brasil na Lei nº 9.474/97, apontando que será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

- I – devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
- II – não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
- III – devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (BRASIL, 1997).

A referida lei aponta ainda que o estrangeiro que chegar ao Brasil poderá expressar sua vontade de solicitar o reconhecimento de status de refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, devendo esta lhe proporcionar as informações necessárias quanto ao procedimento cabível, sendo que o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes. Dessa maneira, quando reconhecida a condição de refugiado, este gozará dos direitos e estará sujeito aos

deveres dos estrangeiros no Brasil. Por último, destaca-se que a lei preceitua que em hipótese alguma poderá ser efetuada a deportação do indivíduo para a fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política (BRASIL, 1997).

O órgão competente para analisar o pedido sobre o reconhecimento da condição de refugiado é o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), sendo este um órgão colegiado vinculado ao Ministério da Justiça. Caso ocorra de o CONARE negar o status de refugiado, decisão esta que deverá ser fundamentada, o solicitante poderá recorrer ao Ministro da Justiça, que terá a decisão final sobre sua situação jurídica no país, vez que de sua decisão não caberá recurso. Contudo, não caber recurso não significa dizer que tal decisão não possa estar eivada de arbitrariedade ou revestida de ilegalidade, pois o reconhecimento da condição de refugiado constitui ato vinculado aos requisitos que são taxativamente previstos em lei, ao passo que o Superior Tribunal de Justiça poderá analisar o aspecto da legalidade da decisão em razão de sua competência para tanto (MAZZUOLI, 2015, p. 832-833).

Utilizando-se das possibilidades de solução que estão previstas no ordenamento jurídico brasileiro para a questão dos refugiados, que podem ser a repatriação voluntária, a integração local e o reassentamento, o Brasil é considerado um país acolhedor ao refugiado em razão de sua diversidade em formação cultural e de sua hospitalidade (FELIX, 2015, p. 293).

Nesse mister, após verificada as questões teóricas que cercam o instituto do direito de refúgio, bem como os aspectos jurídicos que lhe são atribuídos de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, a questão aqui proposta é em analisar se a responsabilidade internacional do Estado é capaz de inibir a violação aos direitos humanos dos refugiados e como seria sua hipótese de incidência em tal circunstância.

Tudo isso no sentido de que ao aplicar a lei para um largo número de pessoas que anseiam pelo refúgio, como no atual caso do alto contingente de refugiados que chegam da Síria ao Brasil requerendo a concessão do refúgio, deve-se analisar que mesmo havendo a proteção jurídica a tais direitos, a observância das questões econômicas, sociais e culturais de capacidade de recepção de pessoas à um país se fazem necessárias, ao passo que o Estado brasileiro também deve ser garantidor de condições de vida digna à cada indivíduo que já se encontra em seu território.

Nessa esteira, por tudo que já fora visto no desenvolvimento do trabalho, afere-se que pelo fato de o Estado brasileiro ser signatário de um tratado internacional de direitos humanos de proteção aos refugiados, tendo ainda reforçado tais direitos em seu ordenamento jurídico

interno, caso este venha a violar os direitos e as garantias que são previstos aos refugiados que chegam ao Brasil, no sentido de não ser concedido o refúgio mesmo estando presentes todos os requisitos de sua concessão, ou ainda, de impossibilitar que o indivíduo faça tal requerimento às autoridades competentes, o Brasil estará sujeito às sanções previstas pela responsabilidade internacional do Estado, vez que violou uma norma internacional anteriormente ratificada por ele.

É importante registrar que o Brasil além de ter violado um tratado internacional do qual era signatário, violaria também o princípio de solidariedade internacional e de divisão de responsabilidades (ANNONI; VALDES, 2013, p. 166) entre os Estados, vez que a comunidade internacional, por meio de atores, como por exemplo, as organizações internacionais que proporcionam proteção e assistência, visa atuar de maneira que cada um, na medida de seus recursos, aja em prol da defesa dos direitos humanos para que haja a possibilidade de garantia de vida digna ao máximo de pessoas que poderem ser atingidas.

Dessa forma, para que o Brasil venha a ser julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos pela violação do tratado de direitos humanos sobre os refugiados, qualquer indivíduo que se sentir lesado pela má conduta do Estado brasileiro poderá recorrer diretamente à Comissão de Direitos Humanos sem ter que obedecer ao requisito de esgotamento dos recursos internos, vez que este é dispensado quando a vítima tem negado o seu acesso aos procedimentos legais, bem como se foi impedida de obter satisfação sobre os mesmos. Mas, caso o devido processo tenha ocorrido, mas a decisão tenha sido eivada de ilegalidade, os requisitos de impetração de denúncia deverão ser observados.

Caso a Comissão de Direitos Humanos não resolva o conflito e entenda necessário o julgamento pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, apresentará denúncia perante à Corte com o requerimento de que o Brasil seja responsabilizado internacionalmente pelas violações das normas internacionais.

Assim, conclui-se a hipótese de que a responsabilidade internacional do Estado é passível de ser aplicada ao Estado brasileiro quando este violar norma internacional sobre os refugiados, bem como afere-se que a atual conduta do Brasil em acolher os refugiados é também devido à conscientização dos agentes públicos, dentre estes, os magistrados, que estão cientes da necessidade de cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, de modo a evitarem futuras condenações por responsabilidade internacional do Brasil perante à Corte Interamericana de Direitos Humanos, circunstância que demonstra que o instituto da responsabilidade internacional pode ser considerado um mecanismo inibidor de condutas violadoras aos direitos humanos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Norteados por uma sociedade internacional descentralizada e pela falta de criação de tribunais internacionais de jurisdição obrigatória, os Estados por muito tempo se aproveitaram dessa falta de fiscalização de seus atos para violarem as obrigações internacionais que haviam assumido por meio dos instrumentos normativos internacionais.

Contudo, com a criação de tribunais internacionais de jurisdição obrigatória, os mecanismos jurisdicionais tornaram-se competentes para analisar as condutas dos Estados por meio de juízes neutros e imparciais, estes que vêm para verificar se o Estado está cumprindo com a obrigação que foi previamente assumida.

O Brasil já foi processado por nove demandas que foram encaminhadas à Corte Interamericana de Direitos Humanos, tendo sido condenado por violação de direitos humanos em quatro ações, sendo que uma foi arquivada e as outras quatro destas nove ainda estão em andamento (OEA, 2016).

É de suma importância que os direitos outrora positivados em tratados internacionais e também constitucionalmente assegurados, venham a ter real efetividade e que não sejam apenas um ideal, mas um ideal que se converta em realidade. Dessa forma, como garantia de que os direitos e deveres assegurados pelos tratados internacionais serão observados pelo o Estado, surge a responsabilidade internacional do Estado.

Muito ainda há que ser melhorado para que os tratados internacionais de direitos humanos tenham seus efeitos exauridos internamente. No entanto, acredita-se que eles são extremamente relevantes à medida que representam uma ética internacional em prol da dignidade da pessoa humana e buscam acompanhar o movimento social vivido, bem como tratar de anseios comuns a todos os seres humanos.

Infelizmente, novos desafios contemporâneos, tais como êxodo em massa decorrente de guerras, conflitos, pobreza e perseguições, estabelecem a necessidade de que a sociedade internacional continue avançando em prol da proteção da pessoa humana.

Dessa forma, pode-se concluir que há a necessidade da aplicação do princípio da solidariedade internacional, vez que o Estado não vive sozinho e que ele não se basta, juntamente às predisposições da responsabilidade internacional, registrando, ainda, que mesmo havendo institutos capazes de sancionar violações que eventualmente são cometidas pelos Estados, como o caso da responsabilidade internacional do Estado, de nada adianta um

Estado ser responsabilizado internacionalmente se este não dispuser dos recursos necessários para reparar o dano e cessar com sua conduta violadora.

Mencionado fato acarreta a necessária observação de que os Estados devem cooperar uns com os outros para que todos possuam recursos de acolher e assegurar os direitos essenciais àqueles que lhe procuram. Ao mesmo tempo, também é necessário que os instrumentos propostos pela responsabilidade internacional sejam cada vez mais disseminados ao conhecimento da população para que estes se tornem cientes dos mecanismos internacionais dos quais podem utilizar para aferir a eventual responsabilidade internacional do Estado por violação de uma norma internacional de direitos humanos quando a jurisdição interna se demonstrar insuficiente.

Por tudo que fora apresentado no corpo deste artigo, desde a evolução que se deu na interpretação dos direitos humanos, com o indivíduo assumindo papel de sujeito de Direito Internacional e com a consequente relativização do conceito formal de soberania do Estado em homenagem ao princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento de proteção aos direitos humanos, conclui-se que os Estados se veem coagidos a não violarem as obrigações internacionais que assumiram sob pena de serem responsabilizados internacionalmente.

Nessa esteira, em que pese a realidade demonstrar que ainda há muito o que ser melhorado e o instituto da responsabilidade internacional não ser ainda um mecanismo de fato amplamente utilizado pela população em geral e pelos Estados, mas observando o baixo número de demandas que já chegaram à Corte Interamericana de Direitos Humanos desde que o Brasil aceitou sua jurisdição e a maneira positiva com que o Estado brasileiro se porta diante à tratativa dos direitos humanos, como no exemplo dado sobre o direito de refúgio, conclui-se que a responsabilidade internacional pode ser considerada um instrumento inibidor da violação de direitos humanos pelos seus Estados signatários, vez que suas diretrizes e a existência de tais mecanismos de proteção aos direitos humanos influenciam o Estado a se resguardar das possíveis sanções e consequentemente de não ser omissivo em relação à proteção dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR).

Protocolo de 1967. Disponível em <

http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967 > Acesso em 09 de outubro de 2016.

ANNONI, Dannielle; VALDES, Lysian Carolina Valdes. **O direito internacional dos refugiados e o Brasil**. Curitiba: Juruá, 2013, p. 166.

BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm > Acesso em 13 de setembro de 2016.

_____. **Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm > Acesso em 04 de outubro de 2016.

_____. **Estatuto dos Refugiados**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm > Acesso em 09 de outubro de 2016.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara nº 170/2010**. Disponível em < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/98360> > Acesso em 04 de outubro de 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011

FELIX, Ricardo Burratino. et. al. **Imigrantes no Brasil: Proteção dos Direitos Humanos e Perspectivas Político-Jurídicas**. Curitiba: Juruá, 2015.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 9 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

_____. **Curso de Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL. Disponível em < <http://www.onu.org.br/> > Acesso em 04 de outubro de 2016.

_____. **Carta da ONU**. Disponível em < <https://nacoesunidas.org/carta/> > Acesso em 04 de outubro de 2016.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Disponível em < http://www.oas.org/pt/sobre/estados_membros.asp > Acesso em: 24 de agosto de 2016.

_____. **Carta da Organização dos Estados Americanos.** Disponível em <
http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm>. Acesso em: 24 de agosto de 2016.

_____. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos.** Disponível em
<http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em 09 de setembro de 2016.

_____. **Convenção de Belém do Pará.** Disponível em <
<http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/m.Belem.do.Para.htm>> Acesso em 10 de outubro de 2016.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional.** 14 ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **Temas de Direitos Humanos.** 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. Biblioteca Virtual. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.** Disponível em <
<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/refugiados.htm>> Acesso em 09 de outubro de 2016.

RAMOS, André de Carvalho. **Responsabilidade Internacional por violação de Direitos Humanos.** São Paulo: Renovar, 2004.

_____. **Processo Internacional de Direitos Humanos.** 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional.** 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. Responsabilidade Internacional do Estado por violação de Direitos Humanos. **Revista Jurídica do Centro de Estudos Jurídicos**, Brasília, n. 29, p. 53-63, abr./jun. 2005.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. **Protocolo Especial relativo à apátrida.** Disponível em <
<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-Internacionais-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-1919-a-1945/protocolo-especial-relativo-a-apatrida-1930.html>> Acesso em 04 de outubro de 2016.