

A stylized map of the Americas, including North and South America, rendered in a light blue color against a darker blue background. The map is centered and occupies the upper half of the page.

Guia PARA O USO DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS NA PROTEÇÃO DE DENUNCIANTES DE ATOS DE CORRUPÇÃO

Secretaria Nacional de Justiça

MINISTÉRIO DA
JUSTIÇA 

A stylized, light-colored map of the Americas (North and South America) is centered in the background of the page. The map is rendered in a light gray tone against a slightly darker gray background.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
Secretaria Nacional de Justiça

Guia
**PARA O USO DO SISTEMA
INTERAMERICANO DE
DIREITOS HUMANOS NA
PROTEÇÃO DE DENUNCIANTES
DE ATOS DE CORRUPÇÃO**

Brasília-DF
2014

Copyright © 2014 – Ministério da Justiça
Secretaria Nacional de Justiça
Esplanada dos Ministérios, Bloco T, 4º andar, sala 430, Edifício Sede, Brasília-DF
CEP 70064-900

Tiragem: 2.000
Impresso no Brasil. Distribuição gratuita. Venda proibida.

Direção do Projeto:

Claudio Nash Rojas

Consultora Externa:

Valeska David Contreras

Pesquisadora:

Maria Luisa Bascur Campos

Coordenadores do Projeto no Brasil:

Paulo Abrão

Ricardo Andrade Saadi

Frederico de Moraes Andrade Coutinho

Tradução:

Carlos Henrique Nascimento Barbosa

Kym Costa Moreira

Silvana Nunes da Silva

Revisão:

Maria Beatriz Pereira dos Santos Amaro

341.27

R741g Rojas, Cláudio Nash.

Guia para uso do sistema interamericano de direitos humanos na proteção de denunciantes de atos de corrupção / Cláudio Nash Rojas, Valeska David Contreras, Maria Luisa Bascur Campos; tradução, Carlos Henrique Nascimento, Kym Costa Moreira e Silvana Nunes da Silva; coordenadores do projeto no Brasil : Paulo Abrão, Ricardo Andrade Saadi, Frederico de Moraes Andrade Coutinho. – Brasília : Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça – SNJ, 2014.

63 p. : il.

Tradução autorizada pelo Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade do Chile.

Título original: Guia para utilización de derechos humanos en la protección de los denunciantes de actos de corrupción .

ISBN : 978-85-85820-76-3

1. Direitos humanos. 2. Corrupção. 3. Denúncia – proteção. I. Contreras, Valeska David. II. Campos, Maria Luisa Bascur. III. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. IV. Título.

CDD

Introdução

A versão original deste documento foi elaborada pelo Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade do Chile. A tradução para o português foi uma iniciativa do Ministério da Justiça do Brasil, executada pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ).

A SNJ é responsável por coordenar a política de Justiça brasileira, por intermédio da articulação com os demais órgãos federais, Poder Judiciário, Poder Legislativo, Ministério Público, Governos Estaduais, agências internacionais e organizações da sociedade civil.

Em suas atribuições constam: a da classificação indicativa de obras e jogos eletrônicos no Brasil; as políticas de nacionalidade, naturalização e o regime jurídico dos estrangeiros e de refugiados. Coordena a solicitação, a cassação e a concessão de títulos de utilidade pública federal e a qualificação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

É ainda responsável, por intermédio do DRCI/SNJ, por articular as políticas de combate à lavagem de dinheiro e ao crime organizado transnacional; a negociação de acordos e a coordenação do Estado brasileiro em foros internacionais. Exerce a função de autoridade central para a tramitação de pedidos de cooperação jurídica internacional, com o objetivo de aprimorar a interlocução das autoridades brasileiras com os demais países.

O conteúdo deste documento é de responsabilidade exclusiva do Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade do Chile e foi realizado em sua versão original com o apoio da Open Society Foundations.

O Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade do Chile agradece as valiosas contribuições dos peritos em Direitos Humanos e combate à corrupção que revisaram este Guia durante sua elaboração, proporcionando uma visão desde as realidades até os desafios em seus países:

Ludim Ayala, advogada e coordenadora do Centro de Assistência Legal Anticorrupção (ALAC) da Associação para uma Sociedade mais Justa, Seção Nacional da Transparência Internacional, Honduras.

Mag. David Lovatón, professor principal da Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Peru.

Francisco Sánchez Lay, diretor jurídico do Chile Transparente, Seção Nacional da Transparência Internacional, Chile.

SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

Sumário

Abreviações	10
Apresentação	11
I. Definições	13
1. <i>Corrupção</i>	13
2. <i>Quem são os denunciantes de atos de corrupção?</i>	13
3. <i>Relação e distinção com a situação de Jornalistas, Defensores(as) de Direitos Humanos e Testemunhas</i>	15
4. <i>Direitos Humanos e o SIDH</i>	16
II. Corrupção e Direitos Humanos: âmbitos de convergência	17
1. <i>A proteção dos Direitos Humanos e sua contribuição para a prevenção e combate à corrupção</i>	17
2. <i>Atos de corrupção que envolvem a violação de Direitos Humanos</i>	17
3. <i>Princípios comuns</i>	18
4. <i>Por que proteger os(as) denunciantes de corrupção?</i>	20

III. A violação de direitos para silenciar denúncias de corrupção: obrigações e responsabilidades do Estado	21
1. Direito de denunciar atos de corrupção: exercendo a liberdade de expressão	21
2. Obrigações internacionais (respeito, garantia e não discriminação) e responsabilidade do Estado	22
3. Manifestações relevantes da obrigação de garantia	22
3.1 Deveres de adequação normativa dos Estados relacionados com a proteção de denunciante da corrupção	22
3.2 Dever de adotar medidas especiais relacionadas com a proteção de denunciante de corrupção	23
3.3 Deveres reforçados de proteção	25
4. Quando um ato de represália contra um denunciante de corrupção envolve uma violação de Direitos Humanos do denunciante?	25
IV. Normas relevantes para a proteção de denunciante	27
1. Recomendações gerais para uma instituição de proteção de denunciante	27
2. Normas e standards internacionais sobre direitos usualmente violados dos(das) denunciante da corrupção	30
4.1 Direito à liberdade de expressão e acesso à informação	30
4.2 Direito à vida, à integridade física, psíquica e à liberdade	33
4.3 Direito ao trabalho	36
4.4 O direito à participação política em condições de igualdade	38
4.5 O direito a recursos efetivos, ao devido processo e reparação	39
4.6 Proibição de discriminação e direito à igualdade de proteção da lei	42

V. Utilizando o Sistema Interamericano de Direitos Humanos para a proteção dos(das) denunciantes de corrupção	44
1. Noções básicas sobre o Sistema Interamericano	44
2. Como e para que utilizar o Sistema?	44
3. Que vantagens são oferecidas com o uso do SIDH para a proteção de denunciantes?	45
4. Principais mecanismos para resguardar os direitos dos denunciantes	46
4.1 O uso do litígio: apresentação de um caso ao Sistema Interamericano	46
4.2 Mecanismos de proteção frente a situações de risco sério e iminente: medidas cautelares e provisionais	51
4.3 Outras alternativas de incidência por meio da Comissão Interamericana	56
VI. Conclusão	61

Abreviações

CADH – Convenção Americana sobre Direitos Humanos

CDH – Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas

CEDAW – Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher

CICC – Convenção Interamericana contra Corrupção

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos

UNCAC – Convenção das Nações Unidas contra Corrupção

Corte IDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos

CtEDH – Corte Europeia de Direitos Humanos

DIDH – Direito Internacional dos Direitos Humanos

LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros

OEA – Organização dos Estados Americanos

PIDCP – Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos

PIDESC – Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

Protocolo de São Salvador – Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

SIDH – Sistema Interamericano de Direitos Humanos

TI – Transparência Internacional

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Guia para o Uso do Sistema Interamericano de Direitos Humanos na Proteção de Denunciantes de Atos de Corrupção

Apresentação

Ainda que as agendas de combate à corrupção e de proteção dos Direitos Humanos tenham transitado por caminhos paralelos durante muito tempo, ambas têm se aproximado progressivamente. Várias razões justificam e impulsionam esta aproximação, que tem se fortalecido com crescente força em alguns âmbitos da luta contra a corrupção. Uma dessas razões está relacionada com as vantagens que o uso de normas e mecanismos de proteção dos Direitos Humanos oferece ao combate de práticas corruptas em nível público e privado.

No campo da proteção de denunciantes da corrupção, as possibilidades de uma aliança com o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) podem ser especialmente promissoras. Contudo, essa interação não tem sido suficientemente explorada, especialmente em nossa região. Por isso, é necessário ter conhecimento sobre como o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) pode complementar os regramentos nacionais sobre a proteção de denunciantes, ou uma forma de amparar esses direitos nos países onde ainda não exista tal regulação. Essa necessidade é o que tem levado o Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade do Chile a trabalhar no presente Guia sobre o Uso do SIDH na Proteção de Denunciantes da Corrupção. Através deste breve Guia, pretende-se disponibilizar às pessoas e às organizações da sociedade civil uma ferramenta que permita conhecer e utilizar tanto as normas de Direitos Humanos, como os mecanismos do SIDH, em todos aqueles casos em que os Direitos Humanos dos(das) denunciantes de corrupção se encontram em risco de serem violados.

Por que realizar esse esforço? Porque o uso do SIDH tem muito a contribuir na proteção de denunciantes de corrupção. Através dos mecanismos oferecidos pelo SIDH, pode-se promover, por exemplo, mudanças em termos de políticas públicas e estrutura institucional em matéria de proteção de denunciantes. Também se pode dar maior visibilidade a esse tema, favorecendo a sua aparição em foros nacionais e internacionais. Além disso, as vítimas de atos de represálias que violam seus direitos podem obter justiça e reparações quando eles não tiverem sido proporcionados pelo Estado.

Não obstante, deve-se lembrar que o uso do SIDH não está isento de limitações. E este Guia também permite identificá-las. Como será exposto adiante, o SIDH contempla diversos mecanismos que se diferem, por sua vez, no tempo de tramitação, requisitos de ativação, custos de uso, e os níveis de preparação e técnica que demandam. Por consequência, o emprego de um ou outro deverá se valer das circunstâncias e possibilidades oferecidas em cada caso particular. Contudo, essa tarefa de avaliação não pode ser realizada se as normas sobre Direitos Humanos e o funcionamento da SIDH não são conhecidos.

Com o objetivo de servir aos propósitos enunciados, este Guia se estrutura em seis partes. A primeira é dedicada a explicar alguns conceitos elementares, incluindo a distinção entre denunciante e outros atores afins, tais como defensores de Direitos Humanos, jornalistas e testemunhas. A segunda parte contextualiza o conteúdo do Guia no ponto de convergência entre a proteção dos Direitos Humanos e o combate à corrupção. A terceira visa apontar quando um ato de represália constitui uma violação de Direitos Humanos e sobre que bases podem atribuir uma responsabilidade internacional ao Estado por esse motivo. A quarta parte se subdivide em duas seções. A primeira delas sistematiza as principais recomendações que foram elaboradas para fins de que os Estados desenvolvam instituições de proteção a denunciantes. A segunda seção, por outro lado, adentra as normas e standards internacionais sobre os direitos dos denunciantes da corrupção que são usualmente violados. Este último se realiza com um enfoque prático e centrado, principalmente, nas resoluções dos casos por parte dos órgãos do SIDH, e os precedentes estabelecidos por eles para a realização de outras atividades. Sem interferência, considerar-se-á também, como referência, algumas normas desenvolvidas por outros sistemas internacionais de proteção. A quinta parte examina os mecanismos específicos do SIDH que podem ser empregados para proteger denunciantes da corrupção. Esta seção se subdivide em torno de três grandes estratégias: o uso do litígio, a solicitação de medidas urgentes de proteção e outras formas de incidência. Finalmente, o Guia apresenta uma breve conclusão.

I. Definições

1. Corrupção

A maioria das convenções internacionais sobre a matéria não definem esse conceito, mas utilizam essa terminologia para agrupar vários atos ilícitos¹. O que esses atos possuem em comum é que eles expressam um abuso do poder em benefício próprio, isto é, para proveito pessoal ou de terceiros². Este abuso pode ocorrer tanto nas relações de âmbito público quanto privado. Ainda assim, nem todo ilícito ocorrido em organizações privadas equivale necessariamente à corrupção. As atividades de corporações transnacionais e as crescentes privatizações de funções públicas, por exemplo, têm demonstrado que muitas irregularidades nesse âmbito lesionam interesses públicos e constituem corrupção³. De toda forma, existem maiores consensos em torno de atos que podem ser considerados corruptos na esfera pública que na esfera privada, e existe a compreensão de que a corrupção engloba, entre outros, o suborno, o peculato ou expropriação indébita, o tráfico de influência, o abuso de poder e o enriquecimento ilícito⁴. Além dos atos de corrupção descritos nas convenções internacionais, também se devem considerar os ilícitos e infrações contemplados em leis penais e administrativas dos Estados, assim como em seus códigos de ética e disciplinar⁵. A corrupção inclui também os casos de nepotismo e extorsão, para citar outros exemplos.

2. Quem são os denunciantes de atos corrupção?

É toda pessoa que, de boa-fé, denuncia às autoridades competentes feitos relacionados com qualquer dos atos descritos no capítulo anterior⁶. Isso pode vir de uma pessoa sem que haja relação empregatícia entre o denunciante e o denunciado (denúncia cidadã),

1 - O único instrumento internacional que oferece uma definição de corrupção é o Protocolo contra a Corrupção da Comunidade da África Meridional para o Desenvolvimento, cujo artigo primeiro declara: a "Corrupção" significa qualquer ato a que se refere o artigo 03 e que inclui o suborno ou qualquer outro comportamento relacionado com as pessoas a quem se tenha delegado responsabilidades nos setores público e privado, que violem seus deveres enquanto servidores públicos, empregados privados, agentes independentes e outras relações desse tipo e que têm o fim de obter vantagem indevida ou qualquer outra forma para eles ou para outros.

2 - Esse conceito, que é o mais utilizado, foi formulado pela *Transparency International* e tem sido adotado por diversos organismos internacionais, organizações da sociedade civil e acadêmicos.

3 - Bacio, J., *Hard Law Connections between Corruption and Human Rights* (trabalho produzido pelo Conselho Internacional de Políticas de Direitos Humanos), Genebra, 2007, págs. 5-6; ONU, Comissão de Direitos Humanos, Relatório Interino do Representante Especial do Secretário Geral sobre a questão dos Direitos Humanos e Companhias Transnacionais e outras Empresas, UM Doc E/CN.4/2006/97, 22 de fevereiro de 2006.

4 - Ver UNCAC, adotada pela Resolução 58/4, de 31 de outubro de 2003, vigente a partir de 14 de dezembro de 2005, artigos 15-23; e CICC, adotada em março de 2013, artigo 02 (a).

5 - OEA, Lei Modelo para Facilitar e Incentivar a Denúncia de Atos de Corrupção e proteger os seus Denunciantes e Testemunhas (Lei Modelo da OEA), 22 de março de 2013, artigo 02 (a).

6 - UNCAC, artigo 33; Lei Modelo da OEA, artigo 2 (c).

ou na existência dela. Nesse último caso, são denunciante aqueles(as) trabalhadores(as), empregados(as), do setor público ou privado, que revelam informações de interesse público sobre atividades corruptas, ilegais, fraudulentas ou perigosas que são cometidas em organizações públicas ou privadas, a entidades ou pessoas consideradas em posição de atuar contra elas. Os denunciante da corrupção também podem ser pessoas que estão fora da relação tradicional empregador e empregado, tais como consultores, contratados, estagiários, voluntários(as), trabalhadores temporários ou ex-empregados(as)⁷.

Presume-se a boa-fé de todo denunciante de atos de corrupção. Quem realiza, intencionalmente, uma denúncia falsa ou simula provas para iniciar uma investigação contra um terceiro, atua de má-fé e não está coberto pela proteção que enseja aos denunciante de boa-fé. Tampouco estão amparados aqueles que tenham obtido a informação revelada mediante violação de direitos fundamentais⁸.

É relevante frisar que a presunção de participação do denunciante nos ilícitos denunciados não deve dar lugar, por si só, à denegação de toda forma de proteção. Isto é, sem prejudicar a determinação das responsabilidades penais e cíveis que podem caber por tal participação. De acordo com o Documento Explicativo do Projeto de Lei Modelo para Facilitar e Incentivar a Denúncia de Atos de Corrupção e Proteger os seus Denunciante e Testemunhas, por exemplo, a presunção de envolvimento do denunciante só resulta na privação de benefícios econômicos que se pode ter estabelecido para estimular a denúncia⁹.

Fora as denúncias provenientes de cidadãos particulares, **os(as) estagiários(as), os(as) defensores(as) de Direitos Humanos e os(as) líderes de organizações anticorrupção ou de outros movimentos sociais** que advogam na defesa de Direitos Humanos ou controle cidadão desempenham uma função importante na denúncia de atos de corrupção. Tratando-se de **jornalistas e defensores(as) de Direitos Humanos**, existem normas internacionais e mecanismos específicos de proteção que podem ser utilizados¹⁰.

7 - Ver TI, *Princípios Internacionais para Legislação de Denunciante*, 2013, princípios 3 e 4; Latimer y Brown, "Whistleblower Laws: International Best Practice", em UNSW Law Journal, Vol. 31 (3), pág. 768.

8 - OEA, Lei Modelo da OEA, artigo 2 (j); *Documento Explicativo del Proyecto de Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denúncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus denunciante y testigos* (Documento Explicativo del Proyecto de la Ley Modelo), pág. 6.

9 - *Documento Explicativo del Proyecto de Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denúncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus denunciante y testigos* (Documento Explicativo del Proyecto de la Ley Modelo), pág. 8.

10 - Veja, como exemplo, o trabalho das relatórias da CIDH sobre liberdade de expressão e sobre os defensores dos Direitos Humanos, *infra* seção final, parágrafo 4.3.5.

3. Relação e distinção com a situação de Jornalistas, Defensores(as) de Direitos Humanos e Testemunhas

3.1 Jornalistas. São pessoas que exercem a liberdade de expressão de forma contínua, estável e normalmente remunerada. “O jornalismo é a manifestação principal e primeira da liberdade de expressão do pensamento”¹¹. **Alguns jornalistas podem informar ou difundir antecedentes relativos a atos de corrupção**, merecendo proteção a represálias.

3.2 Quem são os(as) defensores(as) dos Direitos Humanos? Toda pessoa que, de qualquer forma, promova ou procure a realização dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais reconhecidas em nível nacional e internacional¹². O critério que identifica é a atividade desenvolvida pela pessoa.

Nem todo(a) denunciante de corrupção é um(a) defensor(a) de Direitos Humanos. Mas alguns podem ser, se a denúncia de um ato de corrupção permite, de alguma maneira, promover os Direitos Humanos ou contribuir para que sua violação cesse. A defesa de direitos e a denúncia de corrupção podem coincidir, também, em atividades de fortalecimento do Estado de Direito e da luta contra a impunidade.

Exemplo de denunciante de corrupção que são defensores de Direitos Humanos. Solicitação de Medidas Cautelares de René Gálvez e outros. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) tomou conhecimento da situação, na Guatemala, de René Gálvez e outros membros do Conselho Diretor da Associação Integrada para o Desenvolvimento da Cidade de Quetzal e Colônias Aledañas (ASIDECQ). Os membros do Conselho Diretor da ASIDECQ tinham sido vítimas de graves atos de violência, intimidação e ameaça por causa do trabalho deles de denúncia de atos de corrupção por parte da polícia e autoridades locais. Concretamente, um membro do Conselho Diretor, Oscar Humberto Duarte, foi sequestrado e desapareceu em 24 de maio de 2006, sem que se pudesse estabelecer

11 - Corte IDH, Opinião Consultiva OC-5/85, A Associação Obrigatória de Jornalistas (arts. 13 e 29 da CADH), 13 de novembro de 1985, parágrafo 71. A definição de jornalista utilizada está embasada no desenvolvimento por parte da Corte no parágrafo 74 da mesma OC.

12 - CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, 2006, parágrafo 13; reiterado no *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, 31 de dezembro de 2011, parágrafo 12; ONU, Declaração sobre os Direitos e Deveres dos indivíduos, dos grupos e instituições de promoção e proteção dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais reconhecidos universalmente, A/RES/53/144, 8 de março de 1999, artigos 1, 6, 8 (2); 9 (3) e (4) e 12(2).

o seu paradeiro, e uma série de atos hostis foi perpetrada, perseguição dos membros da organização e ameaças telefônicas a familiares.

Em 03 de julho de 2006, a Comissão solicitou ao governo da Guatemala que se adotasse as medidas necessárias para garantir a vida e a integridade física dos beneficiários e informar sobre as ações adotadas a fim de esclarecer judicialmente os acontecimentos (ver Informe Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2006).

3.3 Quem são testemunhas? Toda pessoa que declara, diante de um tribunal, sobre acontecimentos que conhece e que sejam relevantes para a solução de uma ação penal ou investigação administrativa. Ainda que o delito sobre o que se declara seja um ato de corrupção, **quem testemunha não é, normalmente, quem denuncia o ato em si. Testemunhas e denunciantes são categorias diferentes.** A participação do denunciante se limita à revelação de informação sobre um ato de corrupção, na qual se pode ou não dar origem a um processo de investigação administrativa ou penal. Por outro lado, uma testemunha participa ativamente nesses procedimentos e, por isso, tem maior exposição, o que a torna mais vulnerável¹³. Sem proteção, as testemunhas não aceitariam prestar o seu testemunho perante a Justiça. Os regimes de proteção a denunciante e a testemunhas, não obstante, têm várias coincidências. E, em alguns casos, **um denunciante que vá intervir como testemunha** pode necessitar de medidas de proteção disponíveis especialmente para estes.

4. Direitos Humanos e o SIDH

Direitos Humanos são os direitos e liberdades reconhecidos a todos os seres humanos por sua condição como tais e, portanto, são pressupostos para uma existência digna. Esses direitos e liberdades são universais, interdependentes e indisponíveis¹⁴. Muitos se encontram consagrados em Constituições dos Estados e em instrumentos internacionais. Esses últimos formam uma parte do DIDH, que contempla sistemas globais e regionais de modo que os Estados cumpram suas obrigações de respeitar e garantir esses direitos sem discriminação. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) é a principal fonte dessas obrigações no continente

13 - OEA, Documento Explicativo da Lei Modelo, págs. 6 e 9.

14 - ONU, Conferência Mundial de Direitos Humanos, Declaração e Programa de Ação de Viena, A/CONF.157/23, 12 de julho de 1993, artigo 5; Sepúlveda, M., Van Banning, T., et al., *Human Rights Reference Handbook*, Costa Rica, 2004, pág. 7.

americano e sua aplicação por parte dos Estados dessa região é controlada pelo SIDH¹⁵.

II. Corrupção e Direitos Humanos: âmbitos de convergência

1. A proteção dos Direitos Humanos e sua contribuição para a prevenção e combate à corrupção

A vigência dos Direitos Humanos está vinculada à democracia, ao Estado de Direito e aos princípios de boa governança. Nos países onde não se asseguram a liberdade de expressão, o direito de reunião e associação, a participação política em condições de igualdade, ou onde alguns setores da população se encontram excluídos ou marginalizados, geram-se mais espaços para a corrupção e se torna mais difícil que os governos e as empresas sejam responsabilizados.

2. Atos de corrupção que envolvem a violação de Direitos Humanos

Tendo em vista que tanto a corrupção quanto as violações de Direitos Humanos são, essencialmente, formas de abuso de poder, muitos atos de corrupção podem violar tais direitos¹⁶. Há práticas de corrupção que por si só constituem uma violação de Direitos Humanos. Por exemplo, o suborno que se faz a um juiz viola o direito ao devido processo, por atingir a garantia de independência e imparcialidade. Há casos em que a prática de corrupção viola um direito por denegar o acesso igualitário a esse. Por exemplo, se as pessoas devem pagar aos funcionários de escolas e hospitais para receber essa prestação de serviço, viola-se o direito à educação e à saúde.

15 - Na CADH, as obrigações gerais dos Estados-partes estão contidas no artigo 1.1.

16 - Ver Boersma, M., e Nelen, H. (Eds), *Corruption and Human Rights: Interdisciplinary Perspectives*, Intersentia, 2010; Conselho Internacional de Políticas de Direitos Humanos, a Corrupção e dos Direitos Humanos. Estabelecendo o vínculo, 2009; ONU, UNDP, Oslo Governance Center, *The Impact of Corruption on the Human Rights Based Approach to Development*, 2004.

<p>Segundo o âmbito e o tipo de práticas corruptas, distintos direitos podem ser violados. Entre eles, encontram-se:</p>	<p>Para determinar se um ato de corrupção é uma violação do Direito Internacional dos Direitos Humanos, deve-se analisar:</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Direito à igualdade e à não discriminação - Direito à participação política - Direito ao devido processo legal e às garantias legais - Direito a um meio ambiente livre de contaminação - Direitos econômicos, sociais e culturais, tais como: direito a uma vida digna, à saúde, à educação, à água, entre outros. 	<ul style="list-style-type: none"> (a) em que consiste a ação ou omissão que constitui corrupção; (b) a quem se imputa tal conduta (agente do Estado, particular prestando serviço público ou terceiro); (c) quem se prejudica e que medida acarreta na afetação de um direito; (d) qual o conteúdo do direito afetado; (e) que medidas foram tomadas para reparar a vítima; (f) a ocorrência do ato de corrupção ou a falta de reparação reflete no não cumprimento do Estado de respeitar, garantir ou não discriminar o exercício desses direitos? (g) se a conduta corrupta provém de um particular, pode ser atribuída ao Estado por este ter tolerado ou facilitado, a ver, não adotado as medidas para prevenir sua ocorrência e/ou proteger ou reparar a vítima?

3. Princípios comuns

As iniciativas anticorrupção e o DIDH compartilham a necessidade de proteger os princípios de participação, não discriminação, transparência e acesso à informação e responsabilização.

3.1. Participação. A participação cidadã diminui as oportunidades de corrupção¹⁷ e é um meio de controle benéfico para os Estados, desde que permitam prevenir e detectar abusos. Quando um Estado carece de instituições sólidas de monitoramento ou se encontram capturadas, a participação se torna ainda mais vital. A participação pode frear a perpetuação de privilégios que a corrupção assegura a grupos de poder. A participação cidadã é exigida em virtude do direito de reunir-se, associar-se, expressar-se, informar-se e a ocupar cargos públicos em condições de igualdade. Ao objetivar a participação como um direito, concentra-se na amplitude, profundidade e legitimidade do processo participativo¹⁸. Isto é, como envolver os grupos mais desfavorecidos e afetados pela corrupção, como garantir que estes compreendam a finalidade de sua participação, de que modo expressam suas opiniões e qual será, ao final, o impacto real na tomada de decisão. Por fim, de que maneira se assegura que os processos participativos não sejam cooptados por arranjos de poder formais e informais¹⁹.

3.2. Não discriminação. A corrupção tem vínculos estreitos com a discriminação. Por um lado, a corrupção geralmente desvia recursos públicos, o que provoca uma administração e distribuição de bens e serviços arbitrária e discriminatória. Por outro, a corrupção causa impactos mais intensos em quem sofre de discriminação por sua raça, sexo, origem étnica ou nacional, orientação sexual, opinião política, condição socioeconômica, entre outras. O direito à igualdade e à proibição da discriminação ocupa lugar central no DIDH. É uma obrigação geral dos Estados que não admite norma em contrário e é de aplicabilidade imediata.

3.3. Transparência e acesso à informação. Na medida em que os governos, empresas e organizações divulguem informações sobre suas regras, planos, processos e atividades, o espaço para arranjos corruptos é reduzido. O mesmo ocorre caso se facilite o acesso público à informação, visto que as instituições de supervisão e a sociedade podem fiscalizar tais entidades. O DIDH protege o acesso à informação pública, como parte do direito à liberdade de expressão. O acesso à informação completa, atualizada e compreensível é, além do mais, um pressuposto para o exercício de outros direitos. A

17 - CICC, artigo 03, nº 11; UNCAC, artigo 13; UNODC e UNICRI, *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption*, 2009, págs. 4-5.

18 - Conselho Internacional de Políticas de Direitos Humanos, *La Integración de los Derechos Humanos en la Agenda Combate a la Corrupción: Retos, Posibilidades y Oportunidades*, Ginebra, 2011, págs. 2-6.

19 - As Normas internacionais sobre o direito a consulta dos povos indígenas e o impacto ambiental podem oferecer diretrizes de muita utilidade em matéria de participação. Ver Corte IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku v. Equador, sentença de 27 de julho de 2012, parágrafo 177.

informação assume o poder e as estratégias de transparência podem incidir na distribuição e nas relações de poder.

3.4. Responsabilização. Quem exerce o poder que lhe é delegado tem o dever de explicar e justificar suas ações, sujeitando-se, inclusive, a sanções caso seus deveres não sejam cumpridos²⁰. Quem exerce funções públicas deve responder àqueles que, havendo lhes confiado esses poderes, são afetados por suas atividades. Dessa forma, é possível prevenir, detectar e sancionar a corrupção. Segundo o DIDH, os Estados devem ser responsabilizados por suas violações aos Direitos Humanos. O direito a um recurso efetivo, como um mecanismo para denunciar uma violação de um direito e obter reparação, pode ser utilizado como uma forma de responsabilização. Quando os recursos judiciais disponíveis num Estado foram esgotados, são ilusórios, inadequados ou impraticáveis, existe a corrupção na administração da Justiça. A corrupção é um dos fatores que contribuem para a impunidade das violações de Direitos Humanos²¹.

4. Por que proteger os(as) denunciantes de corrupção?

Por duas grandes razões. Primeiro, porque a informação que revelam essas pessoas tem valor e utilidade significativos para a vida pública. Ela impulsiona a responsabilização e reforça a transparência na gestão interna das organizações. Quem denuncia atos de corrupção traz alertas para que sejam adotadas medidas e sanar possíveis irregularidades ou abusos. Segundo porque os(as) denunciantes e suas famílias normalmente enfrentam **diversas formas de represálias por ter a coragem de entregar tais informações**. Essas represálias vão desde o isolamento ou crítica social, até ameaças ou hostilidades dentro ou fora do lugar de trabalho, piora nas condições de trabalho, mudanças injustificadas, demissão, marginalização num ambiente de trabalho, perseguição ou abafa-se mediante investigações e sanções administrativas, ações civis ou penais, prejuízo em seus bens, incluindo ataques à integridade e à vida. Essas situações põem em perigo e violam os direitos dos(das) denunciantes e suas famílias, uma vez que atrapalham os interesses da sociedade.

20 - ONU, Goetz, A.M. y Jenkins, R., *Voice, Accountability and Development: the emergence of a New Agenda*, Human Development Report Office, 2002, págs. 4-5.

21 - ONU, *Informe da Relatora Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados*, Gabriela Knaul, A/65/274, 10 de agosto de 2010, parágrafos 44-45

III. A violação de direitos para silenciar denúncias de corrupção: obrigações e responsabilidades do Estado

1. Direito de denunciar casos de corrupção: exercendo a liberdade de expressão²². Toda pessoa, independente do seu cargo ou profissão, tem o direito de expressar, difundir ou comunicar qualquer ideia, informação ou opinião, sem discriminação, por qualquer meio, ainda que ofenda, choque, pareça ingrata ou perturbe o Estado ou qualquer parte da população²³. Este direito é exercido principalmente por aqueles que denunciam atos de corrupção.

Contudo, toda pessoa tem direito a receber, buscar e alcançar todo tipo de expressão, informação ou opinião. Também é direito de todos os membros da sociedade conhecer e receber informações sobre atos de corrupção. As condutas que impeçam, inibam ou punam as denúncias de corrupção violam dois princípios da liberdade de expressão mencionada (individual e social).

Em um caso relacionado à imposição de sanções penais a um jornalista costarricense que divulgou informações relacionadas à participação de um diplomata em supostos atos de corrupção, a Corte IDH apontou: *“O controle democrático, por parte da sociedade através da opinião pública, fomenta a transparência das atividades estatais e promove a responsabilidade dos funcionários sobre a gestão pública, razão pela qual deve haver uma margem reduzida a qualquer restrição do debate político ou do debate sobre assuntos de interesse público.”* (Corte IDH, *Caso Herrera Ulloa v. Costa Rica*, sentença de 2 de julho de 2004, pág. 127).

Existem alguns modos de expressão que recebem uma proteção especial por parte da DIDH, como aqueles que versam sobre assuntos de interesse público ou que versam sobre funcionários públicos ou ainda sobre órgãos públicos. Visto que esses assuntos são frequentemente matéria das denúncias de corrupção, os Estados devem promover e proteger de forma adequada os denunciadores. O exercício da liberdade de expressão é essencial para a existência da democracia, sendo que esta pode ser afetada quando, por razões normativas ou situações de fato, as denúncias de corrupção são silenciadas.

22 - CADH, artigo 13; PIDCP, artigo 19; CEDH, artigo 10.

23 - Ver em Corte IDH, casos “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) v. Chile, sentença de 5 de fevereiro de 2001, pág. 69; Ivcher Bronstein v. Peru, sentença de 6 de fevereiro de 2001, pág. 152; Herrera Ulloa v. Costa Rica, sentença de 2 de julho de 2004, pág. 113; CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Marco Jurídico Interamericano sobre o Direito à Liberdade de Expressão, 30 de dezembro de 2009, págs. 11-19 e 30-31.

2. Obrigações internacionais (respeito, garantia e não discriminação) e responsabilidade do Estado. O Estado tem obrigação de não violar os Direitos Humanos e cumprir com o disposto nas normas desses Direitos. Seus agentes não podem restringir ilegalmente, por exemplo, a liberdade de expressão, a integridade, a vida ou o direito à vida política do cidadão. Porém isso não basta. O Estado também deve garantir esses direitos. Ele deve adotar medidas para promover e assegurar efetivamente os direitos de todas as pessoas, sem discriminação²⁴. Isso inclui a adoção de medidas administrativas, legislativas, judiciais ou de outra matéria para proteger, prevenir, sancionar e reparar as violações, sejam elas cometidas por atores públicos ou privados. Quando o Estado falha no cumprimento dessas obrigações, compromete sua **responsabilidade internacional** e, com isso, surge o dever de **reparar o dano das vítimas**.

Exemplo de represália por exercer a liberdade de expressão relacionada a assuntos de interesse público, tais como a denúncia de atos de corrupção por parte de um funcionário público:

Em 7 de novembro de 2011, um juiz do Peru condenou, pelo delito de difamação agravada, o jornalista de rádio e televisão Teobaldo Meléndez Fachín. A raiz foi artigos publicados sobre supostos atos de corrupção cometidos por um funcionário público. De acordo com a informação recebida, o Segundo Juizado Misto e Juizado Penal Unipessoal do Alto Amazonas – Yurimaguas sentenciou Meléndez Fachín a três anos de prisão, em execução suspensa, ao pagamento de 30.000 Novos Soles (US\$ 11.100 aproximadamente) como reparação civil e a 60 dias de multa. O caso se originou por uma informação emitida em um programa de rádio e televisão no qual o jornalista havia questionado o corregedor do Alto Amazonas – Yurimaguas, por supostas irregularidades no uso de fundos públicos.

A Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da CIDH expressou, em 21 de novembro de 2011, sua preocupação com esse fato (ver Comunicado de Imprensa R121/11, da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão).

3. Manifestações relevantes da obrigação de garantia

3.1 Deveres de adequação normativa dos Estados, relacionados

24 - CADH, artigos 1 (1) e 2; PIDCP, artigo 2 (1) e (2). Sobre o conteúdo e alcance dessas obrigações, ver Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras, sentença de 29 de julho de 1988, págs. 161-177.

com a proteção de denunciantes de corrupção: Anulação de leis que punam o desacato ou a difamação e reforma dos delitos de injúria e calúnia. As leis de desacato ou difamação protegem grupos e instituições secretas, como políticos, funcionários públicos ou outras autoridades frente à opinião pública. Como tais, essas leis permitem silenciar ideias e opiniões que são desfavoráveis a esses grupos. Isso constitui uma **barreira à denúncia de atos de corrupção e ao exercício da liberdade de expressão**. Em consequência, os Estados devem revogá-las e substituí-las, nesse caso, por leis que estabeleçam responsabilidade civil. Mesmo assim, deve-se evitar que as leis de difamação passem a tomar o lugar de tais regras, de modo que se deve excluir a punição criminal quando as pessoas afetadas sejam um funcionário público ou um particular envolvido em uma questão de interesse público. A proteção da honra dessas pessoas pode ser realizada por ações civis e apropriadas para o exercício do direito de ratificação ou resposta²⁵. **De acordo com o artigo 2 da CADH**, “o Estado tem que adotar medidas necessárias para garantir os direitos protegidos na convenção, nos quais implica a **suspensão, tanto das normas e práticas que estejam relacionadas a violações a tais direitos, assim como a expedição de normas de desenvolvimento de práticas conducentes à efetiva observância de tais garantias.**”²⁶

3.2 Dever de adotar medidas especiais relacionadas com a proteção dos denunciantes de corrupção. O Estado tem a obrigação de tomar medidas para que toda pessoa possa gozar e exercer, na prática, seus direitos. Essa obrigação deve ser realizada com maior diligência quando as pessoas enfrentam mais riscos de serem vítimas de violações de seus direitos por parte de agentes públicos ou privados²⁷. Essa maior vulnerabilidade pode provir da condição social ou do contexto em que se encontra essa pessoa. **Muitos dos denunciantes de corrupção podem estar mais expostos a serem vítimas de violações de seus direitos, o que requer medidas de prevenção e proteção do Estado.**

25 - CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Informe anual 1994, Capítulo V, sobre a compatibilidade entre as leis de desacato e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 17 de fevereiro de 1995, págs. 197-212; Informe Anual 2004, Capítulo VI, sobre Leis de Desacato e Difamação Criminal, págs. 12-20; Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão, 2000, Princípios 10 e 11; ONU, Informe do Relator Especial, Sr. Ambeyi Ligabo, E/CN. 4/2003/67, 30 de dezembro de 2002, págs. 36 e 73; Informe do Relator Especial sobre a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e de Expressão, E/CN. 4/2006/55, 30 de dezembro de 2005, págs. 47-48 e 52; CDH, Observação Geral nº 34, Liberdade de opinião e liberdade de expressão, 12 de setembro de 2011, pág. 47.

26 - Corte IDH, casos Claude Reyes v. Chile, sentença de 19 de setembro de 2006, pág. 101; Ximenes Lopes v. Brasil, sentença de 4 de julho de 2006, pág. 83; Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de setembro de 2003, pág. 78.

27 - Ver, entre outros, Corte IDH, González e outras (“Campo Algodonero”) v. México, sentença de 16 de novembro de 2009, págs. 243-284.

Visto que a relação entre a denúncia de corrupção e a eventual represália que a segue é, basicamente, uma relação de poder, **o status social ou posição de poder do denunciante pode incidir na intensidade ou magnitude da represália**. Dessa forma, algumas pessoas são mais vulneráveis a sofrer maiores sanções²⁸. Isso ocorre, por exemplo, com as mulheres. Nesse caso, não só as afeta a discriminação sistemática que as colocou historicamente em uma posição de subordinação, como também é projetada em suas condições de relações de trabalho. Para elas também é determinante o impacto do **gênero**, que atribui às mulheres um determinado papel e comportamento socialmente aceitos²⁹. Portanto, a expectativa social das mulheres, mesmo no local de trabalho, está associada a atitudes de docilidade e aceitação. A iniciativa de denunciar atos de corrupção envolve valores opostos. Estudos sugerem que as mulheres denunciadoras são expostas a uma maior ou mais intensa retaliação, porque elas também são sancionadas por violar o papel social que se espera delas³⁰. Nisso também são acrescentados os riscos de perseguição ou retaliação em relação ao gênero como assédio sexual, agressão à família ou outros³¹.

Junto à situação das mulheres, o Estado deve prestar especial atenção a outros setores da população, sendo atribuídos a contextos de privação, marginalização e estereótipos sociais que podem estar em maior desvantagem e sofrer retaliações mais intensas de acordo com a sua denúncia. Este pode ser o caso dos povos **indígenas, afrodescendentes, migrantes, LGBT, entre outros**.

Em certos contextos político-sociais, algumas das pessoas cujo trabalho está relacionado com a denúncia e o controle dos assuntos de interesse público podem ser mais vulneráveis a ataques e represálias. Este é o caso, por exemplo, dos(as) **líderes das instituições anticorrupção ou outras organizações sociais ou trabalhistas; defensores(as) de Direitos Humanos e jornalistas**.

28 - Nesse sentido, Near, T.M. Dworkin e Miceli, "Explaining the Whistle blowing Process: Suggestions from Power Theory and Justice Theory" em *Organization Science*, Vol. 4, nº 3, 1993.

29 - Rehg, Miceli, Near e Van Scotter., "Antecedents and Out comes of Retaliation against Whistle blowers: Gender Difference sand Power Relationships" em *Organization Science*, Vol. 19, nº 2, 2008, pág. 223.

30 - *Ibidem*, págs. 223-235.

31 - No mesmo sentido, CIDH, segundo Informe sobre a Situação das Defensoras e dos Defensores de Direitos Humanos, op. cit. 12, págs. 281-283.

3.3 Deveres reforçados de proteção

Os deveres de diligência estudados em relação à obrigação de garantir os direitos à vida, integridade e liberdade também se aplicam a outros deveres quando existem circunstâncias que exijam que o Estado reforce as medidas de prevenção e proteção. Isto pode ser aplicado, conforme o caso, aos denunciante de corrupção:

“O exercício efetivo da liberdade de expressão implica a existência de condições e práticas sociais que o favoreçam. É possível que esta liberdade seja ilegalmente restringida por atos normativos ou administrativos do Estado ou por condições de fato que coloquem, direta ou indiretamente, em situação de risco ou mais vulneráveis quem as exerceu ou tente exercer, por atos ou omissões de agentes do Estado ou individuais. No marco das obrigações de garantir os direitos estabelecidos na Convenção, o Estado deve [...] adotar, se for o caso, medidas necessárias e razoáveis para prevenir ou proteger os direitos daqueles que estão nessa situação e, além disso, investigar os fatos que lhes dizem respeito.” (Corte IDH, *Casos Perozo e outros v. Venezuela*, sentença de 28 de janeiro de 2009, pág. 118)³²

“Toda pessoa que esteja em situação de vulnerabilidade tem proteção especial, de acordo com deveres específicos cujo cumprimento por parte do Estado é necessário para respeitar a obrigação geral de garantir os Direitos Humanos. [...] é indispensável adotar medidas positivas determináveis com base nas necessidades particulares de proteção da lei, seja por sua condição pessoal ou a situação específica em que se encontre.” (Corte IDH, *Caso Artavia Murillo e outros v. Costa Rica*, sentença de 28 de novembro de 2012, pág. 292)³³

4. Quando um ato de represália contra um denunciante de corrupção envolve uma violação de Direitos Humanos do denunciante?

Para responder a essa pergunta, é aconselhável seguir a seguinte análise:

1. Determinar em que consiste a retaliação e quais os direitos que são afetados por ela.

32 - Ver também Corte IDH, *casos Uzcategui, v. Venezuela*, sentença de 03 de setembro de 2012, pág. 190; *Manuel Capeda Vargas v. Colômbia*, sentença de 26 de maio de 2010, pág. 172.

33 - Ver também Corte IDH, *casos do “Massacre de Mapiripán” v. Colômbia*, sentença de 15 de setembro de 2005, págs. 111 e 113, *Povo Indígena Kichwa de Sarayacu v. Equador*, op. cit. 19, pág. 244.

2. Determinar o conteúdo e o alcance desses direitos. Para isso, é importante considerar os tratados de Direitos Humanos e a jurisprudência dos órgãos de proteção internacional.
3. Identificar quem cometeu ou tornou possível a retaliação. Considere se foi: (a) um agente do Estado; (b) um indivíduo, com o apoio ou assistência de funcionários públicos; (c) um particular, pela tolerância ou a falta de prevenção, investigação ou sanção pelo Estado.
4. Identificar quem é a vítima de retaliação, considerando se o seu *status* ou posição social colocou esta pessoa em maior risco ou vulnerabilidade.
5. Determinar o que implicava que o Estado respeitasse, garantisse e não discriminasse o gozo dos direitos afetados. Deve-se perguntar que conduta pode se exigir do Estado, considerando quem cometeu os atos de retaliação (mesmo que o comportamento venha de um indivíduo) e aqueles que o sofreram.
6. Determinar se a violação dos direitos corresponde ou não a uma restrição ou suspensão legítima dos mesmos.
7. Se a violação de direitos causada por atos de retaliação não atender aos requisitos de uma restrição legítima e pode ser atribuída ao Estado, será uma violação dos direitos que gerará a sua responsabilidade e obrigação de reparar a violação.

Nem todos os direitos podem ser restringidos, mas a maioria sim.

Uma restrição apenas será legítima se: (1) a limitação é estabelecida de forma clara e precisa em uma lei formal e material; (2) a limitação se propõe a conseguir objetivos convincentes autorizados por tratados internacionais (em nosso caso, pela CADH); e (3) a restrição é necessária em uma sociedade democrática. Ou seja, a restrição é importante para lograr a finalidade que se busca, estando relacionada a tal finalidade e sendo a alternativa que mais se aproxima do direito.

É de cumho da autoridade impor a restrição e demonstrar que esta atende a todas essas condições.

IV. Normas relevantes para a proteção de denunciantes

1. Recomendações gerais para uma instituição de proteção de denunciantes³⁴.

1.1 Dever de proteção e natureza abrangente de salvaguardas. O Estado tem a obrigação de proteger os funcionários públicos e particulares que denunciem atos de corrupção. Esses funcionários devem ser protegidos de qualquer forma de retaliação, desvantagem, discriminação ou ameaça que afete suas condições de trabalho, a sua segurança pessoal e de sua família ou de sua propriedade e que esteja relacionada, ou seja, proveniente de uma acusação de corrupção.

1.2 Proteção apenas pela denúncia. O simples fato da denúncia deve resultar na concessão imediata de, pelo menos, algumas medidas básicas de proteção (ou para o autor da denúncia e, em certos casos, para a sua família e/ou representantes), tais como assessoria legal e confidencialidade e, até mesmo, a integridade do escritório ou local de trabalho. Sem prejuízo das medidas de segurança adicionais que se aplicam de acordo com o caso, como a proteção policial, mudança de residência, assistência médica ou psicológica, transferência de trabalho, férias remuneradas, entre outras.

1.3 Confidencialidade e anonimato. No mínimo, deve-se garantir que a identidade do denunciante seja preservada. Esta não deve ser divulgada sem o seu consentimento e devem ser adotadas medidas para que os envolvidos no recebimento e processamento da denúncia garantam essa preservação. Além disso, pode ser aconselhável que as denúncias anônimas sejam resguardadas. Nesse caso, a autoridade competente deve avaliar as informações recebidas e decidir se tramitará ou não o processo da denúncia³⁵.

1.4 Ônus da prova para o empregador. Se o empregador adotou

34 - Dos diversos documentos sobre doutrina e diretrizes utilizados na formulação deste parágrafo, foram levados em consideração especialmente a Lei Modelo da OEA, Os Princípios Internacionais para Leis sobre Proteção de Denunciante, elaborados por TI (ambos de 2013) e a Resolução 1729 (2010) do Conselho da Europa sobre "Protection of Whistle blowers", adotada em 29 de abril de 2010.

35 - Há um grande consenso acerca da necessidade de assegurar a confidencialidade da denúncia, ou seja, a preservação da identidade do denunciante. Contudo, não ocorre o mesmo respeito na admissão de denúncias anônimas. Assim, enquanto a Lei Modelo da OEA aconselha dar acolhimento aos denunciante, a Resolução 1729 do Conselho da Europa só contempla a preservação da identidade do denunciante. Para revisar os argumentos utilizados em oposição ao uso de denúncias anônimas, ver R. Calland e G. Dehn (Eds.), *Whistle blowing around the World -Law, Culture and Practice*, ODAC &PCaW, África do Sul, 2004, págs.8-9; Comissão Europeia, artigo 29, Working Party, *Opinion 1/2006 on the application of EU data protection rules to internal whistle blowing schemes in the fields of accounting, internal accounting controls, auditing matters, fight against bribery, banking and financial crime*, 00195/06/EN, 1 de fevereiro de 2006, págs. 10-11.

uma medida que prejudique a pessoa que relatou um ato de corrupção, este deverá ser submetido a escrutínio mais rigoroso para demonstrar que o prejuízo não está relacionado com tal denúncia.

- 1.5 Preservação de direitos.** As cláusulas ou acordos que impeçam ou revoguem os Direitos Humanos ou impeçam a denúncia de atos de corrupção devem ser considerados inválidos. Apesar disso, o estabelecimento de procedimentos de reclamação e resguardos especiais só deve ser permitido quando a denúncia diz respeito a segredos de segurança nacional ou de informações do Estado em questão. De todo modo, esses procedimentos devem permitir a denúncia interna a agências externas, organismos internacionais ou outras autoridades³⁶.
- 1.6 Proteção enquanto persista o perigo.** As medidas de proteção permanecerão em vigor enquanto houver o perigo que as motiva. Consequentemente, a ação protetora do Estado pode ser prolongada mesmo após a conclusão do processo de investigação dos atos de corrupção denunciados.
- 1.7 As autoridades e os procedimentos adequados para receber denúncias e conceder medidas de proteção.** Os Estados devem estabelecer órgãos ou autoridades e procedimentos para receber denúncias e para qualificar e conceder medidas de proteção. A denúncia pode ser feita dentro da organização, agência ou órgãos externos e também a terceiros.
- 1.8 Denúncia no interior da organização.** Orientam-se os funcionários e empregados a preferir essa via quando isso seja possível e praticável. Ou seja, quando há procedimentos e regulamentos para denúncias internas que são viáveis, garantam a confidencialidade e as investigações diligentes oportunas e existam mecanismos transparentes e eficazes para acompanhar as denúncias de retaliação contra os denunciantes.
- 1.9 Denúncia a órgãos ou autoridades externas.** Os denunciantes podem também dirigir-se às agências reguladoras, entidades

36 - TI, Princípios Internacionais para Leis de Proteção de Denunciante, Princípio 19; *The Protection of Whistle blowers. A Study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interest*, 20 de dezembro de 2012, págs. 5.33-5.34; OCDE, *G20 Anticorruption Action Plan. Action Point 7: Protection of Whistle blowers*, 2010, pág. 24.

ou organismos de vigilância, perseguição ou de pesquisa, tais como ouvidorias, comissões anticorrupção, auditor geral, fiscal, entre outros. Essas entidades devem ser autônomas e imparciais para receber denúncias, qualificar e conceder medidas de proteção.

- 1.10 Denúncia a terceiros.** O denunciante pode apelar para os meios de comunicação, sociedade civil, sindicatos, entre outros, sendo igualmente merecedor de proteção. Normalmente, essa via de denúncia é adequada em casos urgentes em que há um grave perigo pessoal ou público, quando não houver outros canais adequados de denúncia ou por se tratar de irregularidades que, tendo sido denunciadas, não foram investigadas.
- 1.11 Amplitude dos canais de denúncia.** Deve ser oferecida uma gama vasta e diversificada de instrumentos para denúncia, como linhas telefônicas, portais, escritórios de denúncia, funcionários especializados, formulários simples, entre outros.
- 1.12 Participação do denunciante.** Os denunciantes devem ter a oportunidade de participar e contribuir nos processos de investigação que estejam em andamento. Eles têm direito de ser informados do resultado dessas investigações, assim como revisar ou comentar os mesmos.
- 1.13 Autoridade ou órgão independente para investigar represálias.** Uma agência ou órgão independente deve receber e investigar as denúncias de retaliação contra os denunciantes. Essa entidade pode fornecer medidas com a finalidade de pôr fim, prevenir e reparar esses atos de retaliação. As mesmas autoridades competentes para receber denúncias de corrupção poderão receber as denúncias de retaliação decorrentes da apresentação de outras denúncias.
- 1.14 Gama de medidas para reparar represálias.** Devem estar disponíveis várias maneiras de reparar e prevenir as consequências da retaliação contra os denunciantes. Isso inclui cobertura para despesas de assistência jurídica, indenização por danos morais e materiais, incluindo a perda de renda, mudança de emprego ou mudança de chefe, bem como as medidas provisórias e cautelares, entre outras.

1.15 Investigação e sanção dos atos de represália. As represálias contra denunciante devem ser consideradas uma violação oficial e legal. Aqueles que se envolvem em tais práticas devem ser submetidos a respectiva investigação e sanção laboral, administrativa e civil. O mesmo deve acontecer, em matéria penal, se o ato de represália configura delito.

2. Normas e standards internacionais sobre direitos usualmente violados dos(das) denunciante da corrupção

Como explicado acima, muitas vezes os denunciante de corrupção enfrentam uma série de consequências adversas como resultado da denúncia. Muitas dessas consequências não são apenas um problema de falta de marcos regulatórios, aplicação inadequada da lei, de procedimentos administrativos irregulares ou demandas laborais. Algumas delas são uma violação dos Direitos Humanos e, como tal, podem ser tratadas com as normas e mecanismos do SIDH. Sem a pretensão de uma lista exaustiva, abaixo estão algumas das normas sobre os direitos dos denunciante de corrupção, muitas vezes violados:

4.1 Direito à liberdade de expressão e acesso à informação³⁷

A perseguição penal dos denunciante de corrupção, que ofendem ou incomodam funcionários públicos ou privados que exercem funções públicas, viola sua liberdade de expressão. A aplicação de leis penais de desacato, difamação ou calúnia ou similares produz autocensura e inibição de ideias críticas sobre assuntos de **interesse público**³⁸. Essas restrições à liberdade de expressão muitas vezes apresentam dificuldades do ponto de vista da sua **legalidade** ou **proporcionalidade**³⁹.

“De acordo com as circunstâncias do presente caso, não havia um interesse social premente que justificasse a sanção penal, pois restringiu-se de forma desproporcional a liberdade de pensamento e expressão da suposta vítima sem levar em consideração que suas denúncias são de interesse público. Portanto, constituiu-se uma restrição ou limitação excessiva em uma sociedade democrática ao direito à liberdade de pensamento e de

37 - CADH, artigo 13; PIDCP, artigo 19; CEDH, artigo 10.

38 - Nesse sentido, ver Corte IDH, *Caso Uzcátegui v. Venezuela*, op. cit. 32, pág. 189.

39 - Ver, por exemplo, Corte IDH, *Caso Palamara v. Chile*, sentença de 22 de novembro de 2005, págs. 88-92.

expressão.” (Corte IDH, *Caso Ricardo Canese v. Paraguai*, sentença de 31 de agosto de 2004, pág. 106).

Em um referido caso que envolvia sanção penal imposta a um advogado que denunciou uma alta autoridade pública de ter divulgado, sem autorização, uma conversa privada com seu cliente, a Corte Interamericana considerou *“a proteção da liberdade de expressão das opiniões ou declarações sobre matérias em que a sociedade tem um interesse legítimo de ser informada, de conhecer o que afeta o funcionamento do Estado, os direitos gerais ou acarreta consequências importantes. Para a Corte, a forma que o funcionário público de alto escalão, como é o Procurador-Geral da Nação, desempenha as funções que lhe foram atribuídas por lei, nesse caso a interceptação de conversas telefônicas, e se as realiza de acordo com o que está estabelecido no ordenamento jurídico nacional, a natureza é de interesse público. [...] O direito internacional prevê que o limite à proteção da honra de um funcionário público deve permitir que o cidadão tenha o controle mais amplo sobre o exercício das suas funções.”* Corte IDH, *Caso Tristán Donoso v. Panamá*, sentença de 27 de janeiro de 2009, págs. 121-122.

As penalidades civis que se estabeleceram também devem estar de acordo com a **proporcionalidade**. Caso contrário, poderia-se também infringir a liberdade de expressão dos autores da denúncia de corrupção.

“Os fatos resultantes da análise do Tribunal mostram que o temor à sanção civil, ante a pretensão do ex-procurador de uma reparação civil, pode ser tão ou mais intimidador e inibidor para o exercício da liberdade de expressão que uma sanção penal, portanto, tem a potencialidade de comprometer a vida pessoal e familiar de quem denuncia um funcionário público, com resultado evidente e sem autocensura, tanto para o afetado quanto para os possíveis críticos à atuação do servidor público.” (Corte IDH, *Caso Tristán Donoso v. Panamá*, sentença de 27 de janeiro de 2009, pág. 129).⁴⁰

As cláusulas de confidencialidade ou regras sobre sigilo que impõem aos funcionários públicos uma proibição geral de divulgação de informações **podem ser uma barreira para as denúncias de corrupção**⁴¹ e **uma restrição à liberdade de expressão desses funcionários**. Esse risco é intensificado quando a violação dos seus

40 - Ver também Corte IDH, *Caso Fontevecchia y D'Amico v. Argentina*, sentença de 29 de novembro de 2011, pág. 74.

41 - Nesse sentido, ver Conselho da Europa, *The Protection of Whistle blowers. A Study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interest*, 20 de dezembro de 2012, pág. 5.33.

deveres é sancionável penalmente. Os casos mais sensíveis são os relacionados com a segurança e as relações internacionais dos Estados. Nesse caso, o estabelecimento de canais para denúncias específicas que sejam acessíveis e eficazes, bem como a determinação do que trata essa informação, “classificada” de forma prévia, clara e precisa, constituem um tipo de proteção relevante (supra IV. 1.5). Para determinar se uma cláusula de confidencialidade está em contradição com as normas de Direitos Humanos, devem ser levados em consideração, em conjunto, os seguintes critérios do sistema interamericano:

“O Tribunal entende que em alguns casos os empregados ou funcionários de uma instituição têm o dever de guardar confidencialidade de certas informações a que tenham acesso no exercício das suas funções, quando o sigilo dessas informações estiver abrangido pelo exercício da função. O dever de sigilo não se aplica às informações relativas à instituição ou às funções que ele executa se estas informações já tiverem se tornado públicas.” (Corte IDH, Caso Palamara Iribarne v. Chile, sentença de 22 de novembro de 2005, pág. 77)

*“A liberdade de expressão está incluída nos direitos dos funcionários públicos, assim como dos membros das Forças Armadas e da Polícia, estando esses servidores livres para fazer denúncias sobre violações dos Direitos Humanos de seu conhecimento, que é também o cumprimento de um dever constitucional e relação jurídica. O exercício de tal manifestação da liberdade de expressão é vital para a preservação do Estado de Direito nas democracias no continente, não pode ser obstruído pelas autoridades e provocar atos subsequentes de retaliação contra funcionários públicos que fazem esses relatórios [...]”*⁴²

As regras sobre sigilo ou informações confidenciais podem comprometer o direito de acesso à informação, tanto para aqueles em posição de denunciar como para o resto da comunidade, que é privada de conhecer a história de corrupção e permitir um acompanhamento adequado dos assuntos públicos.

E quanto aos primeiros, deve-se levar em consideração que: “É de responsabilidade exclusiva das autoridades e funcionários públicos manter a confidencialidade das informações legitimamente classificadas sob seu controle. Outras pessoas, como jornalistas,

42 - CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Marco Jurídico Interamericano sobre o Direito à Liberdade de Expressão, pág. 216. Ver também pág. 218.

membros da mídia e membros da sociedade civil que tenham acesso e difundam informação reservada, por considerá-la de interesse público, não devem ser objeto de sanções por violação do dever de reserva, a menos que tenham cometido fraude ou outro crime para obtê-la. Queixosos (denunciantes), sendo funcionários do governo, para divulgar informações sobre as violações da lei, os casos graves de corrupção, a existência de uma ameaça grave para a saúde, a segurança ou o ambiente ou violações de Direitos Humanos ou direito internacional humanitário, devem ser protegidos contra sanções legais, administrativas ou relacionadas com o argumento de se ter agido de boa-fé.”⁴³

E quanto à sociedade em geral: “Este direito permite ao cidadão um amplo conhecimento sobre o funcionamento dos diversos órgãos do Estado, dando-lhe acesso a informações relacionadas com questões orçamentárias, o grau de progresso no cumprimento dos objetivos e planos do Estado para melhorar as condições de vida da sociedade como um todo, entre outras. O controle efetivo dos cidadãos sobre a ação pública exige não apenas uma abstenção por parte do Estado para censurar a informação, mas requer uma ação positiva para fornecer informações aos cidadãos. É claro que, sem essas informações, a que todas as pessoas têm direito, não pode ser exercida a liberdade de expressão como um mecanismo eficaz para a participação cidadã e controle democrático da gestão governamental.”⁴⁴

O acesso à informação é regido pelo princípio da máxima divulgação.

Por regra geral toda informação é acessível. O acesso à informação pode estar sujeito a um regime limitado de exceções. (Nesse sentido, ver sentença da Corte IDH, *Caso Marcel Claude v. Chile*, pág. 92 y ss.)

4.2 Direito à vida, à integridade física e psíquica e à liberdade⁴⁵

O Estado, sob nenhuma condição, deve permitir que algum de seus agentes prive da vida e da liberdade, maltrate ou torture alguém. Deve-se também garantir o pleno gozo da vida, integridade e liberdade, adotando medidas de prevenção e proteção; investigando e punindo as violações e ameaças a esses direitos, mesmo que provenham de funcionários públicos ou de particulares⁴⁶. Esses deveres podem

43 - ONU y CIDH, Declaração Conjunta sobre Wikileaks do Relator Especial da ONU para a Liberdade de Expressão e da Relatora Especial da CIDH, 2010, Princípio 3.

44 - CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Informe Anual 2001, Cap. III, pág. 16.

45 - CADH, artigos 4, 5 e 7 respectivamente; PIDCP, artigos 6, 7, 9, 10 e 11 e CEDH, artigos 2, 3 e 5.

46 - Ver, entre outros, Corte IDH, casos Masacre de Pueblo Bello v. Colômbia, sentença de 31 de janeiro

ser aplicáveis a casos de ataques, ameaças ou agressões contra denunciante de corrupção e suas famílias quando estão em situações de risco para o Estado e este tem potencial para preveni-los.

Dever de evitar e fornecer proteção para atentados contra a vida, a integridade ou a liberdade. “O Estado tem a obrigação de tomar todas as medidas necessárias e cabíveis para garantir o direito à vida, à liberdade e à integridade das pessoas [...] que denunciam violações dos Direitos Humanos e que estejam em situação de vulnerabilidade [...] sempre que o Estado tem conhecimento de um risco real e imediato contra essas pessoas e sempre que haja uma chance razoável de prevenir ou evitar esse risco.” (Corte IDH, Caso Valle Jaramillo e outros v. Colômbia, sentença de 27 de novembro de 2008, pág. 90)⁴⁷

Se o Estado tomou conhecimento de algum risco, é seu dever avaliar, organizar e informar sobre as medidas protetivas adequadas e oportunas. “A Corte considera necessário estabelecer que é dever das autoridades governamentais ter conhecimento de risco particular, identificar ou avaliar se a pessoa submetida a ameaças e assédio requer medidas de proteção ou apresentar à autoridade competente para fazê-lo e dar à pessoa em risco informação adequada sobre as medidas disponíveis. A avaliação de que uma pessoa necessita de medidas de proteção e quais são as medidas adequadas é uma obrigação do Estado e não pode estar restrita somente ao que for solicitado pela vítima às “autoridades competentes”, nem na situação do Estado ter a capacidade de designar uma autoridade específica para o caso, já que não corresponde ao Estado estabelecer medidas de coordenação entre seus agentes e funcionários para tal fim. [...]

O Estado tinha o dever de agir com o devido cuidado com o risco específico que apoiou o Sr. Vélez Restrepo e sua família, tendo em conta os elementos contextuais expostos com o que, no caso específico, não havia provas razoáveis para supor que a razão para as ameaças e perseguições contra ele eram relacionadas as suas ações ao ataque sofrido por soldados para impedir o exercício de sua liberdade de expressão que foi investigada. O Estado não fez cumprir o seu dever de prevenir a violação dos direitos do senhor Vélez Restrepo e sua família através da adoção de medidas oportunas e necessárias de proteção, mas só o fez depois de o Sr. Vélez

de 2006, pág. 120; González e outras (“Campo Algodonero”) v. México, sentença de 16 de novembro de 2009, pág. 280.

47 - Ver Ibidem e Corte IDH, Vélez Restrepo y Familiares v. Colômbia, sentença de 3 de setembro de 2012, págs. 186 e 188; CtEDH, casos Kilic v. Turquia, sentença de 28 de março de 2000, págs. 62-63; Osman v. Reino Unido, sentença de 28 de outubro de 1998, págs. 115-116.

Restrepo sofrer uma tentativa de privação da sua liberdade, na qual o Estado ofereceu várias medidas de proteção, incluindo a possibilidade de mudá-lo para outro lugar do país, com o fim de mitigar o risco denunciado.” (Corte IDH, Caso v. Vélez Restrepo e Família. Colômbia, julgamento de 3 de setembro de 2012, págs. 201 e 203)

A obrigação de prevenção e proteção é mais rigorosa quando as ameaças ou ataques ocorrem em contextos mais vulneráveis ou perigosos. *“De fato, dado o contexto de violência que enfrentava a UP e o PCC na Colômbia na época dos fatos, o dever de diligência em relação a denúncias de ameaças de morte adquiriu um caráter especial e mais rigoroso, exigindo do Estado ações para prevenir a violação dos direitos do Senador Cepeda Vargas. Essa obrigação de meio, sendo mais rigorosa, exigia a ação rápida e imediata dos policiais, promotores e juízes de ordenar medidas adequadas e necessárias para determinar os responsáveis pelas ameaças e crimes que ocorreram no mesmo contexto.”* (Corte IDH, Cepeda Vargas versus Colômbia, sentença de 26 de maio de 2010, pág. 101)

“Durante a década posterior à morte de Blanca Jeannette Kawas Fernández, foram relatadas ameaças e execuções de várias pessoas que se dedicam à defesa do meio ambiente em Honduras [...] em 2007 o Estado criou o “Grupo de Investigação para Morte de Ambientalistas” [...] No entanto, o Estado não implementou uma política que abrangesse a proteção dessas pessoas [...]”. (Corte IDH, Caso Kawas Fernández v. Honduras, sentença de 3 de abril de 2009, parágs. 69-70)

Obrigação de investigar os ataques e as ameaças contra a vida, a integridade e a liberdade. *“A investigação da violação de determinado direito material pode ser um meio para manter, proteger ou garantir esse direito [...]. A obrigação de investigar “adquire particular intensidade e importância diante da gravidade dos crimes cometidos e a natureza dos direitos violados” [...]. Em casos de execuções extrajudiciais, desaparecimentos forçados, tortura e outras violações graves dos Direitos Humanos, o Tribunal considerou que a conduta de uma investigação ex-offício, rápida, séria, imparcial e efetiva é um elemento fundamental e determinante para a proteção de certos direitos afetados por situações tais como a liberdade pessoal, a integridade pessoal e a vida.”* (CIDH, Caso Perozo v. Venezuela, sentença de 28 de janeiro de 2009, pág. 298)

Essa obrigação é mantida, *“independente de quem seja o agente eventualmente acusado de violação, incluindo particulares, pois se seus*

atos são investigados com seriedade, finalmente, de alguma forma seria auxiliado pelo poder público, o que comprometeria a responsabilidade internacional do Estado.” (Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez contra Honduras, pág. 174)⁴⁸

“Cada ação do Estado compõe o processo de investigação como um todo, deve ser dirigida a uma finalidade específica, à determinação da verdade e da investigação, prisão, julgamento e, se for o caso, à punição dos responsáveis pelos fatos.” (Corte IDH, Cantoral Huamaní e García Santa Cruz contra Peru, sentença de 10 de julho de 2007, pág. 131)⁴⁹

“Este Tribunal considera que, para cumprir o dever de investigar [...], o Estado deveria adotar oficialmente medidas de proteção integral e de investigação contra todos os atos de coerção, intimidação e ameaças a testemunhas e investigadores [...]”. (Corte IDH, Caso Kawas Fernández v. Honduras, pág. 107)

4.3 Direito ao trabalho⁵⁰

Esse direito é essencial para o gozo de outros direitos para a vida digna⁵¹. Enquanto o DIDH não estabelece um direito absoluto e incondicional para ter um emprego, se reconhece que cada pessoa deve ter a oportunidade de trabalhar por livre escolha ou aceite e o Estado deve tomar medidas para garantir esse direito. Entre elas, garantir que as pessoas não sejam privadas de trabalhar de forma justa, não ser discriminadas no acesso ao mercado de trabalho ou condições de emprego. Deve ser assegurada a proteção do emprego igual e a existência de condições justas e favoráveis de trabalho. O exercício do trabalho deve estar de acordo com os princípios da disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e qualidade⁵².

O Estado não só deve respeitar esse direito, mas também proteger as pessoas contra condutas que prejudiquem seu direito ao trabalho, tais como aquelas comumente tomadas contra denunciante de corrupção.

48 - Ver também Corte IDH, casos Kawas Fernández v. Honduras, sentença de 3 de abril de 2009, pág. 78; Masacre de Pueblo Bello v. Colômbia, op.cit., pág. 145; Família Barrios v. Venezuela, sentença de 24 de novembro de 2011, pág. 177.

49 - Ver também Corte IDH, casos Kawas Fernández v. Honduras, op. cit. 48, pág. 101; González Medina y Familiares v. República Dominicana, sentença de 27 de fevereiro de 2012, pág. 204.

50 - Protocolo de San Salvador, artigos 6 e 7; PIDESC, artigos 6 e 7; Carta Social Europeia, Parte I, artigos 1-6, 24-29; Parte II, artigos 1-5.

51 - Corte IDH, OC-18/03, Condição Jurídica e Direitos dos Migrantes sem Documentação, op. cit. 26, pág. 158.

52 - ONU, Comitê DESC, Observação Geral nº 18, artigo 6 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovada em 24 de novembro de 2005.

“O não cumprimento do dever de proteger é caracterizado quando os Estados-parte se abstêm de adotar medidas adequadas para proteger as pessoas sob sua jurisdição contra a violação do direito ao trabalho realizadas por terceiros. Incluindo algumas omissões, como o fato de não regular as atividades de particulares, grupos ou empresas para impedi-los de violar o direito ao trabalho de outras pessoas, ou a incapacidade de proteger os trabalhadores contra a demissão sem justa causa.” (ONU, DESC, Comentário Geral n° 18, aprovada em 24 de novembro de 2005, parágrafo 35)⁵³

Os trabalhadores têm o direito de não ser despedidos sem justa causa e a **denúncia de um ato de corrupção não é uma razão válida para rescindir o vínculo empregatício**. “Entre as razões que não constituem razões válidas para a rescisão do emprego são: [...] (c) uma queixa ou participação em processos contra um empregador envolvendo supostas violações de leis ou regulamentos ou recorrer às autoridades administrativas competentes.” (Convenção n° 158 da OIT, Rescisão de Emprego, artigo 5°)

“Este fundamento não constitui uma razão válida para a interrupção do vínculo empregatício, é um aspecto importante da segurança do emprego, pois tende a proteger os trabalhadores contra as represálias.” (ILO, *Proteção contra as demissões sem justa causa*, Conferência Internacional do Trabalho, 82ª Sessão, 1995, n° 115)

Essas garantias se relacionam com os direitos de igualdade⁵⁴ e ao devido processo no local de trabalho⁵⁵. “O Estado tem a obrigação de respeitar e garantir os direitos trabalhistas de todos os trabalhadores [...] e não tolerar situações de discriminação contra eles, nas relações de trabalho estabelecidas entre particulares (empregador-empregado). O Estado não deve permitir que os empregadores privados violem os direitos dos trabalhadores, nem que a relação contratual viole normas mínimas internacionais. [...] Os Estados devem assegurar o cumprimento estrito de normas trabalhistas que melhor protejam os trabalhadores [...], portanto, são obrigados a tomar todas as medidas de ordem administrativa, legislativa ou judicial, quando necessárias, com o objetivo de acabar com situações discriminatórias por parte do júri e para erradicar essas práticas discriminatórias também por parte de empregadores ou grupo

53 - Ver também Corte IDH, OC-18/03, op. cit. 26, págs. 140-146.

54 - OIT, Conferência Internacional do Trabalho, pág. 169.

55 - Corte Europeia de DDHH, Casos K.M.C. v. Hungria, sentença de 10 de julho de 2012, págs. 31 e 34-35;

de empregadores em nível local, regional, nacional ou internacional[...]”. (CIDH, OC-18/03, Condição Jurídica e Direitos dos Migrantes sem Documentos, 17 de setembro de 2003, parágs. 148-149)

“A proteção em casos de desligamento de emprego aplica-se a todas as categorias de trabalhadores, incluindo os funcionários públicos. [...] Em qualquer caso, nenhuma forma de cessação do vínculo laboral com base em motivos discriminatórios é aceitável, de acordo com o Direito Europeu dos Direitos Humanos, como [...] uma denúncia ou participação em processos contra um empregador envolvendo alegada violação de leis ou regulamentos ou recorrer às autoridades administrativas competentes [...] em suma, o direito de ser protegido em caso de cessação da relação de emprego tem uma norma mínima de [...] apresentar ao empregado uma notificação formal por escrito informando-o sobre sua demissão, dever de fazer todos os pagamentos antes da rescisão de emprego, possuir uma razão válida para essa demissão e um apelo a um órgão independente.” (TEDH, acórdãos K.M.C. v. Hungria, sentença de 10 de julho de 2012, concorrendo opinião do juiz Pinto de Albuquerque, págs. 20-21)⁵⁶

4.4 O direito à participação política em condições de igualdade⁵⁷

No caso de funcionários públicos, demissões, remoções ou promoções injustificadas (tais como as adotadas em resposta a uma denúncia de corrupção) **podem violar esse direito**⁵⁸. *“O presente artigo [23.1 da CADH] não estabelece o direito a acesso de cargos públicos, mas que haja ‘condições gerais de igualdade’. Isso significa que o respeito e a proteção deste direito são cumpridos quando ‘os critérios e procedimentos para a nomeação, promoção, suspensão e demissão [são] razoáveis e plausíveis’ e que ‘as pessoas não sejam discriminadas’ no exercício desse direito.”* (Corte IDH, Caso da Apitz Barbera et al v. Venezuela, sentença de 5 de agosto de 2008, pág. 206)

“[A] garantia de proteção engloba tanto o acesso como a permanência em condições de igualdade e a não discriminação em relação ao desligamento e aos procedimentos de demissão. Como se observa, a igualdade de acesso é uma garantia insuficiente se não for acompanhada por uma proteção

56 - Tradução livre. Outros casos dessa Corte que contêm Normas relevantes para a proteção de denunciantes são: Steel and Morris v. Reino Unido, sentença de 15 de fevereiro de 2005; Tillack v. Bélgica, sentença de 27 de novembro de 2007; Guja v. Moldávia, sentença de 12 de fevereiro de 2008; Marchenko v. Ucrânia, sentença de 19 de fevereiro de 2009; Kudeshkina v. Rússia, sentença de 26 de fevereiro de 2009; Poyraz v. Turquia, sentença de 7 de dezembro de 2010; Heinisch v. Alemanha, sentença de 21 de julho de 2011 e Sosinowska v. Polônia, sentença de 18 de outubro de 2011.

57 - CADH, artigo 23; PIDCP, artigo 25 e Protocolo Adicional nº 3 à CEDH, artigo 1.

58 - Nesse sentido, ver ONU, CDH, Observação Geral nº 25, A Participação nos Assuntos Públicos e o Direito de Voto, aprovada em 12 de julho de 1996, pág. 23.

eficaz de permanecer no seu lugar.” (Corte IDH, Caso Reverón Trujillo v. Venezuela, sentença de 30 de junho de 2009, pág. 138)

4.5 O direito a recursos efetivos, ao devido processo e reparação⁵⁹

Qualquer pessoa que sinta que os seus direitos foram violados tem direito a um recurso efetivo e de ser ouvida por um organismo independente e imparcial, para decidir sobre seus direitos e deveres, não somente em âmbito penal, mas também civil, trabalhista, entre outros. Isto implica, em primeiro lugar, que **o processo penal, administrativo ou civil em curso contra denunciante de corrupção deve aderir aos princípios e garantias do devido processo legal. Além disso, aqueles que foram demitidos, transferidos ou removidos de seu emprego na sequência da sua denúncia de corrupção têm direito a recorrer a um tribunal para resolver essa situação e, se for o caso, receber sua reparação integral.** Em todas as áreas da determinação dos direitos, os procedimentos devem garantir o direito de ser ouvido, de ter acesso a um tribunal independente e imparcial, previamente estabelecido por lei, resguardando a garantia do contraditório, a igualdade processual, o advogado de defesa, o prazo razoável, obter um motivo para falha e que essa falha seja cumprida. No campo criminal, administrativo ou outros, o Estado também deve assegurar as “garantias mínimas” dos acusados. Obviamente, essas garantias também devem proteger acusados de práticas corruptas. As sanções penais ou administrativas desse tipo de conduta podem ser aplicadas somente depois de determinar a culpa do(a) acusado(a), sob o devido processo legal⁶⁰.

Isso não se aplica apenas aos procedimentos que tramitam pelos Tribunais de Justiça, mas também perante as autoridades administrativas ou outras encarregadas de determinar direitos e obrigações. *“[Se] exige que qualquer autoridade pública, quer seja administrativa, legislativa ou judiciária, cujas decisões podem afetar os direitos das pessoas, tome as decisões com pleno respeito às garantias do devido processo legal. Assim, o artigo 8º da Convenção estabelece as diretrizes do devido processo legal, que consistem em um conjunto de requisitos que devem ser observados nas fases processuais para os fins de que as pessoas sejam capazes de defender adequadamente os seus direitos antes de qualquer ação do Estado que possa afetá-los. Além disso, [...] a administração não pode ditar as ações administrativas punitivas*

59 - CADH, artigos 25, 8 e 63, respectivamente; PIDCP, artigos 2 (3) e 14; CEDH, artigos 13, 6 e 41.

60 - Ver Corte IDH, Caso López Mendoza v. Venezuela, sentença em 1 de setembro de 2011.

sem também oferecer às pessoas sujeitas a esses processos as garantias mínimas, que se aplicam, mutatis mutandis, no que corresponda.” (Corte IDH, Caso Vélez Loor v. Panamá, sentença em 23 de novembro de 2010, pág. 142)⁶¹.

“Esse direito [de ser ouvido, do artigo 8.1 da CADH] implica, por um lado, em um âmbito formal e processual para garantir o acesso ao órgão competente para determinar o direito reivindicado em cumprimento do devido processo (tal como apresentar argumentos e o fornecimento da prova). Além disso, essa lei abrange uma área de proteção física que implica que o Estado deve garantir que a decisão ocorra através de um processo que atenda à finalidade para a qual foi criado. Esse último não significa que sempre deve ser criado, mas deve-se garantir a sua capacidade de produzir o resultado para o qual ele se destina.” (Corte IDH, Caso Barbani Duarte e outros contra o Uruguai, sentença em 13 de outubro de 2011, pág. 122)

O dever de informar os processos administrativos ou disciplinares que gerem uma penalidade, protegendo os funcionários contra atos que permitam a eles se oporem contra essa decisão. *“[As] decisões de organismos nacionais que possam afetar os Direitos Humanos devem ser devidamente justificadas, caso contrário, seriam decisões arbitrárias. Nesse sentido, o processo desse ato deve fornecer informações sobre os fatos, razões e normas em que a autoridade se pautou para tomar a decisão, afastando qualquer indício de arbitrariedade. Além disso, essa motivação demonstra às partes que elas foram ouvidas e, nos casos em que as decisões são revogáveis, é oferecida a oportunidade para criticar a decisão e se fazer uma nova análise da questão ante autoridades superiores.”* (CIDH, Caso Chocrón v. Chocrón. Venezuela, sentença de 01 de julho de 2011, pág. 118)⁶²

O direito a um recurso efetivo não apenas deve assegurar às pessoas a existência de vias processuais efetivas e simples para reclamar uma violação de seus direitos. Também deve tornar possível a reparação de acordo com o direito violado e o prejuízo causado. “A Corte afirmou que o artigo 25.1 da Convenção obriga os Estados-partes a garantir a todas as pessoas sob sua jurisdição um recurso judicial efetivo contra

61 - A Corte IDH ponderou que, se tratando de uma autoridade pública, assim não são exigíveis garantias próprias de um órgão jurisdicional, deve-se cumprir com aquelas que assegurem que a decisão não seja arbitrária. Ver casos *Barbani Duarte y otros v. Uruguay*, sentença em 13 de outubro de 2011, pág. 119; *Claude Reyes y otros v. Chile*, op. cit. 26, pág. 119.

62 - Ver também Corte IDH, *Casos López Mendoza v. Venezuela*, op. cit. 60, pág. 148; *Apitz Barbera e outros (“Corte Primeira do Contencioso Administrativo”) v. Venezuela*, sentença em 5 de agosto de 2008, pág. 78; *Tristán Donoso v. Panamá*, sentença em 27 de janeiro de 2009, pág. 153; *Escher v. Brasil*, sentença em 6 de julho de 2009, pág. 208.

atos violadores de seus direitos fundamentais. Essa efetividade supõe que a existência formal dos recursos dê resultados ou respostas às violações de direitos contemplados seja na Convenção, na Constituição ou nas leis. Nesse sentido, não podem considerar efetivos aqueles recursos que, pelas condições gerais do país ou pelas circunstâncias particulares de um caso, resultem ilusórios. Isso pode acontecer, por exemplo, quando sua inutilidade tenha sido demonstrada pela prática, porque faltam os meios para executar suas decisões ou por qualquer outra situação que configure um quadro de denegação de Justiça.” (Corte Interamericana de Direitos Humanos, Caso *Acevedo Buendía [‘Despedidos e dispensados da Controladoria’] v. Peru*, sentença de 1 de julho de 2009, parágrafo 69)⁶³

“A Corte constata, mediante o recurso de nulidade interposto pela senhora Reverón Trujillo, que declarou que sua destituição do cargo não estava ajustada ao direito, mas não ordenou sua reintegração nem o pagamento dos salários que deixou de receber. [...] Cabe, então, ao Tribunal analisar, em primeiro lugar, se nesse caso a reintegração ao cargo era a reparação necessária para remediar a situação da senhora Reverón Trujillo, o que levaria a concluir que um recurso efetivo implicava necessariamente na reparação.” (Corte Interamericana de Direitos Humanos, Caso *Reverón Trujillo v. Venezuela*, sentença de 30 de junho de 2009, parágrafo 62)

As pessoas que injustamente são destituídas ou prejudicadas em suas condições laborais, como ocorre com muitos denunciantes de corrupção, **têm direito a uma reparação integral**. “O Estado está obrigado a restabelecer em seus cargos as vítimas [...] e, se isto não for possível, deve conceder-lhes alternativas de trabalho que respeitem as condições, salários e remunerações que tinham no momento da demissão. Na hipótese de não ser mais possível esse último, o Estado deverá proceder ao pagamento de indenização que corresponda à extinção da relação trabalhista segundo o direito laboral interno. Do mesmo modo, quanto aos direitos de herdeiros das vítimas que tenham falecido, o Estado deverá conceder-lhes retribuição com caráter de pensão ou valor correspondente. A reparação pelas violações dos Direitos Humanos ocorridas no presente caso deve compreender também uma justa indenização e o ressarcimento dos custos e gastos que tiverem incorrido as vítimas ou seus herdeiros em razão da tramitação da causa na Justiça, tanto na jurisdição interna como na internacional. [...] Devido ao sofrimento causado às vítimas e a

⁶³ - Ver também, Corte IDH, *lvcher Bronstein v. Peru*, sentença de 6 de fevereiro de 2001, parágrafo 137.

seus herdeiros por ter sido despedido nessas condições, o dano moral ocasionado deve também ser reparado materialmente, mediante uma indenização pecuniária [...]”. (Corte de Direitos Humanos, Caso Baena Ricardo e outros v. Panamá, sentença de 2 de fevereiro de 2001, parágrafos 203-204 e 206)

Os denunciantes de corrupção que sejam investigados por delitos ou faltas disciplinares ou administrativas têm direito a que **esses processos não sejam usados para desacreditá-los ou estigmatizá-los. Para evitar isso, tem especial relevância assegurar a presunção de inocência e duração razoável do processo e da prisão preventiva** em ocasiões nas quais se conduzem investigações ou processos com fins repressivos para desviar a atenção da fraude ou do abuso que o denunciante expôs⁶⁴. O processo ou condenação de uma pessoa por si mesmo não vulnera o direito à honra. Entretanto, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos tem reconhecido que as consequências de um processo penal podem chegar a afetar a honra e a reputação de um indivíduo quando é conduzido com desconhecimento da presunção de inocência e das garantias do devido processo⁶⁵.

“O direito à presunção de inocência a que todo indivíduo deve gozar pode não ser violado somente de forma expressa, quando se declara culpada uma pessoa antes de haver terminado o julgamento, mas também pode ser violado de forma tácita, quando do contexto das ações se depreende atitudes indubitáveis de assédio e hostilização que prejudgam a responsabilidade do indivíduo.” (CIDH, *Relatório nº 43/96, Caso 11.430 (México)*, 15 de outubro de 1996, parágrafo 110)⁶⁶

4.6 Proibição de discriminação e direito à igualdade de proteção da lei⁶⁷

A discriminação supõe basicamente realizar distinções, exclusões ou restrições que não obedecem a uma justificativa objetiva e razoável e tem por objeto ou resultado o desprezo aos direitos da pessoa que recebem esse tratamento⁶⁸.

64 - CIDH, Segundo relatório sobre a Situação das Defensoras e Defensores de Direitos Humanos, op. cit. 12, parágrafo 126.

65 - Esse reconhecimento, segundo o afirmado pela Corte IDH no Caso Cesti Hurtado v. Peru, sentença de 29 de setembro de 1999, parágrafo 178.

66 - Ver também parágrafos 47-63 do mesmo relatório, Caso 11.430.

67 - CADH, artigos 1 (1) e 24; PIDCP, artigo 2 (1) e 26; CEDH, artigo 14 e artigo 1 de seu Protocolo Adicional nº 12.

68 - ONU, CDH, Observação Geral nº 18, A não discriminação, parágrafo 7; CEDAW, artigo 1; Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, artigo 1.1; Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, artigo 1.1.

O requisito de razoabilidade implica que as diferenças de tratamento devem perseguir um objetivo legítimo de acordo com o Direito Internacional dos Direitos Humanos, ser idôneo ou funcional para alcançá-lo e estritamente necessário. Como se enunciou previamente, as distinções, exclusões, restrições ou outros tratamentos prejudiciais que se imponham contra uma pessoa por motivo de ter denunciado um ato de corrupção normalmente não satisfazem essa exigência. A proibição de discriminação se estende a todos os âmbitos de decisão do Estado e rege todo direito ou prerrogativa reconhecido no âmbito nacional ou internacional⁶⁹.

O Estado não só deve abster-se de discriminar, mas deve também assegurar a igualdade perante a lei. Adicionalmente, tem a obrigação de garantir a igual proteção frente à discriminação, seja porque esta ocorra de forma direta ou indireta⁷⁰, seja porque provenha de normas ou situações de fato.

Os denunciadores de corrupção têm **direito a ser protegidos contra toda forma de discriminação** que sofram por ousarem denunciar. Os critérios específicos em virtude dos quais está proibido discriminar, segundo o artigo 1.1 da Convenção Americana, “não compõem uma lista taxativa ou restritiva e sim meramente enunciativa. Pelo contrário, a redação do referido artigo deixa em aberto os critérios com a inclusão do termo ‘outra condição social’ [...]”. (Corte IDH, *Caso Karen Atala Riffo e Meninas v. Chile*, sentença de 24 de fevereiro de 2012, parágrafo 85)

“Os Estados estão obrigados a adotar medidas positivas para reverter ou mudar situações discriminatórias existentes em suas sociedades, em prejuízo de determinado grupo de pessoas. Isto implica no dever especial de proteção que o Estado deve exercer com respeito a atuações e práticas de terceiros que, sob sua tolerância ou aquiescência, criam, mantenham ou favoreçam as situações discriminatórias.” (Corte IDH, *Caso Comunidade Indígena Xákmok Kásek v. Paraguai*, sentença de 24 de agosto de 2010, parágrafo 271)⁷¹

69 - Corte IDH, Opinião Consultiva OC-4/84, Proposta de Modificação à Constituição Política da Costa Rica Relacionada à Naturalização, opinião de 19 de janeiro de 1984, parágrafos 53-54; Caso-Karen Atala Riffo e Meninas v. Chile, sentença de 24 de fevereiro de 2012, parágrafo 82.

70 - Ver Corte IDH, Caso Artavia Murillo e Outro (“fecundação in vitro”) v. Costa Rica, sentença de 28 de novembro de 2012, parágrafo 286.

71 - Ver também Corte IDH, OC-18/03, Condição Jurídica e Direitos dos Migrantes Irregulares, op. cit. 26, parágrafo 104; Caso Karen Atala Riffo y Meninas v. Chile, op. cit. 69, parágrafo 80.

V. Utilizando o Sistema Interamericano de Direitos Humanos para a Proteção dos/das Denunciantes de Corrupção

1. Noções básicas sobre o Sistema Interamericano

O SIDH é um sistema regional de proteção de Direitos Humanos que é composto por dois órgãos: a CIDH e a Corte de IDH. Ambos vigiam a forma com que os Estados da OEA cumprem as obrigações impostas pelos instrumentos interamericanos de Direito Internacional dos Direitos Humanos, que ratificaram. A CIDH é um órgão quase judicial que pode conhecer denúncias, ordenar medidas cautelares, emitir relatórios, realizar audiências e visitas aos Estados e outras atividades de promoção de direitos.

A Corte IDH é um órgão judicial, isto é, um tribunal. Como tal, sua principal função é proteger os direitos ao resolver litígios entre Estados e supostas vítimas, adotar medidas provisionais e emitir opiniões sobre matérias que tenham sido consultadas à margem de um litígio.

2. Como e para que utilizar o Sistema?

O SIDH permite acessar ferramentas legais que têm uma importante visibilidade e capacidade de incidir na conduta dos Estados. Todavia, essas ferramentas são variadas e o uso de uma ou de outra dependerá dos objetivos que se busquem. Isso poderá determinar como utilizar o Sistema. Caso se esteja, por exemplo, diante de uma situação de perigo iminente que ameaça seriamente a vida ou a integridade de um denunciante de corrupção, as medidas cautelares ou provisionais resultarão mais adequadas. Se, ao contrário, se está diante de um caso em que as represálias pela denúncia de corrupção se traduzem em violação a direitos que não tenha sido devidamente prevenida, investigada, sancionada e reparada, as vítimas e seus familiares terão bons motivos para recorrer ao sistema de petições ou litígio. Por outro lado, se o que se quer é instalar a agenda do Sistema em matéria de proteção dos denunciantes para que esta aborde a expectativa de direitos, então poderia ser conveniente considerar as audiências e relatórios da CIDH. Caso se trate de dar visibilidade pública a uma situação, também estão disponíveis os comunicados de imprensa e os pedidos de informação da CIDH. As limitações do SIDH, tais como tempo de espera e custos, variam segundo o mecanismo utilizado.

Entretanto, todo o processo de litígio pode durar vários anos e custar milhares de dólares. Já conseguir uma audiência tem baixos custos e pode levar poucos meses, e obter medidas cautelares ou provisionais pode ser mais rápido e de graça. Muitas vezes o mais conveniente é ativar vários desses mecanismos simultaneamente.

3. Que vantagens oferece o uso do SIDH para a proteção de denunciantes?

Recorrer ao SIDH pode contribuir, em vários sentidos, na proteção dos denunciantes de corrupção. Cabe destacar que:

1. Pela força do discurso de direitos e pela visibilidade internacional dos mecanismos do SIDH, sua utilização pode fortalecer as demandas de proteção aos denunciantes.
2. Algumas de suas ferramentas podem ser especialmente úteis para praticar ações urgentes que permitam resguardar os denunciantes que enfrentam ameaças ou agressões graves e iminentes.
3. A variedade e a interdependência dos direitos permitem promover um âmbito amplo de proteção dos denunciantes que inclui a proteção de sua integridade, de sua família, de seu *status* laboral, entre outros.
4. Pelas características de alguns de seus mecanismos, é possível intimar os Estados a prestar contas e intentar reformas ou planos relacionados à proteção dos denunciantes. Isso compreende o desenvolvimento de políticas públicas e institucionais ligadas à prevenção e ao combate à corrupção, à transparência e ao acesso à informação pública, campanhas educativas, medidas de controle sobre programas sociais ou de provisão de serviços públicos para assegurar a correta satisfação de direitos, entre outros.
5. Pelo trabalho que tem desenvolvido o SIDH no campo das violações estruturais aos direitos, seu uso pode prover insumos para evitar que a corrupção estrutural aprofunde a falta de proteção dos denunciantes.

6. Por meio do litígio internacional, pode-se chegar a uma instância superior de casos de represálias a denunciante que poderiam não ser reprimidos em âmbito nacional, seja pelos altos padrões de prova em matéria penal, pela ausência de um marco normativo adequado ou por situações de fato. Mais ainda, por esta via, é possível obter reparações dirigidas ao(a) denunciante vitimizado(a) e inclusive a outros denunciante em potencial.
7. O uso do SIDH pode realçar e reforçar a proteção dos grupos mais marginalizados e excluídos que estão expostos a sofrer com maior intensidade os efeitos da corrupção e das represálias por sua denúncia.

4. Principais mecanismos para resguardar os direitos dos denunciante

4.1 O uso do litígio: apresentação de um caso ao Sistema Interamericano

Essa alternativa permite aos denunciante de corrupção que tenham sofrido violação de seus direitos como consequência de condutas que podem ser atribuídas ao Estado levar seu caso diante dessa instância internacional e, eventualmente, obter uma declaração de condenação e de reparação contra o Estado e não de indivíduos. Isso pode significar levar adiante reformas legislativas, implementar políticas públicas, entre outras coisas. O litígio supõe seguir duas etapas: uma na CIDH e a outra diante da Corte IDH.

Trâmite da Comissão⁷². Aqui se inicia a tramitação de um caso. Isso pode ocorrer porque a Comissão dá seguimento a uma denúncia que se apresentou⁷³ ou porque assim o dispõe por própria iniciativa⁷⁴.

Quem pode apresentar a denúncia? Qualquer indivíduo, grupo de pessoas ou ONG reconhecida legalmente por um ou mais Estados da OEA. Pode ser interposta por pessoas que não sejam a vítima e sem necessidade do consentimento desta.

72 - CADH, artigos 44-51 e CIDH, Regulamento, artigos 26-47. (Regulamento alterado no 147º período ordinário de sessões da CIDH, celebrado de 8 a 22 de março de 2013, entrada em vigor em 1 de agosto de 2013).

73 - CADH, artigo 44.

74 - CIDH, Regulamento, artigo 24.

Como se interpõe a petição ou denúncia? Por escrito, seja mediante um formulário *online* disposto pela Comissão ou enviando-a por correio postal, fax ou correio eletrônico.

Quais as violações de direitos que podem ser conhecidas pela CIDH? Aquelas cometidas por qualquer Estado-membro da OEA. Se esse não ratificou à CADH, a CIDH conhecerá as violações aos direitos reconhecidos na Declaração Americana. Se ratificou à CADH, a CIDH conhecerá as violações aos direitos consagrados nessa e, eventualmente, em outros tratados interamericanos sobre Direitos Humanos.

Quais requisitos a petição deve conter para ser admitida sua tramitação?⁷⁵ A qualificação de quem peticiona; o Estado denunciado; e os direitos que se alegam violados, conforme mencionado anteriormente.

Além disso:

- (1) Devem ser esgotados os recursos internos. Deve ser comprovado antes de se dirigir ao Sistema se recorreu-se às instâncias nacionais. A obrigação diz respeito ao esgotamento apenas dos recursos: (a) de caráter judicial ou com capacidade para resolver o assunto, (b) que seja idôneo⁷⁶ e (c) efetivos⁷⁷. Excepcionalmente, não será necessário esgotar os recursos internos quando no país não se respeite o devido processo legal, ou não se possa acessar os recursos ou sua tramitação tenha uma demora injustificada⁷⁸.
- (2) A denúncia não deve ter sido submetida a outra instância internacional.
- (3) A denúncia deve ser interposta dentro do prazo de seis meses da notificação da decisão definitiva que esgotou o recurso interno ou em um prazo razoável, se não é possível esgotar os recursos internos.

75 - CADH, artigo 46 (1) e CIDH, Regulamento, artigo 28.

76 - Sobre quais são os recursos idôneos, ver, entre outros, Corte IDH, casos Velásquez Rodríguez, op. cit., parágrafo 64; do Massacre de Las Dos Erres v. Guatemala, sentença de 24 de novembro de 2009, parágrafo 107.

77 - Sobre a efetividade do recurso, ver *Ibidem*, parágrafos 66 e 107, respectivamente.

78 - CADH, artigo 46 (2).

A petição deve incluir: os dados pessoais e de endereço do(a) requerente, assim como das supostas vítimas e seus familiares; indicação se solicita o sigilo de identificação de alguma dessas pessoas e, pelas razões descritas de forma completa, clara e detalhada de quando e como ocorreram os fatos que constituíram uma violação, indicação do Estado e das autoridades desse que se considera responsável; indicação dos direitos que se consideram violados; indicação das instâncias ou autoridades do Estado a que se recorreu para remediar a situação e, no caso que não se tenha feito, as razões disso; cumprimento do prazo de seis meses e indicação se foi apresentada denúncia perante outro organismo internacional e recurso sobre a responsabilidade do Estado e as reparações.

Em qualquer momento do trâmite diante da Comissão, é possível chegar a uma **solução amigável**: oportunidade para que o demandante e o Estado negociem as ações e reparações que deve realizar para pôr fim ao processo sem chegar a um julgamento. A Comissão supervisionará qualquer acordo.

Que pode fazer a Comissão? Emitir um relatório em que determina se o Estado violou ou não os Direitos Humanos de uma ou mais vítimas⁷⁹. Se concluir que houve violações, fará recomendações ao Estado, que deverá cumpri-las em certo prazo. Se o Estado não as cumpre oportunamente, a Comissão tem duas opções:

a) publicar o relatório e apresentá-lo à OEA; e b) submeter o caso à Corte IDH.

Quando poderá ser submetido um caso perante a Corte? Uma vez que se tenha concluído o procedimento diante da CIDH e essa o tenha enviado à Corte. Para isso é necessário que: o Estado demandado tenha aceitado a jurisdição da Corte e que a maioria absoluta da CIDH não tenha se oposto a submeter o caso à Corte. Apenas a CIDH pode submeter um caso à Corte.

Trâmite perante a Corte IDH:

Durante o julgamento se discute se o tribunal é competente para conhecer o caso⁸⁰, qual é o fundo do assunto (argumentos sobre as violações cometidas) e, por último, a ordem de

79 - CIDH, Regulamento, artigo 44.

80 - Isto é, examinar os requisitos de admissibilidade e competência.

responsabilidade e reparação fundada em uma sentença. O procedimento compreende três fases: escrita, oral e deliberação.

I. Fase escrita: Inicia-se quando a CIDH envia à Corte o relatório mencionado acima. Em dois meses a suposta vítima ou seu representante legal deverá apresentar sua demanda (pedido, argumentos e provas)⁸¹. O próprio fará o Estado contestar seus argumentos e pedidos, e, em seu caso, questionar a competência da Corte⁸². Nesses pedidos cada parte deverá oferecer as provas.

A Corte tem maior flexibilidade para aceitar e valorar as provas. Também pode, em determinadas circunstâncias, considerando o contexto, presumir a veracidade do alegado pela vítima. Tudo isso faz com que o litígio na Corte IDH seja mais vantajoso em alguns casos. Por exemplo, quando um caso sobre represálias que violam os direitos de um denunciante de corrupção não pode ser levado à Justiça penal do Estado seja porque o ato de represália não constitui delito ou porque, o sendo, seja muito difícil prová-lo.

Quais provas podem ser utilizadas? De todo tipo, documentos, testemunhas, peritos e diversos meios tecnológicos ou audiovisuais.

Quem tem a obrigação de provar? Não apenas o demandante (supostas vítimas). Também o Estado (demandado) deverá apresentar evidência, particularmente, quando esta se encontre abaixo de seu controle. O Estado não poderá descansar nas dificuldades probatórias do demandante.

Sobre quais violações se pode reclamar? Aquelas que podem responsabilizar o Estado e que recaiam sobre um dos direitos reconhecidos na CADH. Também pode ser alegada violação ao direito de sindicalizar-se e ao direito à educação consagrados no Protocolo de São Salvador⁸³, de violações à Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas e sobre outros tratados para os quais a Corte tenha se declarado competente⁸⁴.

81 - Corte IDH, Regulamento, artigos 39 e 40 (1).

82 - Ibidem, artigos 25 (2); 41 e 42.

83 - Protocolo de San Salvador, artigo 19 (6).

84 - Este é o caso da Convenção Interamericana para Prevenir e Sancionar a Tortura e a Convenção para Prevenir, Erradicar e Sancionar a Violência contra a Mulher (Convenção Belém do Pará).

A Corte IDH, em consequência, não pode declarar a violação de todo direito reconhecido internacionalmente. **Por exemplo, não pode fazê-lo com respeito ao direito do trabalho. Todavia, esse direito pode justificar-se perante a Corte se a reclamação refere-se a uma violação ao direito à igualdade e ao devido processo legal.** As represálias laborais que podem ser plantadas como um ato de discriminação ou como imposição de sanções sem oitiva, sem fundamento ou sem garantias podem ser levadas à Corte IDH.

II. Fase oral: Se desenvolve por meio de uma audiência pública que, na prática, pode durar um ou dois dias. Nessa audiência prestam declaração as vítimas, as testemunhas e peritos que as partes indicam, que são propostos, questionados e definidos com atenção. Nessa etapa os juízes apreciam a prova diretamente. Na mesma audiência, as partes em litígio – vítimas e Estado – exporão suas alegações finais sobre o caso.

Ao explicar os argumentos de fato e de direito não se pode esquecer de referir-se a: (1) o contexto em que ocorrem os fatos. Isso pode favorecer certas presunções a favor da vítima e incidir nas reparações; **(2) os padrões estabelecidos pelo SIDH** referentes aos direitos em jogo, às obrigações do Estado e às reparações.

III. Deliberação: Após a fase oral, as partes deverão apresentar suas alegações finais escritas. Posteriormente, a Corte entrará na etapa em que deverá analisar os argumentos e as provas apresentadas para decidir o caso. Usualmente, a sentença é ditada de seis a nove meses após a celebração da audiência⁸⁵.

Necessita-se de advogado para este procedimento? Sim.

E o que acontece se a suposta vítima não tem como assegurar esta representação legal? A Corte disporá sobre a nomeação de um(a) Defensor(a) Interamericano(a) – um(a) advogado(a) –, independentemente de custo para a(s) vítima(s)⁸⁶.

Adicionalmente, se essa última não conta com os recursos econômicos suficientes para arcar com os custos do litígio diante da Corte (por

85 - CEJIL, Guia para Defensores e Defensoras de Direitos Humanos. A Proteção dos Direitos Humanos no Sistema Interamericano, 2ª edição atualizada, Argentina, 2012, pág. 103.

86 - Ver Acordo de Entendimento entre a Corte IDH e a Associação de Defensorias Públicas (AIDEP), 25 de setembro de 2009; Corte IDH, Regulamento, artigos 2(11) e 37.

exemplo, viagens, laudos periciais etc.) pode solicitar **ajuda financeira do Fundo de Assistência Legal de Vítimas**⁸⁷. Desde meados de 2013, essa assistência e a representação de um(a) Defensor(a) Interamericano(a) também está disponível para a tramitação do caso no procedimento perante a CIDH, sempre que a suposta vítima assim o solicite e seu caso tenha sido declarado admissível⁸⁸.

A sentença é obrigatória para o Estado. Se o Estado é condenado pela violação dos direitos consagrados na CADH e em outros tratados sobre os quais a Corte tem competência, ordenará **reparações**⁸⁹ em favor de quem tenha sido identificado e qualificado como vítima. As reparações estão orientadas a restabelecer, como seja possível, a situação anterior das vítimas antes da violação ocorrer. Podem consistir em medidas para restituir os direitos ou a situação que a vítima tinha, compensá-la pelo dano moral e material causado, restaurar seu valor e dignidade e prevenir a ocorrência de futuras violações⁹⁰.

Exemplos de reparações que podem ser obtidas na Corte: Restituição do cargo que desempenhava ou de um equivalente; indenizações por danos materiais, tais como os gastos suportados pela vítima; salários ou lucros que deixou de receber em virtude da violação; indenizações por dano moral e psicológico; tratamento médico; desculpas públicas; início de investigação para esclarecer os fatos e sancionar as responsabilidades individuais, adoção, revogação ou alteração de leis, campanhas de informação; capacitação de funcionários públicos, implementação de políticas públicas e reembolso de custos e gastos de Justiça, entre outros.

4.2. Mecanismos de proteção frente a situações de risco sério e iminente: medidas cautelares e provisionais

Essas medidas foram concebidas para casos urgentes e graves, com o objetivo de evitar que se consuma um dano irreparável às pessoas, a seus direitos ou ao objeto da causa, ou caso em trâmite perante a Comissão ou a Corte IDH. Quando as medidas são decretadas pela CIDH se chamam **medidas cautelares**. Entretanto, quando tenham

87 - Corte IDH, Regulamento sobre o Funcionamento do Fundo de Assistência Legal de Vítimas, artigo 2.

88 - Acordo de Entendimento entre a CIDH e a AIDEF, 8 de março de 2013 e Regulamento Unificado para a Atuação da AIDEF diante da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, 7 de junho de 2013.

89 - CADH, artigo 64.

90 - Daí que as modalidades de reparação se denominam: medidas de restituição, reabilitação, compensação, satisfação e garantias de não repetição.

sido dispostas pela Corte se denominam **medidas provisionais**. Se bem que ambos os tipos de medidas consistem em procedimentos de urgência criados com fins de proteção e as suas condições de procedência apresentam algumas diferenças.

Medidas Cautelares⁹¹

Quem pode solicitá-las e perante que órgão? Qualquer pessoa ou grupo de pessoas pode solicitá-las perante a Comissão, para si mesma ou para outras pessoas. Para solicitar medidas cautelares não é necessário contar com a representação de um advogado, nem se exige ser nacional do Estado sobre o qual se requer. Por outro lado, a CIDH também pode decretá-las de ofício, se a seu juízo existem fatos que assim o requerem.

Como se apresenta o pedido? Pessoalmente, por correio eletrônico, via fax ou correio postal.

Quais requisitos devem ser observados? A existência de circunstâncias de (1) gravidade; (2) urgência; e (3) que podem derivar em um dano irreparável para os direitos de uma pessoa ou de um grupo de pessoas. As medidas cautelares podem ser pedidas de forma independente de qualquer pedido ou caso pendente.

O que deverá conter, idealmente, o pedido?

A. Dados pessoais e de contato do solicitante e dos potenciais beneficiários ou informação que permita determiná-los. É conveniente incluir referências à condição ou estado em que se encontrem as pessoas em risco.

Pode ser pedido o sigilo da identificação do potencial beneficiário frente ao Estado? Sim, mas deve-se requerer expressamente, para que a CIDH o considere.

B. Relação detalhada e cronológica dos fatos que motivam o pedido, incluindo o contexto em que aconteceram (por exemplo, conflito armado, clima de violência, quadros de discriminação, estado de emergência, problemas de impunidade etc.), e a descrição do tempo, modo e lugar das ameaças, hostilizações ou represálias.

⁹¹ - CIDH, Regulamento, artigo 25. É de notar que essa disposição teve importantes modificações na alteração regulamentar de 2009 e na última alteração de 2013.

C. Indicação ou constatação de que os fatos foram denunciados a alguma autoridade interna e a resposta recebida ou as medidas adotadas. Se os fatos não foram denunciados internamente, deve ser explicado o porquê.

D. Menção aos direitos em perigo grave e iminente e valoração do risco existente. Os direitos protegidos são consignados em qualquer dos instrumentos interamericanos.

E. Indicação das medidas que se sugere que sejam adotadas pelo Estado (por exemplo, vigilância policial, escoltas, instalação de alarmes, traslados ou mudança de residência, início de investigações sérias e exaustivas etc.).

F. No caso do pedido dirigir-se a uma pessoa distinta do(a) potencial beneficiário(a), indicação da expressa conformidade deste(a) último(a), salvo quando a ausência de consentimento se encontre justificada.

G. Se o pedido está vinculado a uma petição ou caso submetido à CIDH, indicação desta circunstância e do número de referência correspondente ao mesmo.

O que acontece se a CIDH decide conceder as medidas cautelares?

A CIDH se dirigirá ao Estado respectivo para que adote determinadas medidas de proteção ou prevenção. O Estado deverá implementá-las de comum acordo com os(as) beneficiários(as) e deverá informar à CIDH sobre sua implementação. Essa avaliará periodicamente a manutenção das medidas.

Exemplo: Em 6 de abril de 2009, a CIDH concedeu medidas cautelares a favor de Inés Yadira Cubero González, em Honduras. No pedido de medidas cautelares se alegava que a senhora Inés Yadira Cubero González **tinha sido objeto de um atentado com arma de fogo, supostamente, em virtude de seu trabalho como presidenta da Comissão de Transparência e Anticorrupção** da corporação municipal de San Pedro Sula e responsável por supervisionar processos administrativos, realizar auditorias públicas e promover denúncias penais no caso de prática de algum ilícito por parte de funcionários públicos. O pedido indica que, em 16 de março de 2009, Inés Yadira Cubero se aproximava de sua casa, na cidade de San Pedro

Sula, quando uma pessoa que estava em uma moto sacou uma arma de fogo e a apontou diretamente. Nesse momento saiu da casa um familiar da senhora Cubero, e, ao observar o que acontecia, gritou, e o sujeito acelerou a moto e disparou contra a senhora Inés Yadira Cubero sem conseguir feri-la. A demandante informou que esses fatos foram denunciados perante a Promotoria de Delitos Comuns de San Pedro Sula, mas a senhora Inés Yadira Cubero não foi informada dos resultados da investigação nem pôde contar com medidas de proteção. A CIDH solicitou ao Estado de Honduras a adoção de medidas necessárias para garantir a vida e a integridade da pessoa beneficiária, assim como informar à CIDH sobre as ações adotadas, a fim de investigar os fatos.

Medidas Provisionais⁹²

Quem pode solicitar e perante qual órgão? Tem que se diferenciar.

A. Se as medidas solicitadas relacionam-se com um caso submetido à Corte, podem pedi-las as supostas vítimas ou seus representantes ou a CIDH. Também podem ser dispostas pela própria Corte IDH, de ofício⁹³.

B. Se as medidas não se relacionam com um caso submetido à Corte: apenas pode pedi-las a CIDH⁹⁴.

Quando é particularmente útil solicitar essas medidas? Em todos os casos de extrema gravidade em que seja necessário adotar medidas para evitar um dano irreparável às pessoas. Mas, especialmente, quando as medidas cautelares não tenham sido implementadas ou não resultarem eficazes ou exista uma medida cautelar conexa a um caso submetido à Corte IDH⁹⁵.

Quais requisitos devem ser observados?

Deve-se estar diante de casos: (1) de extrema gravidade; (2) urgência; e (3) quando seja necessário para evitar danos irreparáveis às pessoas.

92 - CADH, artigo 63 (2); Corte IDH, Regulamento, artigo 27.

93 - Corte IDH, Regulamento, artigo 27 (1) e (3).

94 - CIDH, artigo 76 (1).

95 - CIDH, Regulamento, artigo 76 (a), (b) e (c); CEJIL, op. cit. 85, p. 130; Centro de Recursos para a Justiça Internacional, Prevenção e Reparação de Violações a Direitos Humanos no Marco Internacional: Defesa perante o Sistema Interamericano. Manual para Advogados e Defensores, 2012, p. 26.

Como se solicitam? Por qualquer meio de comunicação.

Tanto as medidas cautelares como as provisionais podem ser usadas para proteção de quem denunciar atos de corrupção quando, por represálias ou ameaças de represálias, se encontrem em grave e sério risco que lhes cause um dano irreparável, a seus familiares, a seus defensores ou a seus direitos. Além disso, essas medidas servem aos denunciantes que tenham submetido um pedido perante a CIDH ou um caso perante a Corte IDH e, como consequência, necessitam de proteção com urgência.

O que deve conter, idealmente, o pedido? Indicação dos(as) beneficiários(as), ainda que se solicite o sigilo de sua identificação; explicação das condições que fazem do caso em questão de extrema gravidade e urgência para evitar danos irreparáveis às pessoas (considerando, como se afirmou anteriormente, elementos de contexto, descrição da forma e tempo das ameaças ou agressões e direitos em risco ou prejudicados); se procede, explicação do motivo das medidas cautelares terem sido insuficientes ou ineficientes; e indicação de quais são as medidas específicas que se sugere adotar.

O que acontece se a Corte IDH decide conceder as medidas provisionais? O Estado deverá levá-las à Corte, que dará seguimento a sua implementação mediante relatórios enviados pelo Estado e observações feitas pelos(as) beneficiários(as) ou seus representantes e a CIDH. A Corte poderá recorrer a outras fontes de informação e também requerer a perícia e relatórios que considere oportunos⁹⁶.

Exemplo de medidas cautelares e provisionais solicitadas em um caso que foi submetido à Corte IDH e como elas podem ser valoradas pela Corte para resolver o caso:

“A partir de 18 de outubro de 2002, a Comissão solicitou medidas cautelares a fim de proteger a vida e a integridade pessoal de Luis Enrique Uzcátegui e, a partir de 27 de novembro de 2002, a Corte ordenou, a pedido da Comissão, medidas provisionais a seu favor. É razoável, pois, considerar que no momento da ocorrência de vários fatos de hostilizações e ameaças o Estado tinha pleno conhecimento

96 - Corte IDH, Regimento, artigo 27 (7) e (8).

da situação de risco na qual se encontrava Luis Enrique Uzcátegui, tanto por efeito das denúncias e medidas de proteção solicitadas e ordenadas em nível interno, como em virtude das medidas cautelares e provisionais ordenadas [...]”.

4.3. Outras alternativas de incidência por meio da Comissão Interamericana

4.3.1. Pedido de informação ao Estado. De acordo com os artigos 41 da CADH e 18 do Estatuto da CIDH, a CIDH pode solicitar aos governos da região relatórios sobre as medidas que adotem em matéria de Direitos Humanos. Na prática, isto tem permitido à CIDH solicitar aos Estados informação sobre fatos específicos que afetem os Direitos Humanos. Em consequência, existe a possibilidade de fazer chegar à CIDH antecedentes sobre violações de direitos dos denunciantes de corrupção, com o fim desta requerer a um Estado informação concreta sobre o que fez para proteger essas pessoas.

Exemplo do efeito que pode ter o pedido de informação por parte da CIDH: Em 7 de fevereiro de 2012, a CIDH enviou uma comunicação ao Estado hondurenho, em conformidade com suas competências estabelecidas no artigo 41 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, na qual se solicitou informação acerca de ameaças de morte que haviam sofrido Uriel Rodríguez, Itsmania Pineda y Gilda Silvestrucci. O pedido foi reiterado em 12 de março de 2012. Em 20 de março de 2012, o Estado respondeu no que se referia a Gilda Silvestrucci. De acordo com o informado pelo Estado, desde o levantamento da denúncia, em 24 de janeiro de 2012, foram feitas várias diligências para investigar a origem das chamadas ameaçadoras recebidas pela jornalista. “[...] no que diz respeito à situação da jornalista Itsmania Pineda Platero, o Estado informou também que o Ministério Público efetuou várias diligências de investigação com o objetivo de poder individualizar a participação de algumas pessoas e tomou declaração de testemunhas, e se tem verificado os avanços da denúncia na Direção Nacional da Investigação Criminal (DNIC)”. Finalmente, o Estado informou que Itsmania Pineda Platero conta com medidas de proteção desde 5 de março de 2010. (CIDH, Relatório anual 2012, Capítulo IV, Honduras, parágrafo 256)

4.3.2. Comunicados de Imprensa. A CIDH não utiliza os comunicados de imprensa apenas para divulgar suas atividades, mas também

para desenvolver seu dever de vigilância dos Direitos Humanos no hemisfério. Esses comunicados permitem à CIDH chamar a atenção dos Estados sobre situações de risco ou de violação aos direitos que requerem ser abordadas com urgência. A CIDH emitiu várias dezenas de comunicados de imprensa relacionados com a proteção de defensores(as) de Direitos Humanos⁹⁷. Tem feito o mesmo em relação às agressões e assassinatos de jornalistas⁹⁸. Apesar de existirem algumas coincidências, a justificativa e as necessidades de proteção de defensores de Direitos Humanos, jornalistas e denunciante de corrupção, nada impede que esse mecanismo seja usado também para resguardar os direitos desses últimos.

Exemplo do uso que podem ter os comunicados de imprensa para viabilizar e tomar medidas pertinentes aos denunciante de corrupção que são vitimizados:

Segundo a informação recebida pela CIDH, em 23 de agosto de 2012, Diego Luiz Berbare Bandeira foi assassinado em frente a sua casa em São Paulo, Brasil, com catorze disparos por parte de pessoas não identificadas que estiveram na cena do crime em uma moto. A informação disponível afirma que Diego Luiz Berbare Bandeira havia denunciado supostos atos de corrupção e maus-tratos aos reclusos internados no Centro de Reclusão Provisória de Caraguatatuba. [...] A Comissão expressou sua preocupação por represálias cometidas contra defensoras e defensores de Direitos Humanos por realizar atividades de denúncia de atos de corrupção de funcionários públicos e violações de Direitos Humanos. [...] A CIDH recorda que é obrigação do Estado investigar de ofício fatos dessa natureza e sancionar os responsáveis materiais e intelectuais. Nesse sentido, a Comissão Interamericana insta o Estado a abrir linhas de investigação que levem em conta se o assassinato de Diego Luiz Berbare Bandeira foi cometido por motivos relacionados com seu trabalho de fiscalização na cidade de Caraguatatuba. [...]. (CIDH, Comunicado nº 115/12)

4.3.3. Audiências⁹⁹. Estas são algumas das atividades que a CIDH executa durante suas sessões. Na prática, das três sessões que se realizam por ano, as audiências são as primeiras e as últimas. Um dos objetivos das audiências é o recebimento de informações relevantes e atualizadas acerca da situação de Direitos Humanos em um ou mais

97 - Ver <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/comunicados/default.asp>

98 - Ver, a modo de exemplo, CIDH, Comunicado nº R87/09.

99 - CIDH, Regulamento, artigos 61-66.

Estados-partes da OEA¹⁰⁰. Estas audiências podem ser **temáticas ou de caráter geral** e convocadas por iniciativa da própria CIDH ou pedido dos(as) interessados(as)¹⁰¹. Como regra geral, as audiências serão públicas, a não ser que circunstâncias excepcionais justifiquem seu caráter privado¹⁰².

A particularidade das audiências é que são uma via para ter contato direto com os(as) comissionados(as) e antecedentes proporcionais concretos em determinados temas ou problemas que às vezes não têm suficiente visibilidade em nível internacional ou para tratar da forma como o Estado o administra internamente. Em concreto, pode-se intentar que um Estado preste contas sobre um assunto ou comprometê-lo a adotar um determinado curso de ação em certa matéria. Também pode-se chamar a atenção de uma comissão relatora temática da CIDH para que se interesse pelos temas expostos¹⁰³. Consequentemente, as audiências podem servir tanto para instalar em nível internacional o tema da proteção de denunciante em um ou mais Estados da OEA como para provocá-los a adotar determinadas medidas ou políticas específicas em matéria de proteção aos denunciante de corrupção.

4.3.4. Relatórios. A CIDH elabora distintos tipos de relatórios para o cumprimento de suas funções. Entre eles, **um relatório anual, relatório de países e relatórios temáticos**. Sobre eles, os atores locais podem ter um papel relevante, seja para fornecer informação ou para solicitar sua elaboração. Estes relatórios, portanto, podem chegar a ser utilizados para chamar atenção ou promover a proteção dos denunciante de corrupção, em geral, em determinados Estados ou em relação a direitos específicos.

Relatório Anual¹⁰⁴. Está dirigido à Assembleia Geral da OEA e permite informar as atividades desenvolvidas pela CIDH por cerca de um ano. Entre as diversas atividades e matérias de que trata, o capítulo IV dedica-se à análise da situação dos Direitos Humanos em Estados onde sua observação apresenta maiores dificuldades¹⁰⁵. Quando um Estado é incluído neste capítulo, se transmite um sinal de alerta para

100 - Os outros objetivos são receber informação por parte dos(as) requerentes, da(s) vítima(s) ou do Estado sobre um pedido ou caso em trâmite perante a CIDH ou sobre o cumprimento de recomendações ou medidas cautelares dispostas pela CIDH. CIDH, Regulamento, artigo 62.

101 - CIDH, Regulamento, artigo 61.

102 - CIDH, Regulamento, artigo 68.

103 - CEJIL, op cit. 85, p. 142.

104 - CADH, artigo 41 (g) e CIDH, Regulamento, artigo 59.

105 - Os critérios para considerar a inclusão de um Estado neste capítulo foram elaborados pela própria CIDH e recentemente incluídos em seu regulamento. Ver Regulamento, artigo 59, incisos 5 a 9.

ele e uma advertência para os outros Estados¹⁰⁶. As organizações dedicadas à proteção de denunciantes de corrupção podem manter contato com a CIDH para obter materiais ou informações relevantes e influenciar o conteúdo do relatório anual. Se há fatores estruturais ou sistemáticos que favorecem a existência de corrupção e a represália dos denunciantes, pode-se também promover a inclusão do Estado no capítulo IV do relatório.

Relatório sobre um Estado¹⁰⁷. Nesses relatórios, a CIDH pode abordar a situação de Direitos Humanos em geral, de determinados direitos ou de determinados grupos em um país da OEA. Junto com uma análise detalhada, a CIDH emite recomendações ao Estado. Esses relatórios comparam as normas e práticas dos Estados com padrões internacionais sobre Direitos Humanos, pelo que são uma referência importante em nível nacional e internacional. Alguns desses relatórios são realizados após uma visita *in loco* a um determinado país. Mas as organizações interessadas na proteção de denunciantes em um determinado Estado podem entregar informação e/ou solicitar a elaboração de um desses relatórios mediante uma comunicação escrita ou durante uma audiência.

Relatório Temático¹⁰⁸. A CIDH pode elaborar também relatórios sobre determinados direitos específicos ou sobre uma determinada parte da população, em um ou em vários Estados da OEA. Igualmente aos relatórios sobre países, estes são uma importante fonte de informação e diretrizes. Como no caso anterior, as pessoas ou grupos interessados podem solicitar à CIDH, por escrito ou durante uma audiência, a elaboração de um relatório sobre a forma de ameaça de algum direito da CADH aos denunciantes de atos de corrupção ou sobre a situação dos direitos destas pessoas.

Exemplo do uso e impacto dos relatórios temáticos: Em 2011, a CIDH publicou um relatório sobre a situação de pessoas privadas de liberdade. Entre os aspectos tratados neste, a CIDH identificou a corrupção como um dos maiores problemas que alimenta a violência penitenciária e a violação generalizada dos direitos dos presos. Em alguns casos, a corrupção no interior das prisões se encontra institucionalizada e as pessoas privadas de liberdade devem pagar por acessar serviços ou utensílios mínimos e para não ser agredidas.

106 - CEJIL, op. cit. 85, p. 144.

107 - CADH, artigo 41 (a) e (c); CIDH, Regulamento, artigo 60.

108 - Idem.

A CIDH destacou que, por encontrarem-se sob custódia e controle, os reclusos que denunciam os abusos de que padecem são mais suscetíveis de represálias e atos de retaliação. Sobre isso, recomenda que “as pessoas privadas de liberdade não devem ser castigadas por ter apresentado recursos, pedidos ou reclamações.” (CIDH, Relatório sobre os Direitos Humanos das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas, 31 de dezembro de 2011, parágrafo 243. Ver também parágrafos 182-192)

4.3.5. Unidade e Comissões Relatoras temáticas e especiais¹⁰⁹

A CIDH pode estabelecer distintas comissões relatoras às quais competem analisar e monitorar temas específicos e, particularmente, grupos que se encontram mais expostos a violações de Direitos Humanos. Quando estas relatorias se encontram em razão de um membro da CIDH, se chamam de **relatorias temáticas**. Quando estão reunidas em razão de um perito independente, recebem o nome de **relatorias especiais**. Atualmente, existem sete relatorias temáticas, uma relatoria especial (para a liberdade de expressão) e duas unidades.

Para resguardar os direitos dos denunciante de corrupção torna-se importante o trabalho:

A. da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão;

B. da Relatoria sobre Defensoras e Defensores de Direitos Humanos. Ambas as relatorias podem ser contatadas pelas organizações locais para transmitir-lhes informações ou pedidos em relação à proteção de denunciante, os quais podem ser matéria de um comunicado de imprensa, um relatório, uma audiência, uma visita a um Estado ou alguma outra atividade de promoção dos direitos destas pessoas. Para isso será necessário conectar a proteção de denunciante com a garantia da liberdade de expressão e/ou com a defesa de Direitos Humanos, conforme o caso. Ambas as relatorias têm se pronunciando sobre casos ou situações que afetam denunciante de corrupção¹¹⁰.

109 - CIDH, Regulamento, artigo 15. Observa-se que, além das relatorias mencionadas, a CIDH estabeleceu relatores para os países da OEA. Ver Regulamento, artigo 15 (2).

110 - Ver, entre outros, CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Comunicado de Imprensa R123/11, 21 de novembro de 2011; Segundo Relatório sobre a Situação das Defensoras e Defensores de Direitos Humanos, op. cit. 12, parágrafo 295.

VI. Conclusão

O presente Guia se inscreve em um marco progressivo de esforço em nível regional para abordar a proteção dos denunciantes de corrupção. Tema que até antes da edição de Lei Modelo da OEA permanecia como dívida pendente. Com vistas a complementar essa iniciativa, este Guia permite ilustrar as diversas organizações vinculadas à luta contra a corrupção e à defesa dos direitos, assim como a sociedade civil em geral, e que o SIDH também pode cumprir uma importante tarefa nesse âmbito. O SIDH, apesar de suas limitações, pode ser uma alternativa para quem sofre violação de seus direitos por não se calar frente a práticas de corrupção quando as instituições nacionais não conseguem obter êxito em oferecer respostas adequadas. Também as vantagens comentadas neste Guia recorrem ao SIDH para a proteção de denunciantes e podem fazer com que esta temática permeie o próprio SIDH, fazendo com que seus órgãos de controle se vejam chamados a avançar no desenvolvimento de padrões aplicáveis a esta matéria. Isto, por sua vez, poderá melhorar as perspectivas de proteção dos denunciantes em nível nacional e internacional. Nesse sentido, o caminho pelo sistema europeu de proteção dos Direitos Humanos é uma importante referência. A Corte Europeia tem resolvido casos¹¹¹ relacionados com a proteção de denunciantes de corrupção e nada obsta a que algo similar ocorra futuramente na Corte Interamericana.

O SIDH opera faz décadas e tem se caracterizado por sua capacidade de responder aos problemas impostos por processos sociais e políticos vividos na região. Por isso, e em vista do contexto internacional de crescente empoderamento do cidadão e de intensas demandas por maior democratização, participação e transparência, estratégias como as aqui propostas podem ser uma aposta valiosa. Esperamos que o presente Guia efetivamente seja um aporte nessa direção e sirva para melhorar a proteção de quem denuncia atos de corrupção em nossa região.

111 - Ver supra nota 56.

Secretaria Nacional de
Justiça

Ministério da
Justiça

Governo
Federal