

Criminalização de defensoras e defensores de direitos humanos





OEA/Ser.L/V/II.

Doc. 49/15

31 dezembro 2015

Original: Espanhol

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Criminalização do trabalho das defensoras e dos defensores de direitos humanos

2015

www.cidh.org

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights.

Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos / Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

v. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L)

ISBN 978-0-8270-6529-1

I. Title. II. Series. OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L.

OEA/Ser.L/V/II.Doc. 49/15

Relatório elaborado graças ao apoio financeiro da organização *Open Society Foundations* e da Agência Sueca de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional (SIDA).
As opiniões aqui expressadas pertencem exclusivamente à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e não refletem a postura da *Open Society Foundations*, ou da Agência Sueca de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional (SIDA).



COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Membros

Rose-Marie Belle Antoine

James L. Cavallaro

José de Jesús Orozco Henríquez

Felipe González

Rosa María Ortiz

Tracy Robinson

Paulo Vannuchi

Secretário Executivo

Emilio Álvarez-Icaza Longoria

Secretária Executiva Adjunta

Elizabeth Abi-Mershed

Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 31 de dezembro de 2015.

ÍNDICE

RESUMO EXECUTIVO	11
CAPÍTULO 1 INTRODUÇÃO	17
<hr/>	
A. <i>Objeto do relatório</i>	17
B. <i>A importância das defensoras e dos defensores de direitos humanos e o reconhecimento do direito de defender os direitos</i>	20
C. <i>Vínculo entre a democracia e o papel das defensoras e dos defensores de direitos humanos</i>	23
D. <i>Metodologia e estrutura do relatório</i>	24
CAPÍTULO 2 A UTILIZAÇÃO INDEVIDA DO DIREITO PENAL PARA CRIMINALIZAR O TRABALHO DAS DEFENSORAS E DOS DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS	29
<hr/>	
A. <i>Contextos nos quais se observa a utilização indevida do direito penal e os grupos mais afetados por esta prática</i>	30
B. <i>Atores que intervêm na utilização indevida do direito penal</i>	38
CAPÍTULO 3 PRINCIPAIS FORMAS DE CRIMINALIZAÇÃO DO TRABALHO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS	49
<hr/>	
A. <i>Pronunciamentos de funcionários públicos que acusam defensoras e defensores de cometer delitos sem que existam decisões judiciais</i>	50
B. <i>A criminalização dos discursos de denúncia de violações a direitos humanos e o direito à manifestação social pacífica</i>	56
1. <i>Tipos penais que protegem a honra de funcionários públicos</i>	58
a. <i>Leis de desacato</i>	60
b. <i>Outros tipos penais, como a difamação, injúria e calúnia</i>	61
2. <i>Leis que criminalizam a manifestação social</i>	65
3. <i>Tipos penais que priorizam o direito à livre circulação em detrimento de outros</i>	68
4. <i>Tipos penais que sancionam a falta de autorização para realizar manifestações públicas</i>	71
C. <i>Tipos penais que sancionam o recebimento de financiamento estrangeiro através de convênios de cooperação internacional</i>	73

<i>D. A utilização indevida de tipos penais de luta contra o terrorismo e outras leis relativas à segurança nacional contra defensores e defensoras</i>	77
<i>E. A criminalização das atividades de promoção e defesa de defensores e defensoras em relação às causas que promovem</i>	87
1. A utilização indevida de tipos penais para estigmatizar pessoas defensoras e criminalizar a promoção e proteção dos direitos de pessoas LGBT	88
2. A utilização indevida de tipos penais para criminalizar a promoção e proteção dos direitos sexuais e reprodutivos	93
<i>F. A sujeição a processos penais distorcidos, com duração exagerada, e denúncias e acusações falsas baseadas em tipos penais graves</i>	95
<i>G. As detenções ilegais e arbitrárias</i>	99
<i>H. A aplicação de medidas cautelares a fim de criminalizar o trabalho de defensoras e defensores</i>	104
1. Prisão preventiva	105
2. O pagamento de prestação monetária e outras medidas cautelares	109

CAPÍTULO 4 | EFEITOS DA CRIMINALIZAÇÃO NAS DEFENSORAS E DEFENSORES

115

<i>A. Sequelas físicas e na integridade pessoal</i>	115
<i>B. Efeitos na vida familiar</i>	117
<i>C. Impactos sociais</i>	119
<i>D. Efeitos a longo prazo na defesa dos direitos humanos e outras sequelas</i>	122
<i>E. Efeitos econômicos</i>	125

CAPÍTULO 5 | PRINCÍPIO DE LEGALIDADE E MEDIDAS DESTINADAS A PREVENIR A UTILIZAÇÃO INDEVIDA DO DIREITO PENAL E PROTEGER O DIREITO DE DEFENDER OS DIREITOS

129

<i>A. A elaboração de tipos penais conforme o princípio de legalidade</i>	129
<i>B. Atuação de operadores de justiça conforme o princípio de legalidade</i>	133
<i>C. Apreciação dos elementos do crime conforme parâmetros de direito internacional</i>	134
<i>D. Diretrizes para a atuação dos operadores de justiça</i>	137
<i>E. Decisões judiciais</i>	140
<i>F. Reconhecimento da importância do trabalho de defensoras e defensores</i>	144

<i>A. Reconhecer o trabalho de defensores e defensoras de direitos humanos e seu papel nas sociedades democráticas</i>	151
<i>B. Prevenir o uso ou a adoção de leis e políticas contrárias aos parâmetros de direito internacional</i>	153
<i>C. A atuação adequada dos operadores de justiça de acordo com os parâmetros internacionais de direitos humanos no sistema de justiça interno</i>	155
<i>D. Evitar a sujeição a processos penais com duração exagerada</i>	156
<i>E. Garantir que qualquer detenção seja realizada com estrito respeito ao direito à liberdade pessoal</i>	156
<i>F. Erradicar a utilização indevida das medidas cautelares</i>	157
<i>G. Adotar respostas imediatas diante de processos de criminalização</i>	159

RESUMO EXECUTIVO

RESUMO EXECUTIVO

1. Este relatório analisa de forma detalhada o problema da utilização indevida do direito penal por atores estatais e não estatais com o objetivo de criminalizar o trabalho de defensoras e defensores de direitos humanos. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH ou “a Comissão”) tem recebido de forma ininterrupta informação preocupante corroborando que as defensoras e os defensores nas Américas são sistematicamente submetidos a processos penais sem fundamentação em distintos contextos, a fim de paralisar ou deslegitimar as causas por eles defendidas. Esta situação é extremamente preocupante para a CIDH, visto que a utilização indevida do sistema penal do Estado contra defensoras e defensores de direitos humanos não apenas interfere em seu trabalho de defesa e promoção dos direitos humanos, senão que também afeta o protagonismo que eles têm na consolidação da democracia e do estado de direito.
2. Este relatório conceitua o fenômeno da criminalização e identifica os contextos e grupos de defensores e defensoras que são mais afetados por esta prática, assim como os atores que geralmente intervêm nos processos de criminalização mediante a utilização indevida do direito penal. Adicionalmente, a CIDH identifica as principais formas de criminalização contra as defensoras e os defensores, e uma série de obrigações dos Estados em relação com processos penais para evitar que estes se transformem em ferramentas restritivas da defesa dos direitos humanos. Também são examinados os efeitos multidimensionais da criminalização nas defensoras e defensores afetados, inclusive em suas atividades de defesa, em sua vida pessoal e profissional, e em sua comunidade. Finalmente, a CIDH refere-se a algumas iniciativas adotadas pelos Estados para enfrentar a utilização indevida do direito penal, identificando práticas idôneas para eliminar e prevenir o uso do direito penal contra defensoras e defensores, de acordo com os parâmetros do direito internacional.
3. A CIDH enfatiza neste relatório os cenários nos quais se utiliza indevidamente o direito penal com o objetivo de obstaculizar a defesa dos direitos humanos, e não os obstáculos administrativos ou civis que também interferem naquele trabalho. Nesse sentido, a CIDH entende que a criminalização das defensoras e defensores de direitos humanos mediante a utilização indevida do direito penal consiste na manipulação do poder punitivo do Estado por parte de atores estatais e não estatais, a fim de obstaculizar seu trabalho de defesa e assim impedir o exercício legítimo de seu direito de defender os direitos humanos.
4. Segundo a informação recebida, a utilização indevida do direito penal ocorre com maior frequência em contextos nos quais há tensões ou conflitos de interesse com atores estatais e não estatais. Um exemplo é o caso de comunidades que ocupam terras de interesse para o desenvolvimento de megaprojetos e a exploração de

recursos naturais, em que às vezes o direito penal é utilizado de maneira indevida para frear causas contrárias aos interesses econômicos envolvidos. Também ocorre em contextos de manifestações sociais durante ou posteriormente à realização de uma passeata, bloqueio, vigília ou mobilização pelo mero fato de haver participado de forma pacífica na mesma. Além disso, a CIDH tomou conhecimento da utilização indevida do direito penal contra defensoras e defensores depois que estes apresentam denúncias contra funcionários públicos.

5. A CIDH também nota que há determinados grupos de defensores e defensoras que se encontram sujeitos com maior frequência a este tipo de obstáculos, pelas causas que defendem ou pelo conteúdo de suas reivindicações, como acontece em casos de defesa do direito à terra e ao meio-ambiente por líderes camponeses, indígenas e afrodescendentes, de defesa dos direitos trabalhistas por líderes sindicais, e de defesa dos direitos das pessoas LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, e Transexuais).
6. A esse respeito, a Comissão observa que os processos de criminalização geralmente se iniciam através da apresentação de denúncias infundadas ou denúncias baseadas em tipos penais incompatíveis com o princípio de legalidade ou em tipos penais que descumprem os parâmetros interamericanos. Esses tipos penais frequentemente estão vinculados a condutas como “induzir a rebelião”, “terrorismo”, “sabotagem”, “apologia ao crime”, e “ataque ou resistência à autoridade pública”, e tendem a ser aplicados arbitrariamente pelas autoridades. Em muitas ocasiões, o início destes processos penais é precedido de declarações estigmatizantes feitas por funcionários públicos. As defensoras e defensores também podem ser objeto de declarações ou pronunciamentos por funcionários públicos nos quais são acusados de cometer delitos sem que existam processos em tramitação ou decisões judiciais que corroborem tais acusações. Esse tipo de declarações pode motivar a instauração de processos penais sem fundamento contra defensores e defensoras, meramente por haver sido mencionados por um alto funcionário ou autoridade estatal.
7. Outra das formas através das quais o direito penal é aplicado indevidamente, ocorre quando defensoras e defensores são submetidos a processos judiciais demorados e com desrespeito às garantias do devido processo. Isso com a finalidade de reprimir ou atemorizar suas atividades de promoção e defesa dos direitos humanos. Além disso, a Comissão toma nota de que a manipulação do poder punitivo pode ocorrer quando os órgãos judiciais adotam medidas cautelares sem assegurar devidamente a presença do defensor ou defensora acusados no processo, a fim de limitar seu trabalho de defesa. Também foram denunciados casos de detenções arbitrárias contra defensores e defensoras com o mesmo objetivo de restringir seu trabalho e dissuadi-los de continuar promovendo suas causas.
8. Neste relatório, a CIDH elabora uma série de recomendações aos Estados para que evitem e respondam à utilização indevida do direito penal contra defensoras e defensores. Dentre tais recomendações, a CIDH solicita que os Estados reconheçam a importância do trabalho das defensoras e defensores de direitos humanos nas sociedades democráticas. Além disso, faz um chamado importante aos Estados para que reformem suas leis e políticas, para que seu conteúdo reflita

o princípio de legalidade, e sua generalidade e dispositivos não sejam utilizados para criminalizar o trabalho de defesa dos direitos humanos. Os Estados também têm a obrigação de adotar medidas razoáveis para assegurar que os funcionários públicos atuem de acordo com o princípio de legalidade e apliquem o direito de forma condizente com os princípios internacionais de direitos humanos.

9. A CIDH espera que estas recomendações sirvam de norte para os Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) no seu cotidiano, a fim de eliminar a utilização indevida do direito penal contra defensores e defensoras de direitos humanos, e criar um ambiente propício e livre de obstáculos para a defesa dos direitos humanos. A Comissão ressalta que a garantia e a robustez dos direitos humanos num Estado democrático são sustentadas, em grande medida, pelo respeito do exercício livre do trabalho na defesa dos direitos humanos.

CAPÍTULO 1
INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

A. Objeto do relatório

10. Desde a sua criação, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante “Comissão”, “Comissão Interamericana” ou “CIDH”) tem feito um acompanhamento constante sobre a situação de defensoras e defensores de direitos humanos nas Américas, e ressaltou o papel fundamental que aqueles desempenham no respeito e garantia dos direitos humanos, assim como na existência plena da democracia e do estado de direito. Através seus diversos mecanismos de proteção, a CIDH reconheceu a existência do direito das defensoras e defensores de direitos humanos de defender os direitos humanos, o qual também é reconhecido no Sistema Universal e em outros sistemas regionais de direitos humanos. Apesar disso, a Comissão tem notado que as defensoras e os defensores ainda enfrentam uma série de obstáculos para o exercício de suas atividades de promoção e defesa dos direitos humanos em vários países da região. Os distintos desafios enfrentados pelos defensores e defensoras foram analisados pela CIDH tanto em seu primeiro Relatório sobre a Situação das Defensoras e dos Defensores nas Américas¹, publicado em 7 de março de 2006 (doravante “Relatório de 2006”) como no seu Segundo Relatório sobre a Situação das Defensoras e dos Defensores nas Américas², aprovado em 31 de dezembro de 2011 (doravante “Relatório de 2011”)³.
11. Mais recentemente, através de seus trabalhos contínuos de monitoramento, a CIDH observou uma crescente sofisticação das ações destinadas a impedir, obstaculizar, ou desmotivar o trabalho de defesa e promoção dos direitos humanos. Um dos problemas mais relatados perante a CIDH foi a elaboração e aplicação indevida da legislação em detrimento das defensoras e defensores a fim de dificultar suas atividades. Nesse contexto, e tendo em consideração que o direito penal é o mecanismo mais restritivo e severo à disposição do Estado para estabelecer

¹ CIDH, *Relatório sobre a situação das defensoras e defensores dos direitos humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev. 1, 7 de março de 2006.

² CIDH, *Segundo Relatório sobre a situação das defensoras e defensores dos direitos humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de dezembro de 2011.

³ Assim, em seu Relatório de 2006, a Comissão identificou os obstáculos enfrentados pelos defensores e defensoras com maior frequência: 2) execuções extrajudiciais e desaparecimentos forçados; agressões, ameaças e intimidações; b) campanhas de desprestígio; c) violações ao domicílio e outras ingerências arbitrárias; d) atividades de inteligência; e) restrições ao acesso à informação e às ações de *habeas data*; f) controles administrativos e financeiros arbitrários a organizações de direitos humanos; g) impunidade nas investigações de ataques sofridos por defensores e defensoras. Por sua vez, a CIDH observou em seu Relatório de 2011 que os obstáculos indicados no Relatório de 2006 persistiam e em alguns casos haviam intensificado.

responsabilidades sobre uma conduta ilícita⁴, este relatório focar-se-á nas distintas formas de manipulação do poder punitivo e no que a Comissão denomina criminalização ou utilização indevida do direito penal. Ainda, a CIDH discorrerá sobre os pronunciamentos e discursos estigmatizantes contra defensoras e defensores que geralmente constituem o prelúdio para os referidos processos penais. Não obstante, é importante notar que a CIDH não examinará neste relatório os obstáculos de natureza administrativa ou civil que também interferem com o trabalho de defesa dos direitos humanos.

12. A criminalização das defensoras e defensores através da utilização indevida do direito penal consiste na manipulação do poder punitivo do Estado por atores estatais e não estatais a fim de controlar, sancionar ou impedir o exercício do direito de defender os direitos humanos. Ela pode ocorrer, por exemplo, através da apresentação de denúncias infundadas ou baseadas em tipos penais contrários ao princípio de legalidade, ou em tipos penais que não cumprem com os parâmetros interamericanos relativos às condutas sancionadas. Também pode ocorrer quando defensores são submetidos a processos penais prolongados e através da aplicação de medidas cautelares desvinculadas de um processo penal. A manipulação do direito penal em detrimento das defensoras e defensores transformou-se num obstáculo que merece a atenção prioritária dos Estados, pois tem o efeito de atemorizar o trabalho de defesa e proteção dos direitos humanos, e paralisar o trabalho das defensoras e defensores, visto que o seu tempo, seus recursos (financeiros e de outra índole) e energia terminam dedicados à sua própria defesa⁵.
13. A CIDH tem acompanhado esse fenômeno de criminalização através dos seus vários mecanismos de monitoramento, dentre os quais os seus relatórios temáticos. De maneira consistente, a CIDH recordou aos Estados que têm o dever de investigar aqueles que violam a lei dentro de seu território, o que implica que toda vez que seja apresentada uma denúncia ou ocorra um crime de ação pública, o Estado tem a obrigação de promover e levar adiante os respectivos processos penais⁶. Tais processos devem demonstrar uma investigação completa, imparcial⁷, imediata, exaustiva, independente e dentro de um prazo razoável, sobre os fatos⁸. Apesar disso, como a CIDH observou em seu Relatório de 2006, os Estados também têm a obrigação de adotar todas as medidas necessárias para evitar que essas investigações sirvam para submeter pessoas que de maneira legítima lutam pelo

⁴ Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguai*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2004. Série C No. 111. para 104; Corte IDH. *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 22 de novembro de 2005. Série C No. 135. para. 79.

⁵ CIDH, *Segundo Relatório sobre a situação das defensoras e defensores dos direitos humanos nas Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc 66, 31 de dezembro de 2011, para. 76.

⁶ CIDH, Relatório No. 52/97, Caso 11.218, Admissibilidade, Arges Sequeira Mangas, Nicarágua, 18 de fevereiro de 1998, para. 99; CIDH, *Relatório Anual 1997*, OEA/Ser.L/V/II.98, 17 de fevereiro de 1998, paras. 96 e 97; CIDH, Relatório No. 55/97, Caso 11.137, Admissibilidade, Juan Carlos Abella, Argentina, 18 de novembro de 1997, para. 392.

⁷ Corte IDH. *Caso Godínez Cruz Vs. Honduras*. Exceções Preliminares. Sentença de 26 de junho de 1987. Série C No. 3, para. 20.

⁸ Corte IDH. *Caso Fleury e Outros Vs. Haiti*. Mérito e Reparações. Sentença de 23 de novembro de 2011. Série C No. 236, para. 111; Corte IDH. *Caso Yvon Neptune Vs. Haiti*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 6 de maio de 2008. Série C No.180, para. 38.

respeito e proteção dos direitos humanos a julgamentos injustos ou infundados. Por esta razão, naquele relatório a CIDH solicitou aos Estados que assegurassem que suas autoridades ou terceiros não manipulem o poder punitivo do Estado e de seus órgãos jurisdicionais a fim de molestar aqueles que se dedicam a atividades legítimas como os defensores e defensoras de direitos humanos⁹.

14. Adicionalmente, em seu Relatório de 2011, a Comissão ressaltou “que os Estados devem revisar e assegurar que os tipos penais comumente utilizados para prender defensores e defensoras encontrem-se formulados de acordo com o princípio de legalidade; que as autoridades encarregadas por estes processos não excedam a razoabilidade do prazo para emitir suas decisões, e que essas autoridades e terceiros não violem a presunção de inocência emitindo declarações que estigmatizem os defensores e defensoras submetidos a processos penais como delinquentes”¹⁰.
15. A CIDH observa que os processos de criminalização não se limitam à mera manipulação do sistema de justiça penal. Em muitas ocasiões, são acompanhados de atos prévios, por exemplo declarações de altos funcionários contra defensores e defensoras que os acusam de cometer delitos ou realizar atividades à margem da lei. Estas declarações têm como objetivo ou efeito deslegitimar o seu trabalho. A Comissão também nota que as defensoras e os defensores têm sido vítimas de detenções arbitrárias pelas forças de segurança do Estado, como um mecanismo para impedi-los de realizar o seu trabalho ou privá-los de sua liberdade em momentos cruciais para a defesa de suas causas.
16. A manipulação do sistema penal a fim de criminalizar defensores e defensoras é um obstáculo complexo e contrário ao princípio de *ultima ratio*, que afeta de forma particularmente nociva o trabalho das defensoras e defensores de direitos humanos, e incide de várias maneiras no livre exercício da defesa dos direitos humanos. Este problema tem sido causa de preocupação não apenas para a Comissão Interamericana, mas também para outros organismos internacionais e agências das Nações Unidas¹¹.
17. Nesse sentido, tanto o Relator Especial sobre a situação dos defensores dos direitos humanos das Nações Unidas como o Conselho de Direitos Humanos expressaram sua preocupação porque em alguns países a legislação tem sido utilizada indevidamente contra defensores e defensoras, ou obstaculizado seu

⁹ CIDH, *Relatório sobre a situação das defensoras e defensores dos direitos humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev. 1, 7 de março de 2006, Capítulo X. Recomendação No. 11.

¹⁰ CIDH, *Segundo Relatório sobre a situação das defensoras e defensores dos direitos humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de dezembro de 2011, Capítulo IV. Recomendação No. 13.

¹¹ ONU, Assembleia Geral, A/HRC/25/55/, *Relatório da Relatora Especial sobre a Situação de Defensores de Direitos Humanos, Margaret Sekaggya*, 23 de dezembro de 2013, para. 64. Por sua vez, o Relator Especial sobre a situação dos defensores dos direitos humanos das Nações Unidas, Michel Forst, e o Relator sobre os direitos das defensoras e defensores de direitos humanos da CIDH mediante um comunicado para a imprensa conjunto, manifestaram sua preocupação sobre a persistência da criminalização das atividades de defesa dos direitos humanos em diversos países da região, e a falta de adoção de medidas efetivas de proteção por parte dos Estados a defensoras e defensores que se encontram em situações de grave risco. Ver: CIDH, Comunicado para imprensa 127/14 *Relatores da ONU e CIDH chamam os Estados a proteger as defensoras e defensores de direitos humanos*, Washington D.C., 31 de outubro de 2014.

trabalho e colocado em perigo a sua segurança, em violação ao direito internacional. Por sua vez, reconheceram também a necessidade urgente de abordar e de adotar medidas concretas – como a modificação da referida legislação e a sua aplicação – para prevenir e suspender a utilização do direito penal para obstaculizar ou restringir indevidamente a capacidade dos defensores de direitos humanos de exercer seu trabalho, dentre outros propósitos¹².

18. Devido a persistência e intensificação do fenômeno da criminalização através da utilização indevida do direito penal, a Comissão considera urgentemente necessária a publicação deste relatório temático, a fim de identificar os contextos nos quais se observa essa utilização indevida do direito penal, os atores que intervêm nesses processos, as principais formas de criminalização contra defensoras e defensores, os efeitos que essa criminalização provoca nos defensores e defensoras, assim como as iniciativas e respostas estatais implementadas para enfrentar esse problema. A CIDH concluirá com uma seção sobre recomendações aos Estados membros da Organização dos Estados Americanos que deveria guiá-los no sentido de prevenir a utilização indevida do direito penal contra defensores e defensoras de direitos humanos.

B. A importância das defensoras e dos defensores de direitos humanos e o reconhecimento do direito de defender os direitos

19. As defensoras e defensores de direitos humanos são pessoas que promovem ou buscam de qualquer forma a concretização dos direitos humanos e das liberdades fundamentais reconhecidos nacional ou internacionalmente. O critério identificador de quem deva ser considerado defensora ou defensor de direitos humanos é a atividade realizada por essa pessoa e não outros fatores como, se recebe remuneração por seu trabalho, ou se pertence a uma organização da sociedade civil ou não¹³. Este conceito também se aplica a operadores de justiça como defensores do acesso à justiça de milhares de vítimas de violações a seus direitos¹⁴.
20. Por um lado, as defensoras e defensores “contribuem para melhorar as condições sociais, políticas e econômicas, a reduzir as tensões sociais e políticas, a consolidar a paz em nível nacional e a promover a conscientização a respeito dos direitos

¹² ONU, Assembleia Geral, A/HRC/RES/22/6, Resolução aprovada pelo Conselho de Direitos Humanos, Proteção dos defensores de direitos humanos, pág. 2; OEA, Assembleia Geral, AG/RES. 2851 (XLIV-O/14), Defensores de direitos humanos: Apoio às tarefas que desempenham as pessoas, grupos e organizações da sociedade civil para a promoção e proteção dos direitos humanos nas Américas, aprovada na segunda sessão plenária, celebrada em 4 de junho de 2014, pág. 2.

¹³ CIDH, *Segundo Relatório sobre a situação das defensoras e defensores dos direitos humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc 66, 31 de dezembro de 2011, para. 12.

¹⁴ CIDH, *Segundo Relatório sobre a situação das defensoras e defensores dos direitos humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc .66, 31 de dezembro de 2011, para. 9.

humanos nos planos nacional e internacional”¹⁵. Por outro lado, também “podem ajudar os governos a promover e proteger os direitos humanos. Como parte dos processos de consulta, podem desempenhar um papel fundamental para contribuir na elaboração de legislação apropriada e ajudar no desenho de planos e estratégias nacionais sobre direitos humanos”¹⁶.

21. Por outro lado, contribuem de maneira especial na promoção, respeito e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais nas Américas, assim como no apoio a vítimas, na representação e defesa de pessoas cujos direitos encontram-se ameaçados ou violados¹⁷. Suas atividades de vigilância, denúncia, difusão e educação contribuem de maneira essencial ao respeito dos direitos humanos, pois lutam para combater a impunidade¹⁸.
22. A Comissão Interamericana indicou que as defensoras e os defensores exercem o necessário controle cidadão sobre os funcionários públicos e as instituições democráticas, o que os transforma em “peça insubstituível para a construção de uma sociedade democrática, sólida e duradoura”¹⁹, portanto, quando se impede uma pessoa de defender os direitos humanos, o resto da sociedade resulta afetado.
23. Pela importância do trabalho das defensoras e defensores, hoje está reconhecida tanto em âmbito nacional como internacional a existência de um direito de defender os direitos humanos. Este reconhecimento foi incorporado à “Declaração sobre o direito e o dever dos indivíduos, grupos e instituições de promover e proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais universalmente reconhecidos” (doravante Declaração sobre Defensores das Nações Unidas), adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1998, a qual estabelece que “toda pessoa tem o direito individual ou coletivo de promover e procurar a proteção e concretização dos direitos humanos e das liberdades fundamentais nos planos nacional e internacional”²⁰.
24. O reconhecimento do direito de defender os direitos humanos encontra-se cristalizado em nível internacional, nos sistemas europeu, africano e interamericano. No caso da Europa, as Diretrizes da União Europeia sobre os Defensores de Direitos Humanos, aprovadas em 2004, incluem em seu objetivo “apoiar e reforçar o trabalho de promoção e estímulo do respeito ao direito de

¹⁵ ONU, *Os Defensores dos Direitos Humanos: Proteção do Direito a Defender os Direitos Humanos*, Folheto Informativo No. 29, pág. 7.

¹⁶ Conselho da União Europeia, *Diretrizes da União Europeia sobre Defensores dos Direitos Humanos*, aprovadas em junho de 2004, para. 5.

¹⁷ OEA, Assembleia Geral, AG/RES. 1920 (XXXIII-O/03), Defensores de direitos humanos: Apoio às tarefas que desempenham as pessoas, grupos e organizações da sociedade civil para a promoção e proteção dos direitos humanos nas Américas, 10 de junho de 2003.

¹⁸ Corte IDH. *Caso Fleury e outros Vs. Haiti*. Mérito e Reparações. Sentença de 23 de novembro de 2011. Série C No. 236, para. 80.

¹⁹ CIDH, *Relatório sobre a situação das defensoras e defensores dos direitos humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev. 1, 7 de março de 2006, para. 23.

²⁰ Assembleia Geral das Nações Unidas, A/Res/53/144, *Declaração sobre o direito e o dever dos indivíduos, os grupos e as instituições de promover e proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais universalmente reconhecidos*, 8 de março de 1999, artigo 1.

- defender os direitos humanos realizado pela União”²¹. Por sua vez, no caso da África, em 1999, a União Africana adotou a Declaração de Grand Bay, na qual reconheceu a Declaração sobre Defensores das Nações Unidas e a importância do desenvolvimento da sociedade civil como elementos fundamentais no processo de criação de um ambiente favorável aos direitos humanos na África²².
25. Nas Américas, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos reconheceu o direito de defender os direitos e a sua importância em diversas resoluções a partir de 1999. Sobre o particular, em sua resolução 1671 de 7 de junho de 1999, a Assembleia Geral, levando em consideração os princípios estabelecidos na Declaração sobre Defensores das Nações Unidas, exortou os Estados membros “a continuar seus esforços destinados a outorgar aos defensores de direitos humanos as garantias e facilidades necessárias a fim de continuar exercendo livremente suas tarefas de promoção e proteção dos direitos humanos, nos planos nacional e regional, de acordo com os princípios e acordos reconhecidos internacionalmente”²³.
 26. No caso do sistema interamericano, o direito de defender os direitos humanos foi reconhecido tanto pela Comissão como pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. A CIDH detalhou o alcance do direito de defender os direitos humanos indicando que seu exercício não pode estar sujeito a restrições geográficas e implica a possibilidade de promover e defender livre e efetivamente qualquer direito cuja aceitação seja incontroversa. Isso inclui os direitos e liberdades contidos na Declaração de Defensores das Nações Unidas, assim como novos direitos ou componentes de direitos cuja formulação ainda está sob discussão.
 27. Por sua vez, a Corte Interamericana enfatizou que “ a defesa dos direitos humanos não apenas atende aos direitos civis e políticos; este trabalho engloba necessariamente as atividades de denúncia, vigilância e educação sobre direitos econômicos, sociais e culturais, de acordo com os princípios de universalidade, indivisibilidade e interdependência reconhecidos na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem e na Convenção Americana”²⁴.
 28. De acordo com a Declaração sobre Defensores das Nações Unidas, toda pessoa tem direito a promover e procurar a proteção e a concretização dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, assim como “a desenvolver e debater ideias e princípios novos relacionados com os direitos humanos, e a reivindicar sua

²¹ Conselho da União Europeia, *Diretrizes da União Europeia sobre Defensores dos Direitos Humanos*, aprovadas em junho de 2004, para. 5.

²² UA, *Declaração e Plano de Ação de Grand Bay*, adotada na Conferência Ministerial sobre Direitos Humanos da União Africana, celebrada de 12 a 16 de abril de 1999 em Grand Bay, Maurício.

²³ OEA, Assembleia Geral, AG/RES. 1671 (XXIX-O/99), Defensores dos direitos humanos nas Américas, Apoio às tarefas que desenvolvem as pessoas, grupos e organizações da sociedade civil para a promoção e proteção dos direitos humanos nas Américas, 7 de junho de 1999.

²⁴ Corte IDH. *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 3 de abril de 2009. Série C No. 196, para. 147; Corte IDH. *Caso Nogueira de Carvalho e outro Vs. Brasil*. Sentença de 28 de novembro de 2006. Série C No. 161, para. 77.

aceitação.”²⁵ Para garantir o exercício livre dos direitos humanos, inclusive o direito a defender os direitos humanos, exige-se o cumprimento da obrigação estatal de respeitar e garantir o gozo de seus direitos, em função do qual “não basta que os Estados se abstenham de violar os direitos, senão que é imperativa a adoção de medidas positivas, determináveis em função das necessidades específicas de proteção do sujeito de direito, já seja por sua condição pessoal ou pela situação específica na qual se encontra”²⁶.

C. Vínculo entre a democracia e o papel das defensoras e dos defensores de direitos humanos

29. A CIDH expressou que o trabalho de defensoras e defensores é fundamental para a implementação universal dos direitos humanos, assim como para a existência plena da democracia e do estado de direito²⁷. As defensoras e os defensores de direitos humanos são um pilar essencial para o fortalecimento e a consolidação das democracias, visto que o objetivo por trás do trabalho desempenhado tem repercussões na sociedade como um todo, e busca o seu benefício.
30. A utilização indevida do direito penal para criminalizar as defensoras e os defensores de direitos humanos, além de quitar credibilidade e legitimidade do seu trabalho, ataca o protagonismo daqueles na consolidação do estado de direito e no fortalecimento da democracia, e desencoraja a atividade de promoção e proteção dos direitos humanos. Criminalizar defensoras e defensores por atividades legítimas produz temor em outros defensores e pode resultar no silenciamento de seus reclamos e reivindicações. Esta situação pode impedir a plena realização do estado de direito e a democracia. Adicionalmente, esta situação pode fomentar a impunidade, toda vez que desestimula os defensores e as defensoras a apresentar denúncias, e as vítimas de violações de direitos humanos de solicitar acompanhamento para denunciar, limitando assim de forma grave sua possibilidade de acesso à justiça.
31. Neste sentido, a CIDH recomendou que os Estados reconheçam publicamente que o exercício pacífico da proteção e promoção dos direitos humanos é uma ação legítima²⁸. Também instou os Estados a promover uma cultura de direitos humanos, na qual se reconheça publicamente e de maneira indiscutível o papel fundamental exercido pelas defensoras e defensores de direitos humanos para a garantia da democracia e do estado de direito na sociedade. Este compromisso

²⁵ ONU, *Declaração sobre o direito e o dever dos indivíduos, grupos e instituições de promover e proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais universalmente reconhecidos*, de março de 1999, artigo 7.

²⁶ Corte IDH. *Caso Suárez Peralta Vs. Equador*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 21 de maio de 2013. Série C No. 261, para. 127.

²⁷ CIDH, Segundo Relatório sobre a situação das defensoras e defensores dos direitos humanos nas Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc 66, 31 de dezembro de 2011, para. 13.

²⁸ CIDH, *Relatório sobre a situação das defensoras e defensores dos direitos humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev. 1, 7 de março de 2006, Capítulo X. Recomendações No. 1 e 2.

deve permear todos os níveis da estrutura estatal – incluindo o municipal, estadual e nacional – e todas as esferas dos poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário²⁹.

D. Metodologia e estrutura do relatório

32. Para a elaboração deste relatório, a Comissão realizou uma série de atividades destinadas a coletar informações sobre o problema da criminalização e a utilização indevida do direito penal contra defensores e defensoras de direitos humanos nas Américas. Além disso, a CIDH implementou atividades destinadas a analisar os parâmetros de direito internacional relevantes sobre a matéria, a fim de poder elaborar as recomendações que foram incorporadas no final deste relatório.
33. Nesse sentido, em 01 de agosto de 2014, a Comissão difundiu um questionário de consulta com os Estados e sociedade civil, com o objetivo de coletar informação relevante para uma análise do problema da criminalização, incluindo boas práticas³⁰. A informação coletada permitiu que a CIDH identificasse linhas de ação importantes para que os Estados possam prevenir a utilização indevida do direito penal.
34. A CIDH agradece de maneira muito especial aos Estados que responderam o questionário³¹, assim como as entidades de caráter público³² e organizações da sociedade civil que também enviaram suas respostas³³.

²⁹ CIDH, *Segundo Relatório sobre a situação das defensoras e defensores dos direitos humanos nas Américas*, OEA/SER.L/V/II/Doc.66, 31 de dezembro de 2011, Recomendação 3.

³⁰ CIDH, *Questionário de consulta a Estados e sociedade civil, publicado em 1 de agosto de 2014*.

³¹ Antígua e Barbuda, Argentina, Colômbia, Chile, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Panamá, São Cristóvão e Nevis, e Venezuela.

³² *Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Defensoría General de la Nación de la República Argentina, Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, e Secretaría de la Gobernación Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos México.*

³³ A Dignitatis – Assessoria Técnica Popular; *Acción Ecológica; Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos AC.* (ACUDEH); *American Bar Association Center for Human Rights*; Ana Lucia Marchiori; Artigo 19, Conectas Direitos Humanos (Brasil), Serviço de Assessoria Jurídica Universitária da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Brasil); *Asamblea Permanente de Derechos Humanos La Paz; Asociación Civil Orgullo Guayana; Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA); Asociación para una Ciudadanía Participativa (ACI-Participa); Asociación Regional Liberación en pro de los Derechos Humanos, Económicos, Sociales y Políticos, A.C.; Biopsicosis ONG, Veeduría La Lupa, Veeduría La Lupa II, Veeduría Hoplitas; Central de Trabajadores de la Argentina (CTA Autónoma)- Librepueblo; Central Unitaria de Trabajadores-Confederación de Trabajadores de Colombia; Centro de Derechos Humanos de los Pueblos del Sur de Veracruz "Bety Cariño"; Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, A.C.; Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro PRODH); Centro de Derechos Humanos y Asesoría a Pueblos Indígenas A.C.; Centro Fray Julián Garcés, Derechos Humanos y Desarrollo local A.C.; Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEDMA); Centro Nacional de Ayuda a las Misiones Indígenas A.C.; Centro Regional de Derechos Humanos Bartolomé Carrasco Briseño A.C.; Centro Santo Dias de Direitos Humanos da Arquidiocese de São Paulo; *Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito; Comisiatura de Derechos Humanos y Sindicales- Confederación General de Trabajadores de Guatemala; Comisión Ecueménica de Derechos Humanos (CEDHU); Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C.;**

35. Adicionalmente, como parte das atividades preliminares, em 24 de outubro de 2014, a Relatoria sobre Defensoras e Defensores da CIDH organizou uma mesa redonda sobre a utilização indevida do direito penal para criminalizar defensoras e defensores, a fim de consultar os participantes a respeito desse fenômeno à luz das obrigações estatais previstas pelos parâmetros de direito internacional³⁴. Por outro lado, durante o seu 153º período de sessões, a CIDH convocou de ofício uma audiência sobre a utilização indevida do direito penal para criminalizar defensoras e defensores de direitos humanos, a fim de receber insumos com vistas à elaboração deste relatório³⁵.
36. Durante a elaboração deste relatório, a Comissão Interamericana levou em consideração a informação recebida em suas visitas *in loco*, assim como aquelas situações registradas pela CIDH no exercício de sua competência referente a petições e casos, medidas cautelares, audiências públicas, relatórios temáticos e de país, e no contexto de seus comunicados para a imprensa e pedidos de informação aos Estados com base nas prerrogativas que lhe são outorgadas através do artigo 41 da Convenção Americana e do artigo 18 do Estatuto da Comissão Interamericana. A CIDH também utilizou pronunciamentos de diversos organismos internacionais que têm como mandato a supervisão de tratados internacionais. Finalmente, a CIDH considerou também a informação aportada à própria Comissão por Estados e pelas distintas organizações da sociedade civil, assim como informação pública disponível em órgãos públicos e em meios de comunicação, neste último caso com a devida corroboração.

Comité de Desarrollo Campesino (CODECA); Comité de Familiares de Personas Detenidas Desaparecidas en México "Alzando Voces" com sede em Michoacán, no México; Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN); Confederación General del Trabajo; Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas – CSA; Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad Oaxaca AC- Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos, filial Oaxaca, AC- Comité de familiares, amigos de Damián Gallardo Martínez; Convergencia por los Derechos Humanos de Guatemala; Coordinadora de Derechos Humanos de Paraguay ; Fundación ProBono de Venezuela; Fundación Regional de Asesoría de en Derechos Humanos (INREDH); Fundación Myrna Mack; Grupo Internacional para la Responsabilidad Corporativa en Cuba; Gustavo Rodríguez; Hernando Ramírez Arboleda; Human Rights Foundation; Institución Universitaria CESMAG; Ipatia Videla; Julián Edgardo Tejedor Estupiñán; Justiça Global; Latin American Mining Monitoring Programme; Lauren Bartlett, Diretora de Projetos, Center for Human Rights & Humanitarian Law; Sarah Paoletti, Diretora da Clínica Jurídica Transaccional da University of Pennsylvania Law School; Lori Johnson, The Farmworker Unit, Legal Aid of North Carolina; Nathaniel Norton; Lauren Carasik, International Human Rights Clinic Western New England University School of Law; María Raquel Martínez; Martha Inés Socorro Palomino; Mireya Beltrán Rodríguez; Peace Brigades International (PBI); Protection International; Red de la No Violencia contra las Mujeres (REDNOVI); Unión Latinoamericana de Mujeres, Universidad de Costa Rica, sede Guanacaste; e Universidade Federal da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas.

³⁴ Desta mesa redonda participaram: José de Jesús Orozco Henríquez, Comisionado e Relator sobre Defensoras e Defensores a CIDH; Michel Forst, Relator Especial das Nações Unidas sobre a Situação dos Defensores de Direitos Humanos; Juan Méndez, Professor de Direitos Humanos na American University e Relator Especial das Nações Unidas sobre Tortura e Tratamentos Cruéis, Desumanos e Degradantes; Viviana Krsticevic, Diretora do Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL); Claudia Paz e Paz Bailey, Ex Procuradora Geral da República da Guatemala e pesquisadora na Georgetown University; Danilo Rueda, Coordenador Nacional da Comisión Inter-Eclesial de Justicia y Paz; Katya Salazar, Diretora Executiva da Fundación para el Debido Proceso Legal; Edison Lanza, Relator Especial para a Liberdade de Expressão da CIDH; Emilio Álvarez-Icaza L., Secretário Executivo da CIDH e Elizabeth Abi-Mershed, Secretária Executiva Adjunta da CIDH.

³⁵ CIDH, 153º período ordinário de sessões, Audiência "Utilização indevida do direito penal para criminalizar defensoras e defensores de direitos humanos (Convocada de ofício)", 31 de outubro de 2014.

37. Devido a grande quantidade de informação proporcionada pela sociedade civil em relação com a utilização indevida do direito penal contra defensoras e defensores, a CIDH neste relatório refere-se às características e tendências que pôde identificar e faz referência a algumas situações concretas de maneira ilustrativa, sem que a informação aqui proporcionada pretenda ser exaustiva ou englobe todos os fatos levados ao conhecimento da Comissão durante este período. A CIDH considera que as tendências identificadas pelos exemplos podem servir de referência aos Estados e à sociedade civil sobre os padrões de criminalização das atividades de defensores e defensoras de direitos humanos, com o objetivo de impulsionar reformas normativas, assim como o desenho e a execução de políticas públicas para garantir o exercício pleno da defesa e promoção dos direitos humanos.
38. Considerando este objetivo, no segundo capítulo a CIDH conceitua o fenômeno da criminalização, e identifica o contexto e os grupos de defensores e defensoras mais afetados por esta prática, assim como os atores que geralmente atuam nos processos de criminalização através da utilização indevida da justiça penal.
39. No terceiro capítulo, a CIDH identifica as principais formas de criminalização das defensoras e defensores de direitos humanos, assim como as obrigações que os Estados devem observar nos processos penais para evitar que estes se convertam em ferramentas para obstaculizar a defesa dos direitos humanos.
40. No quarto capítulo, a CIDH analisa os distintos efeitos que a criminalização provoca nas atividades de defesa dos direitos humanos, assim como na vida pessoal e no cenário social das defensoras e dos defensores. No quinto capítulo, analisam-se algumas iniciativas adotadas pelos Estados para responder à utilização indevida do direito penal, identificando práticas idôneas para tanto, à luz dos parâmetros de direito internacional para eliminar e prevenir essa utilização contra os defensores e defensoras. Finalmente, no sexto capítulo a Comissão Interamericana formula uma série de recomendações aos Estados membros da Organização dos Estados Americanos.

CAPÍTULO 2
A UTILIZAÇÃO INDEVIDA DO
DIREITO PENAL PARA
CRIMINALIZAR O TRABALHO DAS
DEFENSORAS E DOS
DEFENSORES DE DIREITOS
HUMANOS

A UTILIZAÇÃO INDEVIDA DO DIREITO PENAL PARA CRIMINALIZAR O TRABALHO DAS DEFENSORAS E DOS DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS

41. A Comissão continua recebendo informação alarmante sobre uma tendência observada pela CIDH no seu “Segundo Relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas”, que indica que frequentemente as defensoras e os defensores são sistematicamente submetidos a processos penais sem fundamento a fim de obstaculizar seu trabalho e deslegitimar suas causas. Isto, por sua vez, faz com que os mesmos se tornem mais vulneráveis a agressões e ataques. A instauração desses processos baseia-se em tipos penais cuja redação genérica ou ambígua, como por exemplo, “indução à rebelião”, “terrorismo”, “sabotagem”, “apologia ao crime” e “ataque ou resistência à autoridade pública”, serve para que eles sejam utilizados de forma arbitrária pelas autoridades.
42. Esta prática vem sendo observada de forma cada vez mais sistemática e reiterada, o que resulta na maior visibilização desse obstáculo na região. Neste capítulo, a Comissão apresenta uma série de ponderações pertinentes sobre o problema da criminalização das atividades de defesa dos direitos humanos através da utilização indevida do direito penal. Além disso, analisa os distintos contextos e grupos que têm sido particularmente afetados por essa utilização indevida do direito penal, assim como os principais atores que intervêm nesses processos de criminalização contra defensoras e defensores de direitos humanos.
43. Como observado anteriormente pela Comissão, a criminalização das defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal consiste na manipulação do poder punitivo do Estado por parte de atores estatais e não estatais a fim de obstaculizar seu trabalho de defesa, impedindo assim o exercício legítimo de seu direito a defender os direitos humanos³⁶. A manipulação do sistema de justiça penal tem como finalidade deslegitimar e deter a atuação do indivíduo que é acusado, e dessa forma paralisar ou debilitar suas causas³⁷. Os processos de criminalização geralmente são iniciados com a apresentação de denúncias infundadas ou baseadas em tipos penais contrários ao princípio de legalidade, ou em tipos penais que destoam dos parâmetros interamericanos no que diz respeito às condutas sancionadas. Em muitas ocasiões, o início destes

³⁶ CIDH, *Segundo Relatório sobre a situação das defensoras e defensores dos direitos humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc 66, 31 de dezembro de 2011, paras. 76-88.

³⁷ *Protection International e UDEFEGUA, Criminalización en contra de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos Reflexión sobre Mecanismos de Protección*, Guatemala 2009, pág. 7; Anistia Internacional, *Defender Derechos Humanos en las Américas: Necesario, Legítimo y Peligroso*, 2014, pág. 11.

processos penais é precedido por declarações estigmatizantes feitas por funcionários públicos, as ações penais têm duração indefinida, e são acompanhadas da aplicação de medidas cautelares sem os devidos fins processuais, a fim de impactar negativamente as defensoras e defensores em momentos cruciais para as causas por eles defendidas.

A. Contextos nos quais se observa a utilização indevida do direito penal e os grupos mais afetados por esta prática

44. A Comissão considera relevante ressaltar os principais contextos nos quais se observa a utilização indevida do direito penal, assim como o perfil e o tipo de trabalho que realizam as defensoras e defensores mais afetados por esta prática. A CIDH apresenta esta análise com o objetivo de alertar os Estados sobre estes problemas, para que estes possam adotar ações e impulsionar iniciativas a fim de prevenir sua repetição. Sobre esse ponto, a Comissão notou que a utilização indevida do direito penal ocorre geralmente em contextos nos quais existe tensão ou conflito de interesses com atores estatais e não estatais que se utilizam do sistema de justiça penal para obstaculizar o trabalho de defesa dos defensores e defensoras de direitos humanos, e assim prejudicar suas causas por considerá-las contrárias a seus interesses. A CIDH também observou que há determinados grupos de defensores e defensoras que são submetidos com maior frequência a esse tipo de obstáculos pelas causas defendidas por eles ou pelo conteúdo de suas reivindicações. Em seguida, serão apresentados alguns dos contextos nos quais geralmente se utiliza o sistema de justiça penal de forma injustificada e serão mencionados os grupos de defensoras e defensores que estão mais expostos à criminalização como consequência de suas atividades de defesa e promoção.
45. Em seu Relatório de 2011, a Comissão observou que nos últimos anos pode-se perceber uma crescente tendência de iniciar ações penais contra aqueles que participam de manifestações sociais³⁸ reivindicando direitos, sob o argumento de que supostamente estariam perturbando a ordem pública ou atentando contra a segurança do Estado³⁹. A Comissão nota que esta tendência persiste em muitos países da região⁴⁰, e está comprovada pelas frequentes detenções das quais são vítimas as defensoras e defensores quando exercem seu legítimo direito à

³⁸ Ver, por exemplo, a resposta do Centro PRODH ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização de defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, setembro 2014. CIDH, 154º período ordinário de sessões, Audiência “*Situação do direito à liberdade de associação e reunião no Peru*” celebrada em 17 de março de 2015. Referiram-se particularmente ao uso de ações penais para criminalizar e intimidar aqueles que participam ou promovem manifestações sociais, e a intimidação e estigmatização das defensoras e defensores de direitos humanos.

³⁹ CIDH, *Segundo Relatório sobre a situação das defensoras e defensores dos direitos humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc 66, 31 de dezembro de 2011, para. 107.

⁴⁰ Resposta do *Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala* ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização de defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, outubro 2014. Indicam que a *Unidad de Defensores de Guatemala* (UDEFEQUA) registrou em 2013, 61 denúncias judiciais sem fundamento, e cujo objetivo foi desmobilizar a manifestação social e debilitar a liderança das organizações sociais.

liberdade de expressão e de reunião pacífica, assim como através da aplicação de tipos penais contrários ao princípio de legalidade, empregados para restringir o exercício legítimo do direito à manifestação social.

46. Nesse sentido, a CIDH observa que as detenções ocorrem tanto durante ou com posterioridade à realização da manifestação, bloqueio, vigília ou mobilização, pelo simples fato de ter participado de forma pacífica na mesma e exercido seu direito de protestar pacificamente. Em geral, as detenções e a instauração de ações penais estariam justificadas pela proteção da ordem pública e da segurança nacional, e os tipos penais imputados aos defensores e defensoras seriam desde “ataques”, “rebelião”, “fechamento de vias de trânsito”, até “terrorismo”. Por exemplo:

A Comissão recebeu informação sobre a utilização da prisão preventiva ou da detenção temporal de pessoas, incluindo dissidentes políticos e defensores e defensoras de direitos humanos durante manifestações sociais pacíficas em Cuba. Segundo o *Observatorio Cubano de Derechos Humanos*, entre janeiro e setembro de 2014, teriam sido realizadas 6.500 detenções arbitrárias de dissidentes políticos durante manifestações pacíficas⁴¹. Apenas no mês de janeiro de 2014, foram reportadas 1.052 detenções arbitrárias, o que representa a maior cifra de detenções dos últimos quatro anos⁴². De acordo com a informação recebida, as detenções teriam sido realizadas por agentes do Estado Cubano pertencentes ao Departamento de Segurança do Estado e à Polícia Nacional Revolucionária. A maioria das detenções ocorrem por períodos breves de tempo e parecem ter por finalidade intimidar os defensores, paralisar suas atividades e prevenir que se reúnam e participem de atividades relacionadas a seu ativismo⁴³. Esta situação afeta particularmente a integrantes do grupo *Damas de Blanco*, que são submetidas a detenções massivas como uma forma de dissuadir seu direito à manifestação e reunião. Por exemplo, a CIDH recebeu informação que indica que, em 14 de julho de 2014, aproximadamente 100 *Damas de Blanco* teriam sido detidas durante sua caminhada dominical após a missa na paróquia de Santa Rita. Alega-se que um grupo de policiais uniformizados e agentes à paisana detiveram as integrantes da organização durante uma contramanifestação de apoiadores do governo⁴⁴.

⁴¹ Observatório Cubano de Direitos Humanos, *Exiliados y disidentes denuncian en Ginebra '6.500 detenciones arbitrarias' en lo que va de año*, 6 de setembro de 2014.

⁴² Comissão Cubana de Direitos Humanos e Reconciliação Nacional, *Cuba: Algunos actos de represión política en el mes de abril de 2014*, abril 2014.

⁴³ Resposta da *Human Rights Foundation* ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização de defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, setembro 2014.

⁴⁴ *El Nuevo Herald*, *EEUU y UE repudian detención de las Damas de Blanco en Cuba*, 15 de julho de 2014.

47. As defensoras e os defensores de direitos humanos também são vítimas de criminalização após apresentarem denúncias contra funcionários públicos por suposta corrupção ou na busca pelo esclarecimento, investigação, julgamento e sanção de casos de graves violações de direitos humanos e infrações ao direito internacional humanitário cometidas pelos Estados durante conflitos armados internos ou momentos de instabilidade democrática. A respeito, a CIDH reconheceu o trabalho das vítimas, familiares, defensores e defensoras de direitos humanos e organizações da sociedade civil, e sua contribuição à garantia do direito à verdade sobre graves violações no continente⁴⁵, o que torna sua atividade para efetivar o direito à verdade essencial. Como informado:

Sobre o Brasil, a Comissão tomou conhecimento de uma ação judicial sem fundamento contra Daniel Biral, advogado e membro dos “Advogados Ativistas”, uma organização que trabalha para promover e defender o direito à liberdade de expressão. Ele foi acusado em um processo iniciado após um evento em 01 de julho de 2014, quando o advogado e sua colega Silvia Daskal foram detidos e agredidos pela polícia militar de São Paulo, em virtude de haver perguntado a uma policial o porquê de não portar a identificação requerida dos agentes durante operações de manutenção da ordem pública. Os advogados estavam participando junto com aproximadamente 500 pessoas de uma manifestação pacífica para debater sobre os abusos praticados pelas polícias militar e civil da cidade de São Paulo durante recentes manifestações contra a Copa do Mundo, e para protestar contra tais abusos. Daniel Biral foi ainda agredido fisicamente, até perder a consciência, por agentes da polícia durante o traslado até a Delegacia. Uma vez lá, o Delegado negou-se a registrar a denúncia do advogado contra os policiais, e apenas registrou a declaração da policial militar. Daniel Bira foi solto essa mesma tarde, mas foi objeto de uma investigação por desacato, por ter feito a referida pergunta. O inquérito policial foi arquivado em novembro⁴⁶.

48. Além disso, a CIDH nota que no contexto da defesa de determinados direitos e causas, as defensoras e defensores encontram-se sob especial risco de criminalização, e são frequentemente vítimas da utilização indevida do direito penal⁴⁷. Dentre esses casos, pode-se destacar: a defesa do direito à terra e ao meio

⁴⁵ CIDH, *Direito à verdade nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II.152/Doc.2, 13 de agosto de 2014, para. 207.

⁴⁶ Anistia Internacional, *Defender Derechos Humanos en las Américas: Necesario, Legítimo y Peligroso*, 2014, AMR 01/2003/2014, pág. 11.

⁴⁷ Resposta da *Fundación Myrna Mack* ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização de defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, setembro 2014.

ambiente⁴⁸ por líderes camponeses, indígenas e afrodescendentes, a defesa de direitos trabalhistas por líderes sindicais, a defesa dos direitos sexuais e reprodutivos, assim como a defesa dos direitos das pessoas LGBT (Lésbicas, Gays, Transexuais e Bissexuais).

49. Por exemplo, a CIDH observou que é frequente a criminalização das atividades de defesa dos direitos das comunidades que ocupam terras de interesse para a implantação de megaprojetos.⁴⁹ e exploração de recursos naturais⁵⁰, como no caso da exploração de minérios,⁵¹ hidrelétricas ou florestas.⁵² Sobre esse ponto, a CIDH recebeu informação que indica que nestes contextos o sistema criminal é utilizado contra líderes indígenas, afrodescendentes, camponeses e líderes comunitários⁵³, assim como contra defensores e defensoras vinculados com a proteção da terra, dos recursos naturais e do meio ambiente, como represália por sua oposição a atividades extrativistas e denúncias sobre os impactos negativos de tais projetos no ecossistema, saúde, relações sociais ou no gozo de outros

⁴⁸ Segundo informa o *Centro Mexicano de Derecho Ambiental*, “no contexto mexicano o direito penal é aplicado muitas vezes criminalizando as manifestações contra projetos de desenvolvimento, mediante a intervenção do aparelho estatal, como os Ministérios Públicos que imputam delitos aos principais líderes e opositores dos projetos de desenvolvimento e políticas implementadas pelo governo; além disso, através de ameaças, intimidação, perseguições e agressões ou ataques (...)”. Resposta do *Centro Mexicano de Derecho Ambiental* (CEMDA) ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização de defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, setembro 2014.

⁴⁹ Robert F. Kennedy Center for Justice & Human Rights, *Tilted Scales: Social Conflict and Criminal Justice in Guatemala*, p.9. No mesmo sentido, o Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre a questão dos direitos humanos e as empresas transnacionais e outras empresas, em seu relatório de 5 de maio de 2014, expressou sua preocupação pelas comunicações recebidas sobre supostos assassinatos, ataques e atos de intimidação contra defensoras e defensores de direitos humanos que realizam campanhas sobre os impactos negativos das empresas extrativistas, de mineração e projetos hidrelétricos sobre os povos indígenas. O Grupo de trabalho também mostrou preocupação pelo incremento nos ataques e atos de intimidação por atores estatais e não estatais contra aqueles que participam de protesto contra os impactos atuais e futuros que os megaprojetos de desenvolvimento têm sobre as comunidades. Ver A/HRC/26/25, *Reporte del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales*, 5 de maio de 2014, paras.69-70.

⁵⁰ *Declaração final da visita da Alta Comissária Adjunta das Nações Unidas para os Direitos Humanos Flavia Pansieri à Guatemala*, 22 de maio de 2014. Observou que: “Também pude conhecer casos nos quais parece existir um padrão segundo o qual, diante da defesa dos direitos humanos no contexto da exploração de recursos naturais, são iniciados processos penais perante promotorias locais. Utilizam-se tipos penais desproporcionados aos fatos denunciados, tais como associação ilícita, terrorismo ou sequestro, que correspondem à lógica de combate ao crime organizado, e não a uma abordagem das demandas dos movimentos sociais”. Resposta de *Convergencia por los Derechos Humanos de Guatemala* ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização de defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, setembro 2014.

⁵¹ Resposta da *Unión Latinoamericana de Mujeres* ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização de defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, setembro 2014. Indicam que no Peru, a criminalização é utilizada como arma para acabar com a oposição contra a indústria extrativista, principalmente os projetos transnacionais de mineração em grande escala.

⁵² CIDH, *Segundo Relatório sobre a situação das defensoras e defensores dos direitos humanos nas Américas*, OEA/SER.L/V/II/Doc.66, adotado em 31 de dezembro de 2011, para. 94.

⁵³ Resposta da Justiça Global ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização de defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, agosto 2014.

direitos⁵⁴. Quando os defensores e defensoras se opõem a estas atividades, muitas vezes são vistos pelos Estados e pelas empresas transnacionais como desestabilizadores do desenvolvimento e dos direitos. Assim sendo, são considerados um obstáculo para interesses econômicos ou políticos, e sofrem acusações penais a fim de dissuadi-los de continuar denunciando e fazendo oposição ao projeto⁵⁵.

50. De maneira similar, conforme indicado pelo Relator Especial das Nações Unidas sobre a situação dos direitos humanos e liberdades fundamentais dos povos indígenas, “uma das deficiências mais graves na proteção dos direitos humanos nos últimos anos é a tendência de utilizar as leis e a administração da justiça para castigar e criminalizar as atividades de manifestação social e as reivindicações legítimas das organizações e movimentos de indígenas na defesa de seus direitos”⁵⁶. Esta deficiência resta concretizada através da aplicação de leis de emergência, como as leis contra o terrorismo, e o processamento de manifestantes por crimes comuns⁵⁷. Tais processos são motivados pelo fato desse ativismo comprometer interesses de atores privados e autoridades do poder local⁵⁸. Por exemplo, segundo a informação recebida:

A Comissão foi informada da ação judicial movida contra Darwin Javier Ramíres Piedra, um defensor do direito à terra e Presidente da comunidade Junín, no Equador. Como parte de seu trabalho em nome da referida comunidade, ele fez oposição ao empreendimento conjunto entre a Empresa Nacional de Mineração (ENAMI) equatoriana e a empresa mineradora estatal do Chile (Codelco), visto que o projeto previa atividades dentro de território indígena, dentre outras razões. Em 10 de abril de 2014, Javier Ramírez foi detido pela Polícia Nacional sem ordem judicial, quando ele e outros líderes comunitários regressavam de uma tentativa de participar de uma reunião organizada pelo Ministério do Interior em Quito, sobre temas relativos ao direito à terra.

⁵⁴ Carlos Martín Beristain, *El derecho a la reparación en los conflictos socio ambientales. Experiencias, aprendizajes y desafíos prácticos*, 2010, pág. 27.

⁵⁵ Resposta do *Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. (CEDMA)* ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização de defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, setembro 2014. Alegam que muitas autoridades indígenas e líderes que se opõem aos projetos interferem nos interesses econômicos e põem em risco as atividades das empresas e do governo. Nestes casos, quando uma política pública ou projeto de desenvolvimento é proposto, surge um setor da população que se opõe à sua implementação ou simplesmente reclama porque não foi informado nem consultado [...], e este grupo se organiza e se mobiliza para reivindicar, e então o governo empreende uma série de medidas para desarticular o movimento ou a oposição, através de acusações, repressão, suspensão ou cancelamento de acordos governamentais, etc.

⁵⁶ ONU, Comissão de Direitos Humanos, E/CN.4/2004/80, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Rodolfo Stavenhagen, 26 de janeiro de 2004, pág. 17.

⁵⁷ *Id.*

⁵⁸ ONU, Comissão de Direitos Humanos, E/CN.4/2004/80, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Rodolfo Stavenhagen, 26 de janeiro de 2004, pág. 17.

Primeiramente, foi acusado de lesões contra funcionário público, e depois de terrorismo, sabotagem e rebelião, por um suposto

ataque contra a delegação da ENAMI que teria ocorrido em abril de 2014. Apesar da negativa do acusado de haver participado do ataque, e a confirmação disso por várias testemunhas que disseram que ele não estava presente, ele foi mantido em prisão preventiva por 10 meses. Em 15 de setembro de 2014, um tribunal resolveu que havia suficientes provas para estabelecer sua culpabilidade pelo ataque e resistência, e lhe condenou a 10 meses de prisão, os quais já havia cumprido pela detenção em prisão preventiva⁵⁹.

51. Adicionalmente, a Comissão observa que este fenômeno também está presente no contexto de defesa de direitos de índole trabalhista ou direitos econômicos e sociais, e essa situação fica claramente demonstrada no caso de líderes de movimentos sindicais que são criminalizados como represália à sua participação em greves diante do descumprimento de convenções coletivas ou por exigir melhores condições de trabalho e direitos de conteúdo econômico, social ou cultural⁶⁰. Como exemplo ilustrativo:

Durante seu 150º período de sessões, a CIDH realizou uma audiência sobre a situação de direitos humanos e conflitos trabalhistas na Venezuela⁶¹, na qual recebeu informação sobre a criminalização de manifestações trabalhistas e a abertura de processos judiciais contra sindicalistas em virtude de greves sindicais provocadas pelo descumprimento de convenções coletivas. Nessa audiência, o Coordenador Geral do *Observatorio Venezolano de Conflictividad Social* (OVCS) explicou que 37% dos conflitos sociais ocorridos nos últimos cinco anos tinham como causa o descumprimento de convenções coletivas de trabalho, ou para exigir reformas legislativas trabalhistas, especialmente no

⁵⁹ Observatório para a Proteção dos Defensores de Direitos Humanos, et. al: Criminalización de Defensores de Derechos Humanos en el Contexto de Proyectos Industriales: Un Fenómeno regional en América Latina, outubro de 2015, págs. 9-10. Susana Borrás, *El derecho a defender el medio ambiente: la protección de los defensores y defensoras ambientales*, Revista da Faculdade de Direito PUCP, pág.315; Ver também *Resolución da Asamblea Constituyente do Ecuador, de março de 2008*, a qual afirma que “a criminalização das defensoras e defensores ocorre no contexto de intervenção mineira, petroleira, por projetos hidrelétricos, por defender terras comunais, direitos coletivos e espaços públicos, por defender o direito à água e ao meio ambiente sano e por exploração madeireira”. Assembleia Constituyente do Equador, Resolução de 14 de março de 2008.

⁶⁰ Resposta da *Central Unitaria de Trabajadores* ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização de defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, outubro 2014. Observam que líderes sindicais haveriam sido criminalizados no contexto de conflitos sociais e laborais pelo exercício legítimo de sua atividade sindical.

⁶¹ CIDH, 150º período ordinário de sessões, Audiência “*Situación de derechos humanos e conflictos trabalhistas na Venezuela*”, celebrada em 28 de março de 2014.

setor público. Apesar disso, adicionou que a resposta do Estado

tem sido a criminalização da manifestação, e a abertura de processos judiciais contra sindicalistas, inclusive perante a jurisdição militar⁶². A esse respeito, a Comissão de Especialistas sobre a aplicação de Convênios e Recomendações da Organização Internacional do Trabalho, em sua observação adotada em 2012 e publicada em sua 102ª sessão, expressou sua preocupação pela criminalização de atividades sindicais legítimas na Venezuela, no marco do controle da aplicação do Convênio sobre a liberdade sindical e a proteção do direito de se organizar em sindicatos⁶³.

52. Adicionalmente, a Comissão tem recebido informação que indica que as defensoras dos direitos das mulheres que promovem a igualdade de gênero, e os direitos sexuais e reprodutivos são constantemente sujeitas a incidentes de criminalização⁶⁴. A obstaculização de suas atividades através da utilização indevida do direito penal, além de prejudicar suas causas, é uma consequência histórica e estrutural que caracteriza as relações de poder e a discriminação contra as mulheres. Isto termina provocando que o seu trabalho seja objeto de difamação e criminalização por causa de práticas discriminatórias⁶⁵ e normas ou pautas sociais que servem para validar este tipo de ações⁶⁶. Por exemplo:

Em El Salvador, a organização *Agrupación Ciudadana por la Despenalización del Aborto* e a *Colectiva Feminista para el Desarrollo Local* solicitaram em 01 de abril de 2014, a aplicação da Lei Especial de Petições de Indulto, a fim de que fossem indultadas 17 mulheres acusadas por aborto e condenadas a penas de até 40

⁶² Periódico *La Razón*, *Denuncian en la CIDH la criminalización de las protestas laborales en Venezuela*, 29 de março de 2014.

⁶³ Observação (CEACR) adotada em 2012, publicada na 102ª sessão da OIT (2013). Disponível em: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:3057285,es.

⁶⁴ ONU, Assembleia Geral, A/RES/68/181, *Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas respecto de la protección de las mujeres defensoras de derechos humanos*, adotada em 18 de dezembro de 2013.

⁶⁵ O Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas tem alertado os Estados a não discriminar os defensores dos direitos humanos por nenhum motivo, como a raça, a cor, o sexo, o idioma, a religião, a opinião política ou de outra índole, a origem nacional ou social, a situação econômica, o nascimento ou outra condição, e que desistam, nesse contexto, de qualquer medida discriminatória contra eles, como a intimidação, o estabelecimento de *profiling*, o confisco de bens, a suspensão de atividades e a exclusão dos processos nacionais de consulta. ONU, Assembleia Geral, A/HRC/RES/13/13, *Resolución por el Consejo de Derechos Humanos, 13/13 Protección de los defensores de los derechos humanos*, 15 de abril de 2010, pág. 2. Por sua vez, segundo a *Convenção Interamericana para prevenir, sancionar e erradicar a violência contra a mulher* “Convenção de Belém do Pará”, em seu preâmbulo, indica que a violência contra a mulher é “uma manifestação das relações de poder historicamente desiguais entre homens e mulheres”.

⁶⁶ ONU, Assembleia Geral, A/RES/68/181, *Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas respecto de la protección de las mujeres defensoras de derechos humanos*, adotada em 18 de dezembro de 2013.

anos de prisão. Por causa dessas iniciativas, as defensoras foram

vítimas de estigmatização, acusações e intimidação por meios de comunicação, dentre outros, em El Salvador⁶⁷. Adicionalmente, algumas defensoras haviam sido ameaçadas por funcionários do Poder Executivo de ser acusadas por “apologia ao crime de aborto”, caso continuassem com seu trabalho em favor das mulheres⁶⁸.

53. Por outro lado, a CIDH recebeu informação sobre casos de criminalização de pessoas que promovem os direitos das pessoas lésbicas, gays, bissexuais e transexuais (LGBT)⁶⁹. Neste sentido, na grande maioria dos países da Comunidade do Caribe anglófono persiste a criminalização das relações sexuais consensuais entre pessoas adultas do mesmo sexo⁷⁰, o que impacta de forma negativa o direito de associação de organizações LGBT que são vistos como delinquentes por promover estes direitos.
54. Diante desta variedade de cenários nos quais se observa a utilização indevida do direito penal, situação observada em maior ou menor grau nos países da região, a Comissão Interamericana recorda aos Estados que é seu dever reconhecer publicamente que o exercício da promoção e defesa dos direitos humanos é uma ação legítima e que, ao desempenhar esse trabalho, as defensoras e defensores não contradizem as instituições do Estado senão que, pelo contrário, fortalecem o estado de direito e a ampliação dos direitos e garantias de todas as pessoas. Todas as autoridades e funcionários estatais devem ter consciência dos princípios relativos a atividades dos defensores e sua proteção, assim como das diretrizes aplicáveis para garantir o seu respeito⁷¹.

⁶⁷ Frontline Defenders, *El Salvador – Campaña de difamación en contra de defensoras de derechos humanos en campaña por los derechos sexuales y reproductivos*, 9 de setembro de 2014.

⁶⁸ Anistia Internacional, *Defender Derechos Humanos en las Américas: Necesario, Legítimo y Peligroso*, 2014, pág. 21; Documentação da “Iniciativa Mesoamericana de Defensoras de Direitos Humanos” (IM-Defensoras) recebida durante a audiência do 154º período ordinário de sessões da CIDH “*Utilização indevida do direito penal para a criminalização de defensoras e defensores de direitos humanos*”. 31 de outubro de 2014.

⁶⁹ Ver OACNUDH no México, *Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*, pág.11.

⁷⁰ Apesar de que muitas destas leis estão redigidas de forma ampla e poderiam ser aplicáveis a condutas sexuais entre pessoas de sexos opostos, têm sido aplicadas de forma desproporcional a pessoas do mesmo sexo.

⁷¹ CIDH, *Violência contra pessoas LGBTI*, OAS/Ser.L/V/II.rev.1 Doc. 36. 12 de novembro de 2015; *Segundo Relatório sobre a situação das defensoras e defensores dos direitos humanos nas Américas*, OEA/SER.L/V/II/Doc.66, 31 de dezembro de 2011, Recomendação No. 4.

B. Atores que intervêm na utilização indevida do direito penal

55. A Comissão toma nota que nos processos de manipulação do poder punitivo com o objetivo de criminalizar o trabalho de defensores e defensoras de direitos humanos geralmente intervêm atores estatais, tais como legisladores, juízes, promotores, ministros, policiais e militares. Também podem intervir atores não estatais, como por exemplo, empresas privadas nacionais e transnacionais, guardas de segurança privada, pessoal que trabalha em megaprojetos, e proprietários de terras.
56. Nesses contextos descritos anteriormente, a Comissão observa que muitas vezes as defensoras e defensores são criminalizados pelas atividades de defesa que desenvolvem, e ficam sujeitos a processos penais devido a denúncias contra eles que provêm tanto de funcionários estatais como de particulares. Nessas denúncias penais, geralmente os delitos imputados estão tipificados de maneira ampla ou ambígua, contrariando o princípio da legalidade, ou se baseiam em tipos penais que são incompatíveis com a Convenção Americana e os compromissos internacionais em matéria de proteção dos direitos humanos assumidos pelos Estados.
57. Apesar de que os legisladores geralmente não participam diretamente dos processos de criminalização, a elaboração por eles de tipos penais contrários ao princípio de legalidade contribui à criminalização. Um exemplo disso é a promulgação de leis que sancionam indevidamente o direito de reunião e a liberdade de expressão, como os tipos penais que sancionam a realização de manifestações sem uma licença prévia, e aquelas leis que tipificam condutas de maneira excessivamente vaga ou ambígua, como algumas leis de luta contra o terrorismo. Por isso que os legisladores devem observar estritamente os requerimentos característicos da tipificação penal para cumprir com o princípio de legalidade, e conseqüentemente procurar que os tipos penais sejam formulados de forma expressa, precisa, taxativa e prévia, brindando assim segurança ao cidadão⁷².
58. Por outra parte, a CIDH recebeu informação sobre a participação do Ministério Público nos processos de criminalização, iniciando investigações de ofício ou com base em denúncias impetradas por particulares destinadas a diminuir as atividades de defesa dos defensores e defensoras. A respeito, a CIDH indicou que um obstáculo frequente quando há denúncias contra defensores e defensoras, “é que as autoridades encarregadas da investigação de crimes, já seja pela ausência de precisão dos códigos processuais, ou por uma falta de diligência nas

⁷² Corte IDH. *Caso Kimel Vs. Argentina*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 2 de maio de 2008. Série C No. 177, para. 63.

investigações, apresentam denúncias penais sem coletar as provas necessárias para determinar a existência de uma conduta ilícita”.⁷³.

59. Adicionalmente, a CIDH tomou conhecimento de que os promotores e outras autoridades encarregadas da investigação criminal às vezes realizam inquéritos preliminares secretos contra defensoras e defensores, as quais podem incluir atividades e relatórios de inteligência pelo Exército ou pela polícia, e podem ser prévias a, parte de, ou inclusive independentes de uma investigação criminal contra um defensor ou uma defensora de direitos humanos. Um exemplo claro disso seria a operação de inteligência levada a cabo em 2005, durante uma visita da CIDH a Valledupar por oficiais do Departamento Administrativo de Segurança (DAS) da Colômbia. Essa operação supostamente teria como finalidade “determinar os casos que a Relatora [para Colômbia, Susana Villarán] estuda e os testemunhos que apresentam as ONGs, além do *lobby* que realizam para pressionar uma condenação contra o Estado”.⁷⁴.
60. A CIDH também tomou conhecimento de outros exemplos de coleta de informações sobre pessoas que defendem os direitos humanos, como o que segue:

A Corte Interamericana emitiu uma sentença em 2009 no Caso Escher e Outros Vs. Brasil, relativo à interceptação e monitoramento (“grampos”) pela Polícia Militar do estado do Paraná das linhas telefônicas de membros da Cooperativa Agrícola de Conciliação Avante Ltda. (COANA) e da Associação Comunitária de Trabalhadores Rurais (ADECON), organizações sociais associadas ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). O caso examinou também a divulgação destas comunicações sem autorização judicial e em contravenção da lei, e seu impacto negativo no trabalho e na imagem das organizações afetadas⁷⁵. As conversas divulgadas estavam geralmente

⁷³ CIDH, *Segundo Relatório sobre a situação das defensoras e defensores dos direitos humanos nas Américas*, OEA/SER.L/V/II/Doc.66, 31 de dezembro de 2011, para. 94.

⁷⁴ CIDH, Comunicado para Imprensa 59/09, *CIDH expressa preocupação diante de operações de inteligência sobre atividades da Comissão Interamericana na Colômbia*, Washington, D.C., 13 de agosto de 2009. Ver também, CIDH, Comunicado para Imprensa 09/09, *Preocupação da CIDH por atividades de inteligência na Colômbia*, Washington, D.C., 26 de fevereiro de 2009.

⁷⁵ Corte IDH. *Caso Escher e outros Vs. Brasil*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 6 de julho de 2009. Série C No. 200, para. 179: “Arlei José Escher sustentou que “a divulgação denegriu sua pessoa e a entidade da qu[a] participava. [I]nclusive gerou conflitos e dúvidas dentro da [COANA] e da ADECON”, e ainda “teve grande efeito [nas atividades das mesmas] vez que [estas] foram paralisadas e projetos foram interrompidos”. Assinalou que “tem receio de prestar depoimento [e] as perseguições serem retomadas”. Por sua vez, Delfino José Becker declarou “que não sabe se as atividades da ADECON e COANA fora[m] ou não o afetadas pela divulgação, mas atrapalhou a imagem das entidades”. Por sua parte, Pedro Alves Cabral na sua declaração afirmou “[q]ue em decorrência dessas divulgações, foi bastante afetada sua vida pessoal e profissional, tendo sido perseguido, inclusive pela polícia, [e] preso depois destes fatos, mas não foi condenado. [A] divulgação gerou medo nos agricultores integrantes da cooperativa” e “as atividades da ADECON e COANA foram afetadas na época [e houve] medo e temor”. No mesmo sentido, Marli Bambrilla Kappaum declarou que “tem receio de prestar depoimento vez que desde então passou a não confiar no Estado” e que as divulgações “d[eram] a impressão que [as associações] seriam [...] organizações criadas para praticarem crimes”. Finalmente, Celso Aghinoni declarou ante a Corte que a imagem das

relacionadas com o trabalho do movimento de direitos humanos que promove a reforma agrária. Por exemplo, uma das testemunhas afetadas declarou que “todos passaram a vê-[los] como bandidos, como terroristas”; que os projetos dentro da cooperativa para beneficiar a produção “ficaram paralisados durante cinco anos, até que [...] pudessem readquirir a confiança [...] das empresas, do[s] banco[s] e das próprias instituições do Estado, e portanto tiveram um prejuízo moral e econômico muito grande”; que “havia uma perseguição sistemática das polícias civil e militar [aos integrantes das associações]”, e que após os fatos ele “evitava dizer que [...] era membro do COANA”. Sobre este particular, a Corte Interamericana indicou que as declarações das testemunhas “demonstram de maneira consistente que quando essas pessoas tomaram conhecimento da interceptação e da divulgação de suas conversas telefônicas, sofreram um temor intenso e, por outra parte, a divulgação causou problemas entre os associados e agricultores vinculados às organizações COANA e ADECON, além de afetar a imagem dessas entidades [...]”. A Corte Interamericana considerou, ainda, que o monitoramento das comunicações telefônicas sem respeitar os requisitos previstos em lei causaram temor, conflitos e afetações à imagem e credibilidade das entidades, alterando assim o livre e normal exercício do direito de associação das referidas associações⁷⁶.

61. Além disso, a Comissão foi informada de casos nos quais os membros do Ministério Público obtêm declarações falsas de testemunhas que recebem benefícios do Estado⁷⁷, e também omitem individualizar a participação de cada um dos imputados nos fatos, e determinar as circunstâncias de modo, tempo e lugar⁷⁸. Em alguns casos, isso permitiu que pessoas fossem processadas penalmente sem que sequer estivessem presentes no local dos fatos, nem dentro do país quando ocorreram os mesmos. Segundo a informação recebida, por exemplo:

Na Colômbia, Carolina Rubio Esguerra, diretora da seccional de Santander da *Fundación Comité de Solidaridad con los Presos*

associações foi prejudicada, que “todo mundo começou a vê-[los] como bandidos, como terroristas”; que os projetos dentro da cooperativa para beneficiar a produção “fic[aram] paralisado[s] durante cinco anos, até que [...] consegui[ram] [re]adquirir a confiança [...] das empresas, do[s] banco[s] e das próprias organizações do governo[, pelo que] ti[veram] um prejuízo moral e econômico muito grande”; que “[havia] uma perseguição sistemática da polícia civil e militar [aos integrantes das associações]”, e que depois dos fatos ele “evita[va] falar que [...] era membro da COANA”.

⁷⁶ Corte IDH. *Caso Escher e outros Vs. Brasil*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 6 de julho de 2009. Série C No. 200, para. 180.

⁷⁷ *Human Rights First, Foro Internacional sobre Criminalización en Contra de Defensores de Derechos Humanos en Guatemala, 11 de noviembre de 2009*, pág.3; Na Colômbia, denunciaram-se casos de desmobilizados que teriam dado falsos testemunhos contra defensoras e defensores em troca de dinheiro ou benefícios judiciais. Ver: Coordenadora Andina de Organizações Indígenas, *¿Preso por defender a la Madre Tierra? Criminalización del Ejercicio de Derechos de los Pueblos Indígenas*, 2008, pág. 15.

⁷⁸ UDEFEGUA, *Repudiamos la profundización de la criminalización en La Puya*, 27 de maio de 2014.

Políticos (FCSPP) e facilitadora do capítulo Norte de Santander do *Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado* (MOVICE), e que atua como delegada do Comitê Operacional da Coordenação Colômbia—Europa—Estados Unidos, foi detida em 16 de novembro de 2010, acusada pelo delito de rebelião. A investigação contra ela relacionava-se com declarações oferecidas por dois desmobilizados da guerrilha das FARC, que haviam manifestado que Rubio Esguerra supostamente pertencia à Frente 24 desse grupo guerrilheiro, entre os anos de 2002 e 2005. Em 23 de novembro de 2010, a Relatora Especial sobre a situação dos defensores, junto com o Presidente-Relator do Grupo de Trabalho sobre Detenções Arbitrárias enviaram um apelo urgente expressando preocupação sobre as alegações de que sua detenção e as acusações contra ela referiam-se a duas atividades pacíficas e legítimas de promoção e proteção dos direitos humanos⁷⁹. Finalmente, em 27 de julho de 2011, o promotor 87 da Unidade Nacional de Direitos Humanos declarou que não havia provas suficientes para iniciar uma ação penal, visto que as acusações estavam baseadas em testemunhos de duas pessoas de pouca credibilidade⁸⁰.

62. A Comissão considera que o Estado deve garantir que as autoridades encarregadas da investigação dos delitos colem as provas necessárias para determinar a existência de uma conduta ilícita antes de apresentar formalmente a denúncia⁸¹. Neste sentido, a Corte Interamericana expressou que os promotores devem prezar pela correta aplicação do direito e pela busca da verdade dos fatos, atuando com profissionalismo, boa fé, lealdade processual, considerando tantos elementos que permitam comprovar o delito e a responsabilidade do imputado pelo ato, como também aqueles que possam excluir ou atenuar a sua responsabilidade penal⁸².
63. Por sua vez, as autoridades judiciais também intervêm nos processos de criminalização de defensoras e defensores quando aceitam denúncias sem provas ou com declarações testemunhais falsas, aceleram processos a fim de reprimir o defensor acusado⁸³, emitem ordens de prisão contra defensores e defensoras sem

⁷⁹ ONU, Assembleia Geral, Conselho de Direitos Humanos, A/HRC/16/44/Add.1, *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, Margaret Sekaggya, 28 de fevereiro 2011.

⁸⁰ Resposta de *Peace Brigades International* ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização de defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, setembro 2014. Ver: PBI *Carolina Rubio, Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos*.

⁸¹ CIDH, *Segundo Relatório sobre a situação das defensoras e defensores dos direitos humanos nas Américas*, OEA/SER.L/V/II/Doc.66, adotado em 31 de dezembro de 2011, para. 94.

⁸² Corte IDH. *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 27 de janeiro de 2009. Série C No. 193, para. 165.

⁸³ Ver, por exemplo, UDEFEGUA Guatemala, *Guía para Defensoras y Defensores de Derechos Humanos ante la Criminalización*, 2009, pág.5.

base suficiente para tanto⁸⁴, não respeitam a garantia do prazo razoável e os submetem a processos prolongados, e quando emitem resoluções contrárias à própria legislação interna. Ainda, contribuem aos processos de criminalização quando interpretam indevidamente a lei e não levam em consideração os instrumentos internacionais que protegem as pessoas defensoras, o que implica numa restrição ao trabalho das defensoras e defensores⁸⁵.

64. A Comissão recorda que os Estados devem zelar pela vigência das garantias processuais nos processos penais contra defensores dos direitos humanos, a fim de evitar o uso de provas pouco confiáveis, investigações injustificadas e demoras processuais, contribuindo assim eficazmente ao arquivamento de todas as causas insuficientemente fundamentadas e permitindo que as pessoas afetadas possam apresentar denúncias diretamente perante a autoridade competente⁸⁶.
65. Além disso, como em qualquer processo penal, é um requisito indispensável demonstrar cabalmente a culpabilidade das defensoras e defensores antes da sanção penal, e para tanto, a carga da prova deve recair na acusação, e não no réu. A falta de provas plenas de responsabilidade numa sentença condenatória constitui uma violação ao princípio da presunção de inocência, o qual é elemento essencial para a concretização efetiva do direito de defesa e deve acompanhar o acusado durante toda a tramitação do processo até uma sentença condenatória⁸⁷.
66. A CIDH também recebeu informação de que às vezes juízes e juízas são sancionados ou destituídos de seus cargos, pelo fato de haver rejeitado ações penais contra defensores e defensoras por falta de provas ou por não serem procedentes no mérito⁸⁸. Esta situação geralmente vem precedida de declarações ou discursos de funcionários públicos, como ministros, governadores, prefeitos, e representantes de órgãos públicos que incriminam publicamente os defensores e defensoras, e resulta que os operadores de justiça, por temor de represálias, admitam acusações promovidas ilegalmente ou sem fundamento algum.
67. Os policiais e os militares também são frequentemente os sujeitos responsáveis pelos processos de criminalização. Ambos eles, em determinadas conjunturas, realizam atividades de investigação, apresentam denúncias injustificadas contra as

⁸⁴ PBI, *Informe de la misión de corto plazo en Honduras: La situación de los defensores y las defensoras de derechos humanos*, 2011, pág.14.

⁸⁵ INREDH, *Criminalización de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Ecuador*, 2011, pág.145.

⁸⁶ ONU, Conselho de Direitos Humanos, A/HRC/22/L.13, *Protección de los defensores de los derechos humanos*, recomendação 11 c).

⁸⁷ Corte IDH. *Caso López Mendoza Vs. Venezuela*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 1 de setembro de 2011. Série C No. 233, para. 128.

⁸⁸ CIDH, *Democracia e direitos humanos na Venezuela*, OEA/ Ser.L/ V/ II.Doc.54, 30 de dezembro de 2009, para. 287. CIDH, 154º período de sessões, “*Situação do direito à liberdade de associação e reunião no Peru*”, celebrada em 17 de março de 2015. Nessa audiência, os peticionários observaram que “outro problema é a perseguição administrativa contra os operadores de justiça que defendem os direitos dos cidadãos criminalizados por protestar legitimamente ou emitem resoluções contra a impunidade dos crimes cometidos pela força pública; hostilização que se traduz na degradação de juízes e promotores provisórios, o início de investigações disciplinares ou a transferência de seu posto de trabalho, o magistrado que declara procedente um *habeas corpus*, porque considera que efetivamente ocorreu uma detenção arbitrária, perde seu cargo ou é transferido (...)”.

defensores e defensoras, aparecem como testemunhas das denúncias infundadas apresentadas por terceiros contra as defensoras e defensores⁸⁹, e muitas vezes são os responsáveis pela detenção de defensoras e defensores com uso excessivo da força. Nos contextos de oposição a megaprojetos, especialmente aqueles envolvendo a extração ou exploração de recursos naturais, observa-se a maior intervenção de militares. Por exemplo, “em alguns países, os governos exigem que determinadas forças militares protejam as instalações de petróleo ou gás, por serem recursos estratégicos”.⁹⁰

68. Sobre a intervenção de empresários, conforme pôde documentar a CIDH em seu Relatório de 2011, “muitas vezes, os empresários ou empregados que trabalham em megaprojetos denunciam penalmente os defensores a fim de restringir suas atividades de defesa dos seus direitos”.⁹¹ As empresas privadas não apenas apresentariam denúncias dentro de processos penais sem fundamento, como também às vezes realizariam campanhas de desprestígio contra as defensoras e defensores, para afetar sua credibilidade e concretizar alianças com militares e policiais, e assim lograr as detenções dos defensores e defensoras⁹².
69. Sobre esse ponto, a Relatora Especial sobre a situação dos defensores de direitos humanos das Nações Unidas alertou que em vários casos que chegaram a seu conhecimento, determinadas empresas privadas teriam apoiado e instigado a violação dos direitos dos defensores de direitos humanos. Em especial, ressaltou que “algumas empresas privadas têm obstaculizado as atividades dos defensores que trabalham sobre determinadas questões, dentre elas os direitos trabalhistas, a exploração dos recursos naturais, e os direitos dos povos indígenas e das minorias”.⁹³ Destacou que em diversos casos algumas empresas privadas haviam proporcionado informações falsas ao Estado, o que levou ao processamento e condenação de vários defensores de direitos humanos⁹⁴. E ainda, observou que “os meios de comunicação também participam das transgressões cometidas contra os defensores dos direitos humanos”.⁹⁵
70. A Comissão também foi informada da apresentação de denúncias injustificadas por parte de empresas privadas contra defensores, apesar destes sequer estarem no local dos supostos fatos, e em algumas ocasiões nem se encontravam no país. Por outro lado, a CIDH tomou conhecimento de processos de criminalização nos quais intervêm guardas de segurança privada, os quais impetram denúncias sem fundamento ou realizam detenções ilegais sob o pretexto de atuar com autorização

89

Id.

90

INREDH, *Criminalización de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Ecuador*, 2011, pág.145.

91

CIDH, *Segundo Relatório sobre a situação das defensoras e defensores dos direitos humanos nas Américas*, OEA/SER.L/V/II/Doc.66, adotado em 31 de dezembro de 2011, para. 94.

92

INREDH, *Criminalización de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Ecuador*, 2011, pág. 90.

93

ONU, Assembleia Geral, *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, A/65/223, 4 de agosto de 2010, para. 9.

94

Id., para. 11.

95

Id., para. 17.

do Estado⁹⁶, assim como proprietários de terras e indivíduos que às vezes atuam em convivência com agentes estatais ou empresas⁹⁷. Por exemplo:

Na Guatemala, 8 defensores das fontes de água localizadas na Montanha *Las Granadillas*, em Zacapa, teriam sido acusados de detenções ilegais, ameaças e violação da ordem pública, pelos fatos ocorridos em 26 de setembro de 2010, na Aldeia *La Trementina*, em Zacapa, quando uma centena de pessoas com a presença de guardas da Divisão de Proteção da Natureza e da Polícia Nacional Civil obrigaram vários fazendeiros a colocar postes com pregos, que foram removidos por aqueles e que impediam a passagem de caminhões carregados de madeira vinda da Montanha *Las Granadillas*, principal fonte de reabastecimento hídrico de várias comunidades dos departamentos de Zacapa e Chiquimula. Por tais fatos, os fazendeiros impetraram uma ação penal contra os defensores. No entanto, na primeira audiência, restou comprovado que um dos réus, o Pastor José Pilar Álvarez, estava fora do país na data dos fatos; outro deles, Rubén de Jesús Aldana, encontrava-se numa reunião comunitária a 10km de distância do local dos fatos; Sergio Menéndez, outro dos acusados, encontrava-se no seu local de trabalho; e Glenda Antón tampouco se encontrava no local dos fatos⁹⁸. O juiz arquivou o caso sem julgamento e indicou que “chegar à etapa judicial nesta ação penal era uma situação meramente aventureira, pois o Ministério Público não individualizou a participação de cada réu, não foram realizadas diligências oculares, faltou coletar bastante prova testemunhal, e tampouco foi verificada a autenticidade das fotografias apresentadas como meios de prova”. Expressou ainda que participar de uma igreja ou associação como defensor da natureza não constituía um delito⁹⁹.

71. Ainda que o Estado tenha a obrigação de promover e levar adiante o processo penal, assim como o dever de investigar as denúncias que lhe são apresentadas por particulares, é certo também que as operadoras e operadores de justiça devem cuidar para que não se iniciem ações penais sem fundamento contra defensores e defensoras meramente pelo fato de realizarem seu trabalho de forma legítima.

⁹⁶ Robert F. Kennedy Center for Justice & Human Rights. *Tilted Scales: Social Conflict and Criminal Justice in Guatemala*, pág. 9.

⁹⁷ ONU, Assembleia General, A/65/223, *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos*, 4 de agosto de 2010, para. 14.

⁹⁸ FIDH, *Intervenciones Urgentes emitidas por el Observatorio en 2008 y 2009 relativas a Guatemala*, março 2010, pág. 14.

⁹⁹ FIDH, “Concluye favorablemente proceso judicial contra ocho defensores de medio ambiente,” 15 de abril de 2011; PIDAASSA.org, *Juez absuelve a sacerdote luterano y 7 campesinos acusados de detención ilegal y amenazas*.

72. A Comissão recorda aos Estados membros, que no cumprimento do seu dever de garantia dos direitos humanos, devem assumir as funções de prevenção, dissuasão e repressão do crime e da violência no contexto de suas políticas de segurança cidadã. Os Estados devem proteger as defensoras e os defensores contra as violações dos direitos humanos perpetrados por agentes não estatais, pois o Estado pode ser internacionalmente responsável “por serem atribuíveis a ele atos violadores de direitos humanos cometidos por terceiros ou particulares, no marco das obrigações estatais de garantir o respeito desses direitos entre os indivíduos”¹⁰⁰.
73. Adicionalmente, quando operadores de justiça se vêm diante de acusações ou denúncias penais evidentemente infundadas, eles têm a obrigação de investigar a(s) fonte(s) desse tipo de denúncia arbitrária ou de litígio imponderado e impor as sanções apropriadas. Ao fazê-lo, terminam também desencorajando abusos futuros em ações penais infrutíferas e o desperdício de recursos judiciais. A Comissão também ressalta que a obrigação dos Estados de investigar condutas que afetam os direitos protegidos na Convenção Americana e na Declaração Americana permanece independentemente do agente ao qual possa ser eventualmente atribuível a violação. Caso as condutas em questão sejam atribuíveis a particulares, se não forem investigadas com seriedade, comprometeriam a responsabilidade internacional do Estado por sua aquiescência com as mesmas¹⁰¹. E nos casos onde as condutas em questão possam envolver a participação de agentes estatais, os Estados possuem uma obrigação especial de esclarecer os fatos e julgar os responsáveis¹⁰².

¹⁰⁰ Corte IDH. *Caso Castillo González Vs. Venezuela*. Mérito. Sentença de 27 de novembro de 2012. Série C No. 255, para. 111.

¹⁰¹ Corte IDH. *Caso González e outras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentença de 16 de novembro de 2009. Série C No. 205, para. 291; *Caso do Massacre de Pueblo Bello Vs. Colômbia*. Sentença de 31 de janeiro de 2006, Série C No. 140, para. 145; *Caso Kwas Fernández Vs. Honduras*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 3 de abril de 2009, Série C No. 196, para. 78.

¹⁰² Corte IDH. *Caso do Massacre de Pueblo Bello Vs. Colômbia*. Sentença de 31 de janeiro de 2006, Série C No. 140, para. 143; *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 12 de agosto de 2008, Série C No. 186, para. 144; e *Caso Valle Jaramillo e outros Vs. Colômbia*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 27 de novembro de 2008, Série C No. 192, para. 101.

CAPÍTULO 3
PRINCIPAIS FORMAS DE
CRIMINALIZAÇÃO DO TRABALHO
DE DEFENSORAS E DEFENSORES
DE DIREITOS HUMANOS

PRINCIPAIS FORMAS DE CRIMINALIZAÇÃO DO TRABALHO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS

74. O direito penal é a forma mais restritiva e severa para determinar responsabilidades sobre uma conduta ilegal¹⁰³. Por esta razão, as sociedades democráticas devem reservar a utilização desta ferramenta estatal para sancionar as condutas mais perniciosas, em atenção ao princípio de estrita legalidade da proibição, assim como a proporcionalidade da pena¹⁰⁴. Apesar disso, a Comissão observa que em muitos países da região esse poder punitivo é utilizado não com o objetivo de prevenir e sancionar delitos ou infrações à lei, mas sim para criminalizar o trabalho legítimo de defensoras e defensores de direitos humanos. A utilização indevida do direito penal ocorre, por exemplo, quando defensores são acusados de supostos crimes por realizar as atividades que promovem, quando são privados de liberdade em momentos cruciais para a defesa de suas causas, e quando são submetidos a ações penais sem as garantias do devido processo.
75. A Comissão observou que a criminalização das defensoras e defensores de direitos humanos é um fenômeno de caráter complexo que pode se manifestar de diversas formas. Como indicado nas seções anteriores, através de seus mecanismos de monitoramento a CIDH identificou que às vezes a utilização indevida do direito penal é precedida de declarações ou pronunciamentos em que funcionários públicos acusam defensores e defensoras de cometer crimes sem que exista um processo em curso ou decisões judiciais nesse sentido. Esse tipo de declarações pode motivar a abertura de ações penais sem fundamento contra defensores e defensoras, meramente pelo fato de ter sido apontados por um alto funcionário ou autoridade estatal.
76. Ainda, a CIDH identificou que na maioria dos casos a criminalização consiste na elaboração ou aplicação de tipos penais em relação com determinadas ações e pessoas, convertendo-as respectivamente em delitos e delinquentes, o que direta ou indiretamente criminaliza ou torna ilegal o trabalho de defesa dos direitos humanos. Esses tipos penais variam desde uns que contrariam *per se* os instrumentos e jurisprudência interamericanos, e conseqüentemente devem ser suprimidos,¹⁰⁵ até aqueles que violam o princípio de legalidade, pois sua

¹⁰³ Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguai*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2004. Série C No. 111. para. 104; *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 22 de novembro de 2005. Série C No. 135, para. 79; *Caso Kimel Vs. Argentina*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 2 de maio de 2008 Série C No. 177. para. 76.

¹⁰⁴ A Comissão Interamericana determinou que a via penal é a forma mais severa disponível a um Estado para estabelecer responsabilidades e, portanto, seu uso deve observar princípios fundamentais como o do devido processo. CIDH, *Relatório sobre a Situação das Defensoras e Defensores dos Direitos Humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1, 7 março 2006, para. 116.

¹⁰⁵ Corte IDH. *Caso Castillo Petruzzi e outros Vs. Peru*. Sentença de 30 de maio de 1999. Série C No. 52, para. 207.

formulação é ambígua ou vaga; com modalidades de participação pouco claras; e às vezes sem especificar o dolo ou intencionalidade que são exigidos para que a conduta seja considerada ilícita, o que impede que se conheça adequadamente a conduta sancionada.

77. Adicionalmente, a utilização indevida do direito penal também ocorre quando defensores e defensoras são submetidos a processos judiciais prolongados em violação às garantias do devido processo, a fim de reprimir ou intimidar suas atividades de promoção e defesa dos direitos humanos. Além disso, a Comissão observou que a manipulação do poder punitivo ocorre quando os órgãos judiciais emitem medidas cautelares sem considerar primordialmente o fim processual destas medidas, como assegurar a presença do acusado aos atos do processo, e ao invés disso tentam limitar o trabalho de defesa dos direitos humanos do defensor ou defensora processados. Também foram denunciados casos de detenções arbitrárias de defensores e defensoras com o mesmo objetivo de restringir sua atuação e dissuadi-los de continuar trabalhando em prol de suas causas. Em seguida, serão analisadas as principais formas de criminalização das defensoras e defensores de direitos humanos.

A. Pronunciamentos de funcionários públicos que acusam defensoras e defensores de cometer delitos sem que existam decisões judiciais

78. A Comissão tomou conhecimento de declarações, pronunciamentos e comunicados emitidos por autoridades estatais a fim de incriminar defensoras e defensores por fatos sobre os quais não existiriam processos em curso nem decisões judiciais determinando responsabilidades. Por outro lado, segundo informação proporcionada à CIDH, às vezes funcionários públicos emitem declarações que estigmatizam defensoras e defensores, apesar de que estes foram absolvidos em ações penais¹⁰⁶.
79. Estas declarações em geral procuram deslegitimar o trabalho de defesa realizado por defensores e defensoras, o que lhes estigmatiza perante a sociedade. Adicionalmente, a Comissão notou que em alguns casos, este tipo de declarações e pronunciamentos serviriam de fundamento para iniciar ações penais contra defensoras e defensores a fim de obstruir seu trabalho.
80. Segundo as informações recebidas pela Comissão, em alguns países do continente, autoridades públicas e meios de comunicação estatais qualificariam defensoras e defensores como “terroristas”, “inimigos do Estado”, “adversários políticos”¹⁰⁷, “delinquentes”, “conspiradores”, “inimigos do desenvolvimento”,

¹⁰⁶ CIDH, Relatório No. 43/96, Caso 11.430, José Francisco Gallardo (México), 15 de outubro de 1996, para. 76.

¹⁰⁷ ONU, Assembleia Geral, Conselho de Direitos Humanos, A/HRC/13/22, *Informe de la Sra. Marqaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, 20 de dezembro de 2009, para. 27.

“ecoterroristas”¹⁰⁸, “contrarrevolucionários”, dentre outros termos pejorativos¹⁰⁹. Pronunciamentos desta natureza não apenas se destinam a deslegitimar seu trabalho, originando um contexto adverso à defesa dos direitos humanos, senão que também preparam o terreno para iniciar ações penais e processos judiciais infundados contra defensores. Adicionalmente, segundo os relatos, em alguns Estados as autoridades promovem a abertura de ações penais contra defensores e defensoras por denunciar políticas de Estado. A CIDH recebeu informações sobre exemplos deste problema:

A CIDH recebeu informação indicando que os defensores de direitos humanos nas Bahamas atualmente enfrentam um ambiente hostil que colocaria em risco sua segurança e seu trabalho. Em especial, a CIDH recebeu informação indicando que integrantes do *Gran Bahama Human Rights Association* (GBHRA) foram ameaçados por expressar suas opiniões contra mudanças recentes nas políticas migratórias. Além disso, funcionários governamentais, alguns de alto escalão, teriam expressado manifestações contra os defensores, minimizando seu trabalho. Por exemplo, o Ministro das Relações Exteriores haveria ameaçado impetrar uma ação penal por difamação e insurreição contra Fred Smith e Joe Darville, diretores do GBHRA, pelas opiniões que os mesmos teriam expressado contra as novas políticas migratórias.¹¹⁰

81. Conforme a informação obtida pela CIDH, estes pronunciamentos em geral atacam grupos de defensoras e defensores em especial situação de vulnerabilidade, como as mulheres defensoras de direitos humanos que trabalham em temas de gênero e direitos sexuais e reprodutivos; defensoras e defensores das pessoas LGBT; defensoras e defensores dos direitos econômicos, sociais e culturais; defensores e defensoras dos direitos dos povos indígenas, assim como aqueles que defendem

¹⁰⁸ CIDH, 143º período ordinário de sessões. Audiência pública “*Situação de direitos humanos na Venezuela*”, celebrada na sede em 25 de outubro de 2011.

¹⁰⁹ Resposta de *Human Rights First* ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização de defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, setembro 2014. Sobre esse ponto, indica que os defensores de direitos humanos também são vítimas de campanhas de desprestígio através dos meios oficiais, nos quais comumente são denominados mediante rótulos criminalizadores, como “elementos antisociais”, “mercenários”, “subversivos”, “terroristas” e “contrarrevolucionários”. Resposta da *Asamblea Permanente de Derechos Humanos la Paz* (APDH) ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização de defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, setembro 2014. Observa que os defensores são chamados de terroristas, rebeldes, sequestradores, desestabilizadores e traidores da pátria.

¹¹⁰ CIDH, 154º período ordinário de sessões, Audiência “*Situação de direitos humanos das pessoas migrantes nas Bahamas*”, celebrada na sede em 20 de março de 2015.

questões relacionadas com o direito à terra¹¹¹; e aqueles que denunciam graves violações de direitos humanos envolvendo funcionários do Estado.¹¹²

82. Por exemplo, a Comissão recebeu informações de que, em alguns Estados, funcionários de alto escalão emitem declarações acusando defensoras, defensores e organizações de conspirar contra o Estado, de sofrer ingerência estrangeira, de envolvimento com o crime organizado, de financiamento de grupos terroristas, dentre outras¹¹³. Dentre os exemplos, podemos citar os seguintes:

A Comissão recebeu informação sobre uma série de declarações que teriam sido feitas por altas autoridades da Venezuela contra membros de diversas organizações de direitos humanos¹¹⁴. Por exemplo, informou-se que o Ministro do Interior, Justiça e Paz, Miguel Rodríguez Torres, durante um conferência para imprensa transmitida em cadeia nacional de rádio e televisão em 2 de maio de 2014, teria acusado Humberto Prado, Diretor do *Observatorio Venezolano de Prisiones*, Rocío San Miguel, Diretora da organização *Control Ciudadano*, e Gonzalo Himiob e Tamara Suju, advogados do *Foro Penal Venezolano* de ser autores de um suposto plano de insurreição e conspiração contra o governo¹¹⁵. Adicionalmente, em 12 de maio de 2014, o Presidente da Assembleia Nacional, Diosdalo Cabello, no programa de televisão do canal estatal VTV “*Con el mazo dando*” teria acusado 14 pessoas de conspiração, indicando que elas seriam colocadas à disposição do Judiciário venezuelano¹¹⁶. Dentre os acusados estariam Alfredo Romero, Diretor do *Foro Penal Venezolano*. Por fim, a CIDH tomou conhecimento que, durante o programa de 6 de novembro de 2014, o Presidente da Assembleia Nacional novamente emitiu declarações, desta vez contra organizações que compareceram a audiências perante o Comitê das Nações Unidas contra a Tortura. Dentre as pessoas apontadas figurariam Humberto Prado e o

¹¹¹ ONU, Assembleia Geral, Conselho de Direitos Humanos, A/HRC/22/47/Add.1, *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Misión a Honduras*, para.113.

¹¹² *Id.*

¹¹³ FIDH, Relatório Anual 2013, *Violaciones del derecho de las ONG a la financiación: del hostigamiento a la criminalización*, 2013, pág. 62.

¹¹⁴ Relatório IPYS Venezuela, “*Los Mazasos*” *contra los medios y la disidencia*, de janeiro de 2015. Por exemplo, neste relatório se indica que durante as transmissões do programa “*Con el Mazo dando*” que ocorreram de 3 de outubro a 3 de dezembro de 2014, 165 pessoas entre as que figurariam 34 membros de ONGs, foram apontados como criminosos. Estas pessoas teriam sido acusadas de supostos delitos e ações supostamente irregulares. As pessoas mencionadas no programa do Presidente da Assembleia Nacional frequentemente são pejorativamente denominadas como “a direita”, “os fascistas”, “os desestabilizadores”, “conspiradores”.

¹¹⁵ PROVEA, *ONG, víctimas y organizaciones sociales, rechazaron la criminalización de los defensores de Derechos Humanos*, 6 de maio de 2014; Agência Venezuelana de Notícias, *Ultra derecha venezolana ejecuta plan de sedición violenta con apoyo de Estados Unidos*, 2 de maio de 2014.

¹¹⁶ Periódico *El Universal*, *Diosdado Cabello señala a 14 venezolanos como conspiradores*, 13 de maio de 2014; Ver também: Agência Carabobeña de Notícias, *Cabello acusa a 14 venezolanos de conspiradores*, 13 de maio de 2014.

Coordenador Geral do PROVEA, Marino Alvarado. E ainda alegou que a ONG *Espacio Público* “é uma das 12 ONGs que apresentam denúncias de torturas e tratamentos cruéis contra o governo venezuelano com interesses ocultos”. Ato contínuo, fez referência ao Diretor da ONG, Carlos Correa, como “amigo dos foragidos da justiça venezuelana”¹¹⁷.

83. A CIDH tem reiterado que “os funcionários públicos devem abster-se de fazer declarações que estigmatizem defensores e defensoras, ou que sugiram que as organizações atuam de maneira indevida ou ilegal, meramente por realizarem seus trabalhos de promoção e defesa dos direitos humanos”¹¹⁸. Assim sendo, recomendou que os governos forneçam instruções precisas a seus funcionários no sentido de evitar fazer tais declarações que os estigmatizem¹¹⁹.
84. A CIDH considera que as declarações estigmatizantes contra defensoras e defensores podem inclusive violar o direito à integridade pessoal, o direito à honra e dignidade, e o princípio de inocência. Sobre esse ponto, a CIDH considera que quando as autoridades emitem essas declarações ou comunicados, nos que se incrimina publicamente um defensor por fatos que não foram objeto de corroboração através de um processo judicial, isto viola sua dignidade e honra, pois o seu trabalho resta prejudicado perante a sociedade¹²⁰, o que por sua vez afeta suas atividades de defesa dos direitos humanos. Um exemplo desta problemática pode ser observado no seguinte exemplo:

Após o assassinato do Senador Manuel Cepeda Vargas (do grupo político *Unión Patriótica* – UP), perpetrado em agosto de 1994 na Colômbia, o então Presidente Álvaro Uribe Vélez, durante sua campanha para reeleição de 2006 teria atacado o trabalho de defesa dos direitos humanos do Senador Iván Cepeda Castro, filho de Manuel Cepeda Vargas.

85. Em outra dimensão, a Comissão indicou que a repetição de declarações estigmatizantes pode contribuir para exacerbar o clima de hostilidade e intolerância que pode existir por parte de diversos setores da sociedade, o que por sua vez resultaria num prejuízo à vida e integridade pessoal do defensor ou defensora, aumentando sua vulnerabilidade, visto que funcionários públicos ou setores da sociedade poderiam interpretá-las como instruções, instigação, autorização ou apoio para atos contra a sua vida, segurança pessoal, ou outros

¹¹⁷ PROVEA, *Diosdado Cabello hostiça a ONG Espacio Público*, 7 de novembro de 2014; *Diosdado Cabello hostiça a Coordenador General de Provea*, 7 de novembro de 2014.

¹¹⁸ CIDH, *Segundo Relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc 66, 31 de dezembro de 2011, para. 124.

¹¹⁹ *Id.* Recomendação No. 5.

¹²⁰ CIDH, *Democracia e direitos humanos na Venezuela*, para. 616. Ver também, CIDH, Relatório No. 43/96, Caso 11.430, Mérito, José Francisco Gallardo, México, 15 de outubro de 1996, para. 76.

direitos¹²¹. Particularmente, quando estas expressões ocorrem no contexto de conflitos armados, os grupos à margem da lei podem considerar que os atos de violência destinados a silenciar defensoras e defensores contam com a aquiescência dos governos¹²². Por exemplo:

Segundo um relatório da *Human Rights First* sobre a Colômbia, muitas defensoras e defensores são assediados sistematicamente por paramilitares depois de arquivada uma investigação ou após serem acusados mediante declarações públicas, e às vezes precisam buscar asilo em outro país¹²³. Por exemplo, Alfredo Correa de Andreis, ativista de direitos humanos e professor da *Universidad de Magdalena* foi preso em 17 de junho de 2004 e acusado pelo Promotor 33 de Cartagena de rebelião e de pertencer às FARC. O juiz declarou o caso sem méritos. Apesar disso, em 17 de setembro de 2004, um pouco depois de ser liberado, Alfredo foi assassinado por supostos paramilitares, que aparentemente teriam acreditado nas acusações do Promotor¹²⁴.

86. Além disso, a CIDH considera que as declarações estigmatizantes emitidas por funcionários públicos, que incriminam publicamente defensoras e defensores de supostamente cometerem delitos que não foram provados judicialmente pode inclusive violar o princípio de presunção de inocência, pois significa que se está afirmando a culpabilidade das defensoras e defensores sem que exista uma decisão judicial a respeito¹²⁵. Nesse sentido, a Comissão considerou que o direito à presunção de inocência não é violado apenas quando uma pessoa é expressamente declarada culpada antes de culminar a ação penal, mas também quando, de forma tácita, o contexto das ações contra determinada pessoa evidencia uma situação de assédio e hostilização indiscutível e que prejulga sobre a responsabilidade dessa pessoa¹²⁶.
87. Por sua vez, a Corte Interamericana indicou que os Estados devem garantir os direitos fundamentais das pessoas, e por isso o exercício da liberdade de expressão por parte de funcionários públicos está sujeito a deveres especiais, dentre os quais se destaca o dever especial de constatar razoavelmente os fatos que fundamentam seus pronunciamentos, o que os obriga a constatar minimamente os fatos nos

¹²¹ Corte IDH. *Ríos e outros Vs. Venezuela*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 28 de janeiro de 2009. Série C No. 194, para. 143.

¹²² CIDH, *Relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev.1, 2006 para. 170.

¹²³ *Human Rights First, Los defensores de derechos humanos acusados sin fundamento, Presos y señalados en Colombia*, fevereiro 2009, pág. 8.

¹²⁴ *Id.* pág.9.

¹²⁵ CIDH, *Segundo Relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc 66, 31 de dezembro de 2011, ver Capítulo IV. Recomendação Nro. 13.

¹²⁶ CIDH, Relatório No. 43/96, Caso 11.430, Mérito, José Francisco Gallardo, México, 15 de outubro de 1996, para. 110.

- quais se fundamentam suas opiniões¹²⁷. Essa constatação deve ser realizada com maior diligência do que aquela empregada pelos particulares, visto que os funcionários públicos gozam de um alto grau de credibilidade, para assim evitar que os cidadãos recebam uma versão manipulada dos fatos¹²⁸.
88. Adicionalmente, em atenção às obrigações estatais de respeito, garantia e promoção dos direitos humanos, os funcionários têm o dever de assegurar que no exercício de seu direito à liberdade de expressão não incorram em desrespeito de direitos fundamentais¹²⁹, inclusive que não violem ou dificultem o direito de defender os direitos humanos. Além disso, devem garantir que suas expressões não se tornem “formas de ingerência direta ou indireta, ou pressão danosa nos direitos daqueles que buscam contribuir à deliberação pública através da expressão e difusão de seu pensamento”¹³⁰. Em situações de maior conflito social, alterações da ordem pública, polarização social ou política, esse dever especial é particularmente acentuado, em virtude do contexto de risco que pode resultar para determinadas pessoas ou grupos em dado momento¹³¹, como é o caso de defensoras e defensores, os quais exercem seu direito de se expressar de maneira crítica ou de formular denúncias por supostas violações de direitos humanos.
89. A Corte Interamericana já determinou que “os funcionários públicos, em especial as autoridades do alto escalão do Governo, devem ser particularmente cuidadosos a fim de que suas declarações públicas não constituam uma forma de ingerência ou pressão danosa da independência judicial, nem possam induzir ou sugerir ações por parte de outras autoridades que violem a independência ou prejudiquem a liberdade do julgador”¹³², pois isso afetaria os direitos conexos com essa independência e dos quais os cidadãos são titulares. Isto é especialmente relevante para evitar que juízes ou promotores sintam-se pressionados a iniciar ações penais contra defensoras ou defensores devido a que foram incriminados por alguma alta autoridade, apesar de não existirem elementos suficientes para tanto.
90. A CIDH considera que os Estados devem fornecer às defensoras e defensores um recurso adequado quando são objeto de declarações estigmatizantes que possam afetar sua reputação, comprometer sua integridade pessoal, e possibilitar ou facilitar sua criminalização. Neste sentido, o artigo 14 da Convenção Americana, estabelece que “toda pessoa atingida por informações inexatas ou ofensivas emitidas em seu prejuízo por meios de difusão legalmente regulamentados e que

¹²⁷ CIDH, *Marco jurídico interamericano sobre o direito à liberdade de expressão*, OEA/Ser.L/V/II/CIDH/RELE/INF.2/09/, 30 de dezembro de 2009, para. 202.

¹²⁸ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera e outros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 5 de agosto de 2008. Série C No. 182, para. 131.

¹²⁹ CIDH, *Marco jurídico interamericano sobre o direito à liberdade de expressão*, OEA/Ser.L/V/II/CIDH/RELE/INF.2/09/, 30 de dezembro de 2009, para. 203.

¹³⁰ CIDH, Relatório anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 2013, Volumen II, *Relatório da Relatoria Especial para liberdade de expressão*, OEA/ser.L/V/II/Doc.50, 31 de dezembro de 2013, para. 911.

¹³¹ *Id.* para. 870.

¹³² Corte IDH. *Caso Apitz Barbera e outros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 5 de agosto de 2008. Série C No. 182, para. 131.

se dirijam ao público em geral, tem direito a fazer, pelo mesmo órgão de difusão, sua retificação ou resposta, nas condições que estabeleça a lei". Portanto, a CIDH considera que quando os funcionários fazem declarações estigmatizantes contra defensores e defensoras, deve-se colocar à sua disposição a via de retificação ou resposta, sem prejuízo da adoção das medidas disciplinares correspondentes¹³³.

91. Também é fundamental que os Estados reconheçam pública e indiscutivelmente a importância do papel exercido pelas defensoras e defensores de direitos humanos para a garantia da democracia e do estado de direito na sociedade, cujo compromisso deve refletir-se em todos os níveis do Estado, seja municipal, estadual ou nacional, e em todas as esferas de poder – Executivo, Legislativo ou Judiciário. Devem ainda realizar atividades de educação e difusão destinadas a todos os agentes do Estado, à sociedade em geral e à imprensa, para conscientizar sobre a importância e a legitimidade do trabalho das defensoras e defensores de direitos humanos¹³⁴.
92. Os funcionários públicos, especialmente aqueles nos mais altos escalões do Estado, têm o dever de respeitar a circulação de informação e opiniões, inclusive quando estas forem contrárias a seus interesses e posicionamentos. Neste sentido, devem promover ativamente o pluralismo e a tolerância próprios de uma sociedade democrática. Isto resulta da obrigação de proteger os direitos humanos de todas as pessoas e, em particular, daqueles que se encontram em situação de perigo extraordinário, como o caso de defensoras e defensores de direitos humanos que hajam sido objeto de ameaças ou que contem com medidas de proteção, sejam estas nacionais ou internacionais

B. A criminalização dos discursos de denúncia de violações a direitos humanos e o direito à manifestação social pacífica

93. Em vários países da região, defensoras e defensores enfrentam ações penais por exercer o seu direito à liberdade de expressão quando apresentam denúncias alegando violações de direitos humanos ou por exercitar seu direito à manifestação social pacífica. Estas ações são supostamente baseadas em violação da honra ou reputação de servidores públicos, e na proteção do direito à circulação ou manutenção da ordem pública no contexto de manifestações sociais.
94. A liberdade de pensamento e expressão está protegida pelos artigos IV da Declaração Americana e 13 da Convenção Americana, e ainda que não seja um direito absoluto, as restrições a ele deverão ter um caráter excepcional e não

¹³³ *Id.* Recomendação 5.

¹³⁴ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera e outros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 5 de agosto de 2008. Série C No. 182, Recomendação 6.

poderão limitar o seu pleno exercício mais além do estritamente necessário¹³⁵. Conforme as regras estabelecidas na Convenção Americana, todos os limites à liberdade de expressão, para ser legítimos, devem satisfazer um exame estrito tripartite, o qual exige que eventuais sanções: (1) estejam definidas de forma precisa e clara através de uma lei formal e material prévia; (2) destinem-se a lograr um dos objetivos autorizados pela Convenção; e (3) sejam necessários numa sociedade democrática para obter os fins perseguidos: proporcionais à finalidade buscada; e idôneas para conseguir o objetivo pretendido¹³⁶. Estas condições devem ocorrer simultaneamente, e corresponde à autoridade que as impõe demonstrar que todas foram devidamente cumpridas.

95. Este exame deve ser aplicado com especial intensidade quando as proibições estão estabelecidas através da lei penal¹³⁷. Além disso, tanto a CIDH como a Corte Interamericana estabeleceram que o exame da necessidade de restrições deve ser aplicado de forma mais estrita quando se tratar de expressões relacionadas ao Estado, assuntos de interesse público, de funcionários públicos no exercício de suas funções ou candidatos a ocupar cargos públicos, ou de particulares envolvidos voluntariamente em assuntos públicos, assim como ao discurso e debate políticos¹³⁸.
96. Por outra parte, a CIDH ressaltou a necessidade de elaborar normas regulatórias que respeitem o exercício da manifestação social e que a limitem somente naqueles aspectos que resultarem necessários para proteger outros bens sociais ou individuais de similar relevância¹³⁹. Neste sentido, indicou que é necessário avaliar se a imposição de sanções penais constitui o modo menos nocivo para restringir a liberdade de expressão praticada através do direito de reunião manifestado numa demonstração em via pública ou em espaços públicos.¹⁴⁰ A

¹³⁵ Corte IDH. *Caso Kimel Vs. Argentina*. Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 2 de maio de 2008. Série C No. 177. para. 54.

¹³⁶ CIDH, *Relatório Anual da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão 2009*, Capítulo III Marco Jurídico Interamericano do direito à Liberdade de Expressão, Dezembro de 2009, para. 68.

¹³⁷ Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Peru*. Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 6 de fevereiro de 2001. Série C No. 74; *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 2 de julho de 2004. Série C No. 107; *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguai*. Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2004. Série C No. 111; *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 22 de novembro de 2005. Série C No. 135; *Caso Kimel Vs. Argentina*. Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 2 de maio de 2008. Série C No. 177; CIDH, *Relatório Anual 1994*. Capítulo V: Relatório sobre a Compatibilidade entre as Leis de Desacato e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de fevereiro de 1995.

¹³⁸ Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Peru*. Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 6 de fevereiro de 2001. Série C No. 74; *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 2 de julho de 2004. Série C No. 107; *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguai*. Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2004. Série C No. 111; *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 22 de novembro de 2005. Série C No. 135; *Caso Kimel Vs. Argentina*. Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 2 de maio de 2008. Série C No. 177; CIDH, *Relatório Anual 1994*. Capítulo V: Relatório sobre a Compatibilidade entre as Leis de Desacato e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de fevereiro de 1995.

¹³⁹ CIDH, *Uma agenda hemisférica para a defesa da liberdade de expressão*, Relatoria Especial para a Liberdade de expressão, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 4/09, de 25 fevereiro 2009, para. 69.

¹⁴⁰ CIDH, *Relatório Anual 2005. Vol. II: Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão*, Capítulo V, para. 96.

partir de agora, a CIDH analisará os diversos tipos penais que podem afetar o direito à liberdade de expressão e o direito de reunião pacífica.

1. Tipos penais que protegem a honra de funcionários públicos

97. A Comissão observa com preocupação que em alguns países da região as denominadas “leis de desacato”, assim como as figuras penais de calúnia, injúria e difamação continuam sendo utilizadas para criminalizar e sancionar as expressões críticas dirigidas a funcionários públicos e sobre assuntos de interesse público, o que tem afetado de maneira desproporcional o trabalho de defensores e defensoras de direitos humanos.
98. A utilização destes tipos penais como mecanismo para assignar responsabilidades ulteriores, quando se trate de discursos especialmente protegidos viola a liberdade de expressão protegida pelo artigo 13 da Convenção Americana e o artigo IV da Declaração Americana. A esse respeito, a Comissão e a Corte Interamericana têm sido enfáticas ao estabelecer que este tipo de expressão goza de maior proteção dentro do sistema interamericano de proteção de direitos humanos¹⁴¹. Justifica-se essa proteção, dentre outras razões, pela importância de manter um marco normativo que fomente a deliberação pública; e pelo fato de que os funcionários voluntariamente estão expostos a um maior escrutínio social em razão de seus cargos, e contam com maiores e melhores condições para responder ao debate público¹⁴².
99. Com efeito, numa sociedade democrática as entidades e funcionários do Estado devem estar expostos ao escrutínio e à crítica, e por isso suas atividades estão inseridas na esfera do debate público.¹⁴³. Nesse sentido, a Comissão determinou

¹⁴¹ CIDH, *Relatório Anual 1994*. Capítulo V: Relatório sobre a Compatibilidade entre as Leis de Desacato e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de fevereiro de 1995; CIDH. *Relatório Anual 2004*. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo VI (Leis de Desacato e Difamação criminal). OEA/Ser.L/V/II.122. Doc. 5 rev. 1. 23 fevereiro 2005. Paras. 155 e ss; CIDH. *Relatório Anual 2009*. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo III (*Marco jurídico interamericano sobre o direito à liberdade de expressão*, OEA/Ser.L/V/II/CIDH/RELE/INF.2/09/, 30 de dezembro de 2009, Pág. 245 e ss; Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Peru*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 6 de fevereiro de 2001. Série C No. 74; *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 2 de julho de 2004. Série C No. 107; *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguai*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2004. Série C No. 111; *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. , Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 22 de novembro de 2005. Série C No. 135; *Caso Kimel Vs. Argentina*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 2 de maio de 2008. Série C No. 177. Nota técnica sobre os parâmetros internacionais sobre a liberdade de expressão e os crimes contra a honra e a adequação dos dispositivos sobre crimes contra a honra presentes no projeto de reforma do Código Penal Brasileiro. 4 de novembro de 2013 em: CIDH. *Relatório Anual 2013*. Relatório da Relatoria Especial para Liberdade de Expressão (Avaliação sobre o estado da Liberdade de Expressão no Continente), para. 125. 4 de novembro de 2013.

¹⁴² Corte IDH. *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 27 de janeiro de 2009 Série C No. 193, para. 122.

¹⁴³ Nesse sentido, o Princípio 11 da Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão adotada pela CIDH dispõe que “os funcionários públicos estão sujeitos a um maior escrutínio por parte da sociedade”. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/basicos/basicos13.htm>; Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Exceções Preliminares, , Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 2 de julho de 2004. Série C No. 107,

que “o tipo de debate político provocado pelo direito à liberdade de expressão invariavelmente originará determinados discursos críticos ou inclusive ofensivos para aqueles que ocupam cargos públicos ou estão intimamente vinculados ao desenho das políticas públicas”¹⁴⁴.

100. Isto é particularmente correto em relação a todo debate que busque contribuir para a eliminação efetiva de violações de direitos humanos. As ações de denúncia, o escrutínio das instituições e funcionários do Estado, assim como a difusão de informações e opiniões formam parte essencial do trabalho das defensoras e defensores de direitos humanos. Aliás, a Declaração sobre Defensores das Nações Unidas dispõe exatamente que, na defesa dos direitos humanos, “toda pessoa tem direito individualmente e em conjunto com outras [...] a publicar, compartilhar ou difundir livremente com terceiros as opiniões, informações, e conhecimento relativos a todos os direitos humanos e as liberdades fundamentais, [assim como a] estudar e debater se esses direitos e liberdades fundamentais estão sendo respeitados, tanto no papel como na prática, e a formar e ter uma opinião a respeito, assim como a chamar a atenção do público para essas questões através desses meios e de outros adequados”¹⁴⁵.
101. Se um Estado criminaliza a denúncia de violações de direitos humanos a fim de proteger a honra de funcionários públicos, ou se a sanciona com seu instrumento mais poderoso – o direito penal – a investigação e a crítica sobre o exercício do poder, seus cidadãos ficam privados de uma das ferramentas mais essenciais na luta pela proteção e promoção dos direitos, especialmente aqueles setores historicamente discriminados ou marginalizados e, com isso, o sistema democrático resulta gravemente afetado.
102. Para a CIDH, está absolutamente claro que não existe um interesse social imperativo que justifique a utilização de mecanismos penais para sancionar esta espécie de expressões. O uso do direito penal é desnecessário e desproporcional, e adicionalmente constitui um meio de censura indireta, pois seu efeito é o de atemorizar e inibir o debate sobre assuntos de interesse público e defesa dos direitos.¹⁴⁶ De acordo com os parâmetros interamericanos, a proteção à honra ou reputação só deve ser procurada através de sanções civis nos casos em que a pessoa ofendida seja um funcionário público, ou uma pessoa pública, ou um

para. 129; *Caso Kimel Vs. Argentina.*, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 2 de maio de 2008 Série C No. 17, para. 86; *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguai.* Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2004. Série C No. 111, para. 103; CIDH, *Relatório Anual 2009. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão.* Capítulo III (Marco Jurídico interamericano do Direito à Liberdade de Expressão). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de dezembro de 2009. para. 106.

¹⁴⁴ CIDH, *Relatório Anual 1994.* Capítulo V: Relatório sobre a Compatibilidade entre as Leis de Desacato e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Título III Seção B. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de fevereiro de 1995.

¹⁴⁵ ONU, Assembleia Geral. A/RES/53/144. 8 de março de 1999. Declaração sobre o direito e o dever dos indivíduos, grupos e instituições de promover e proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais universalmente reconhecidos.

¹⁴⁶ CIDH, Alegações perante a Corte Interamericana no caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Transcritos em: Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica.* Sentença de 2 de julho de 2004. Série C No. 107, para. 101.2; CIDH. Alegações perante a Corte Interamericana no caso Ricardo Canese Vs. Paraguai. Transcritos em: Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguai.* Sentença de 31 de agosto de 2004. Série C No. 111, para. 72.h.

particular que se envolveu voluntariamente em assuntos de interesse público¹⁴⁷, levando sempre em conta os princípios do pluralismo democrático. A partir desta premissa, a CIDH afirmou que “a imposição de sanções penais para ofensas contra funcionários públicos relativas ao exercício de suas funções é contrária aos critérios de necessidade e proporcionalidade numa sociedade democrática”¹⁴⁸.

a. Leis de desacato

103. A doutrina interamericana estabelece que as disposições especiais ou agravantes da pena em Códigos Penais, que têm como finalidade proteger de maneira especial a reputação dos funcionários públicos (“leis de desacato”) atentam contra a liberdade de expressão e o direito à informação, e são incompatíveis *per se* com a Convenção Americana¹⁴⁹.
104. Segundo a definição da CIDH, estas leis “são uma espécie de legislação que penaliza a expressão que ofende, insulta ou ameaça um funcionário público no exercício de suas funções oficiais”¹⁵⁰. A Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão concluiu que “do ponto de vista de uma análise dogmática penal, o desacato nada mais é que uma calúnia ou injúria com um sujeito passivo específico (um funcionário público)”¹⁵¹.

¹⁴⁷ Nesse sentido, o Princípio 10 da Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão adotada pela CIDH dispõe que “as leis de privacidade não devem inibir nem restringir a investigação e difusão de informação de interesse público. A proteção à reputação deve estar garantida só através de sanções civis, nos casos em que a pessoa ofendida seja um funcionário público ou pessoa pública ou particular que se envolveu voluntariamente em assuntos de interesse público. Além disso, nestes casos, deve-se provar que na difusão das notícias o comunicador teve intenção de infligir dano ou pleno conhecimento de que estava difundindo notícias falsas ou atuou com evidente negligência na busca da verdade ou falsidade das mesmas”. CIDH, Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/basicos/basicos13.htm>.

¹⁴⁸ CIDH, *Relatório Anual 2004. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão*. Capítulo VI (Leis de Desacato e Difamação criminal). OEA/Ser.L/V/II.122. Doc. 5 rev. 1. 23 fevereiro 2005. Para. 11.

¹⁴⁹ Nesse sentido, o Princípio 11 da Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão adotada pela CIDH dispõe que “os funcionários públicos estão sujeitos a um maior escrutínio por parte da sociedade. As leis que criminalizam a expressão ofensiva dirigida a funcionários públicos geralmente conhecidas como ‘leis de desacato’ atentam contra a liberdade de expressão e o direito à informação”. CIDH, Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/basicos/basicos13.htm>. Similarmente, CIDH, *Relatório Anual 1994*. Capítulo V: Relatório sobre a Compatibilidade entre as Leis de Desacato e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de fevereiro de 1995; CIDH, *Relatório Anual 2004. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão*. Capítulo VI (Leis de Desacato e Difamação criminal). OEA/Ser.L/V/II.122. Doc. 5 rev. 1. 23 fevereiro 2005, paras. 155 e ss; CIDH, *Relatório Anual 2009. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão*. Capítulo III (Marco Jurídico interamericano do Direito à Liberdade de Expressão). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de dezembro de 2009. Pág. 245 e ss.

¹⁵⁰ CIDH, *Relatório Anual 1994*. Capítulo V: Relatório sobre a Compatibilidade entre as Leis de Desacato e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Título II. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de fevereiro de 1995.

¹⁵¹ CIDH, *Relatório Anual 2002. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão*. Capítulo V. OEA/Ser.L/V/II.117. Doc. 1 rev. 1. 7 de março de 2003, para. 21.

105. Alguns Estados justificam a existência destas leis invocando várias razões, dentre as quais se destaca a proteção ao adequado funcionamento da administração pública ou a ordem pública. Como explanado pela CIDH “esses Estados alegam que as ‘leis de desacato’ cumprem com uma função dupla. Em primeiro lugar, ao proteger os funcionários públicos contra a expressão ofensiva e/ou crítica, estes podem livremente desempenhar suas funções e, portanto, o governo pode funcionar de maneira harmônica. Segundo, as leis de desacato protegem a ordem pública, porque a crítica aos funcionários públicos pode gerar um efeito destabilizador para o governo nacional, pois – segundo esse argumento – a opinião crítica macula não apenas o indivíduo objeto da mesma, mas também o cargo que ocupa e a administração para qual aquele presta serviços”¹⁵².
106. Para a CIDH, tais justificativas não podem prevalecer no marco normativo interamericano. Nas palavras da CIDH, a existência de leis de desacato “inverte diretamente o princípio fundamental de um sistema democrático, segundo o qual o governo deve ser objeto de controles, dentre eles, o escrutínio da sociedade, para prevenir ou controlar o abuso de seu poder coercitivo. Se considerarmos que os funcionários públicos que atuam em caráter oficial são, para todos os efeitos, o próprio governo, então é exatamente direito dos indivíduos e da sociedade em geral, criticar e escrutinizar as ações e atitudes desses funcionários que desempenham funções públicas”¹⁵³.

b. Outros tipos penais, como a difamação, injúria e calúnia

107. A CIDH adverte ainda, que permanecem no ordenamento jurídico dos Estados outros tipos penais, como a difamação, injúria e calúnia, e que estes continuam sendo utilizados como ferramenta para processar, sancionar e silenciar tanto jornalistas como defensoras e defensores que denunciam ou manifestam opiniões críticas sobre atos de funcionários públicos ou pessoas públicas relacionados a questões de interesse público ou pelo mal desempenho de suas funções¹⁵⁴ e que

¹⁵² CIDH, *Relatório Anual 1994*. Capítulo V: Relatório sobre a Compatibilidade entre as Leis de Desacato e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Título II. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de fevereiro de 1995.

¹⁵³ CIDH, *Relatório Anual 1994*. Capítulo V: Relatório sobre a Compatibilidade entre as Leis de Desacato e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Título IV Seção B). OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de fevereiro de 1995. Neste sentido, o princípio 11 da Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão, aprovada pela CIDH no ano 2000, indica que “os funcionários públicos estão sujeitos a um maior escrutínio por parte da sociedade. As leis que criminalizam a expressão ofensiva dirigida a funcionários públicos geralmente conhecidas como ‘leis de desacato’ atentam contra a liberdade de expressão e o direito à informação”.

¹⁵⁴ CIDH, 150º período ordinário de sessões, Audiência “*Situação dos direitos humanos dos periodistas em Cuba*”, 25 de março de 2014. Por exemplo em Cuba, segundo a informação enviada à CIDH, a Lei 88 de Proteção da Independência Nacional e da Economia de Cuba criminaliza defensores e defensoras por exercitar sua liberdade de expressão, através de tipos penais como o desacato. Também o fazem através de outros crimes, como o atentado, a resistência, o estado perigoso, e delitos como difamação das instituições, organizações e heróis e mártires. Neste sentido segundo a informação recebida, ao menos vinte e cinco jornalistas teriam sido condenados a penas privativas de liberdade, em alguns casos por até 20 anos de prisão, em virtude da Lei 88 de 1999. CIDH, Audiência “*Situação do direito à Liberdade de Expressão em Cuba*”, 147º período ordinário de sessões, 11 de março de 2013.

constituem medidas desnecessárias e desproporcionais ao exercício da liberdade de expressão em relação a assuntos de interesse público, devido ao seu efeito silenciador que é incompatível numa sociedade democrática.

108. Sobre esse tema, a Relatora Especial das Nações Unidas sobre a situação dos defensores de direitos humanos, em seu relatório sobre a situação dos defensores de direitos humanos emitido em 2012, manifestou sua preocupação sobre a utilização deste tipo de legislação penal contra defensores e defensoras para silenciar as críticas públicas e impedir o debate público acerca de questões de direitos humanos, das quais geralmente funcionários públicos são responsáveis. Neste sentido, similarmente ao Relator Especial das Nações Unidas sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e de expressão, a Relatora sobre defensores considerou que a ação penal contra a difamação leva inevitavelmente à censura e obstaculiza a expressão da discrepância, o que viola o direito à liberdade de expressão. Por essa razão, solicitou que os Estados despenalizem a difamação.¹⁵⁵ Um exemplo sobre o qual a CIDH recebeu informações concerne a situação de Gladys Lanza, em Honduras:

De acordo com informação recebida pela Comissão, a defensora de direitos humanos Gladys Lanza, diretora do *Movimiento de Mujeres por la Paz "Visitación Padilla"*, foi condenada em 26 de março de 2015 a um ano e seis meses de reclusão pelo delito de injúrias constitutivas de difamação, determinando ainda como pena acessória sua inabilitação especial e interdição civil durante o transcurso da pena. Segundo o informado à CIDH, o processo penal contra a defensora foi iniciado devido a uma queixa interposta pelo ex diretor da Fundação para o Desenvolvimento da Moradia Social Urbana e Rural (FUNDEVI), Juan Carlos Reyes, por uma série de declarações que a defensora teria emitido em 15 de novembro de 2010 durante uma manifestação na sede da Fundação. Tais declarações estariam relacionadas com o trabalho realizado pelo *Movimiento de Mujeres por la Paz* em prol de uma empregada da FUNDEVI que denunciou assédio sexual e demissão injustificada por parte do referido ex diretor. A Comissão recorda que este tipo de expressões estão especialmente protegidas pelo artigo 13 da CADH, e que nestes casos a utilização do direito penal tem um efeito particularmente grave numa sociedade democrática, à medida que pode inibir o trabalho das defensoras de direitos humanos e a denúncia de atos de violência contra as mulheres¹⁵⁶.

¹⁵⁵ ONU, Assembleia Geral, Conselho de Direitos Humanos, A/67/292, *Relatório da Relatora Especial sobre a situação dos defensores dos direitos humanos*, 10 de agosto de 2012, para. 57.

¹⁵⁶ Em 5 de fevereiro de 2015, a CIDH remitiu uma comunicação ao Estado, com fundamento no artigo 41 da Convenção Americana solicitando informação sobre estes fatos. O Estado enviou resposta em 12 de março de 2015.

109. Tanto a CIDH como sua Relatoria Especial sobre Liberdade de Expressão destacaram que a utilização de mecanismos penais, como as normas sobre difamação, calúnia e injúria, para proteger a honra e a reputação de funcionários públicos ou candidatos a exercer cargos públicos, tem um efeito dissuasivo, atemorizador e inibidor sobre as expressões críticas e o exercício do jornalismo em geral, impedido assim o debate sobre temas de interesse para a sociedade. Além disso, a CIDH ressaltou que existem outros meios menos restritivos para que as pessoas envolvidas em assuntos de interesse público possam defender sua reputação diante de ataques infundados¹⁵⁷. Nesse sentido, a Relatoria Especial sobre Liberdade de Expressão também indicou que “resulta necessária a despenalização das expressões críticas contra funcionários públicos, figuras públicas ou, em geral, assuntos de interesse público, devido ao efeito intimidador ou a possibilidade de autocensura que a mera existência dessas leis penais provoca naqueles que fazem exercício do direito à liberdade de expressão neste contexto”¹⁵⁸.
110. De maneira similar, a Corte Interamericana decidiu o caso *Kimel vs. Argentina*, e ordenou ao Estado argentino, dentre outros pontos, que adequasse seu direito interno aos preceitos da Convenção Americana, no concernente aos tipos penais de calúnia e difamação, a fim de garantir a proteção do direito à liberdade de expressão¹⁵⁹. Em sua sentença, a Corte concluiu que os artigos 13 e 9 da Convenção Americana, foram violados devido à condenação penal por calúnia imposta contra Eduardo Kimel por publicar um livro criticando a forma como um juiz realizou as investigações de uma chacina cometida durante a ditadura. A Corte Interamericana afirmou que o poder punitivo do Estado havia sido utilizado de maneira desproporcional. Para chegar a esta conclusão, a Corte Interamericana levou em consideração, não só o nível de proteção especial das afirmações referentes à conduta de um funcionário público, mas também outras razões, como o fato da legislação penal argentina sobre calúnia e difamação ser extremamente vaga e ambígua, contrariando o requisito de estrita legalidade¹⁶⁰.
111. Neste sentido, a Corte observou que a tipificação penal dos delitos de calúnia¹⁶¹ e injúria¹⁶² não brindava segurança jurídica. Na opinião da Corte, os tipos estudados não definiam claramente as condutas que constituíam o tipo penal, nem fixavam seus elementos, o que é necessário para diferenciá-las de comportamentos

¹⁵⁷ CIDH, *Relatório Anual 2009. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão*. Capítulo III (Marco Jurídico interamericano do Direito à Liberdade de Expressão). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de dezembro de 2009, para. 113.

¹⁵⁸ CIDH, *Relatório Anual 2002*, Relatório Anual da Relatoria para a Liberdade de Expressão, Capítulo V. Leis de desacato e Difamação Criminal, 2002, para. 22.

¹⁵⁹ Corte IDH. *Caso Kimel Vs. Argentina*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 2 de maio de 2008. Série C No. 177, para. 128.

¹⁶⁰ Corte IDH. *Caso Kimel Vs. Argentina*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 2 de maio de 2008. Série C No. 177, para. 76.

¹⁶¹ Na época dos fatos, o Código Penal argentino tipificava o crime de calúnia como: “A calúnia ou falsa imputação de um crime de ação pública será reprimida com prisão de um a três anos”.

¹⁶² Na época dos fatos, o Código Penal argentino tipificava o crime de injúria como: “Aquele que desonrar ou desacreditar outra pessoa, será reprimido com multa de mil e quinhentos pesos a noventa mil pesos, ou prisão de um mês a um ano”.

permitidos ou condutas ilícitas sancionadas com medidas de outra natureza que não a penal¹⁶³.

112. Em virtude da amplitude e falta de clareza deste tipo de normas, a CIDH ressaltou que a simples ameaça de ser processado penalmente por expressões críticas sobre assuntos de interesse público pode gerar autocensura. A CIDH emitiu pronunciamento nesse sentido no Relatório de Mérito No. 88/10 relativo ao caso Néstor José e Luis Uzcátegui e Outros sobre a Venezuela¹⁶⁴. Neste caso, a CIDH concluiu que o Estado venezuelano violou o direito à liberdade de expressão do defensor de direitos humanos, Luis Enrique Uzcátegui, o qual foi objeto de uma denúncia pelo delito de difamação apresentada por um Comandante da Polícia, e resultou na abertura de uma ação penal contra ele durante cinco anos. O defensor denunciou o assassinato do seu irmão Néstor Uzcátegui perante o Ministério Público e afirmou, através de distintos meios de comunicação que, em sua opinião, o então Comandante Geral das Forças Armadas Policiais do estado de Falcón, na Venezuela, era o responsável por vários homicídios praticados por “grupos de extermínio” sob seu comando.
113. A CIDH considerou que “é natural que as denúncias por violações graves de direitos humanos possam ofender a honra e a reputação do eventual acusado nessas denúncias”. Em consequência, afirmou que uma aplicação exegética dos crimes contra a honra poderia impedir que fossem impetradas ações penais contra os denunciantes. Para a Comissão, a tipificação do delito de difamação no Código Penal venezuelano “é de tamanha ambiguidade e abrangência que permite que qualquer denúncia, crítica ou objeção às atuações das autoridades públicas, inclusive aquelas condutas anteriormente proibidas, possa originar longos processos penais pelas leis de desacato, os quais em si mesmo pressupõem um custo psicológico, social e econômico que a pessoa não deveria ser obrigada a suportar, dada a natureza ambígua da norma em que estão amparados”.
114. Por essa razão, a Comissão concluiu que a mera existência de uma norma penal com estas características, e sua aplicação a Luis Enrique Uzcátegui durante cinco anos “dissuadem outras pessoas de apresentar denúncias sobre direitos humanos e inclusive de emitir quaisquer opiniões críticas a respeito das ações das autoridades. Isto é consequência da ameaça permanente que pesa sobre as pessoas de eventualmente serem submetidas a ações penais que podem resultar em graves sanções penais e pecuniárias”¹⁶⁵.
115. Em sua sentença sobre o mesmo caso, a Corte Interamericana considerou que as afirmações feitas publicamente por Luis Enrique Uzcátegui sobre o comportamento de um comandante policial deveriam “ser entendidas como parte de um debate público mais abrangente sobre o eventual envolvimento das forças

¹⁶³ Corte IDH. *Caso Kimel Vs. Argentina*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 2 de maio de 2008. Série C No. 177, paras. 64 e ss.

¹⁶⁴ CIDH, Relatório No. 88/10, Caso 12.661, Néstor José e Luis Uzcátegui e outros. Venezuela. 14 de julho de 2010.

¹⁶⁵ CIDH, Relatório No. 88/10, Caso 12.661, Néstor José e Luis Uzcátegui e outros. Venezuela. 14 de julho de 2010, para. 279.

de segurança em casos de graves violações de direitos humanos”¹⁶⁶. Em vista da relevância dessas afirmações, a Corte considerou que a própria existência do processo penal, sua duração, e o alto cargo daquele que interpôs a queixa “pode ter provocado um efeito intimidador ou inibidor sobre o exercício da liberdade de expressão, em contravenção da obrigação estatal de garantir o livre e pleno exercício deste direito numa sociedade democrática”¹⁶⁷.

116. Com base no descrito anteriormente, a Comissão lembra aos Estados que devem se abster de criminalizar as críticas ou denúncias de qualquer índole contra funcionários públicos, e reitera que o poder de coação do Estado não pode ser exercido de maneira que afete a liberdade de expressão das defensoras e defensores de direitos humanos, através da utilização de leis penais como instrumento para silenciar ou intimidar aqueles que exercem seu direito à expressão crítica ou de apresentar denúncias por supostas violações de direitos humanos.

2. Leis que criminalizam a manifestação social

117. A CIDH tem recebido informações que indicam que em alguns Estados, aplicam-se tipos penais de maneira indevida para criminalizar defensoras e defensores que participam de manifestações sociais, sob o pretexto de proteger o direito à liberdade de locomoção, assim como a segurança no trânsito e os meios de transporte. Por outro lado, também é notório que alguns Estados exigem uma licença prévia como requisito para realizar uma manifestação, e em algumas legislações, a falta dessa licença resulta em sanções penais. A Comissão também foi informada sobre a aplicação indevida de outros tipos penais, como resistência à autoridade e crime contra a propriedade, no contexto da dispersão de manifestações pelas forças de segurança pública. Dentre outros exemplos:

Sobre a Argentina, a Comissão tomou conhecimento da abertura de vários processos penais contra o líder indígena Félix Díaz, assim como outros membros da comunidade *Qom Potae Napocna Navogoh* “*La Primavera*” (“comunidade Qom”) pelos crimes de atentado contra a autoridade, lesões leves e graves, roubo de arma, instigação ao delito, atentado contra a autoridade à mão armada, usurpação, bloqueio de estrada, abuso sexual e homicídio¹⁶⁸. O processo penal refere-se a fatos ocorridos na manhã de 23 de novembro de 2010, no bloqueio da rodovia

¹⁶⁶ Corte IDH. *Caso Uzcátegui e outros Vs. Venezuela*. Mérito e Reparações. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C No. 249.

¹⁶⁷ Corte IDH. *Corte IDH. Caso Uzcátegui e outros Vs. Venezuela*. Mérito e Reparações. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C No. 249.

¹⁶⁸ Resposta da *Central de Trabajadores de la Argentina (CTA Autónoma)* ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização das defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, setembro 2014.

nacional 86, feita por indígenas que protestavam em defesa de suas terras, pois se pretendia instalar uma sede universitária na zona. Nessa manhã, um particular havia feito uma denúncia pelo corte de uma cerca, o que motivou a chegada de oito policiais ao local, seguida de uma repressão policial que resultou na morte de um membro da comunidade indígena e de um policial, assim como deixou vários feridos. Inicialmente, a Câmara Federal de Apelações rejeitou a imputação contra Díaz, arquivando o caso. O promotor dessa Câmara indicou em seu pedido de arquivamento que “de maneira alguma podem ser passíveis de persecução penal os protagonistas de uma manifestação social”. Por sua vez, o tribunal considerou que as autoridades da Província de Formosa ignoraram os múltiplos reclamos das comunidades indígenas em violação do ordenamento superior, o que levou esses grupos ao extremo de reivindicar pelo único modo que entendiam efetivo, e ressaltou que as distintas etnias gozavam de especial proteção constitucional desde a reforma de 1994. No entanto, a Primeira Câmara Criminal de Formosa resolveu modificar a decisão, e recomendar a requalificação da imputação contra Félix Díaz como instigador do homicídio do policial¹⁶⁹. Conforme informações do *Centro de Estudios Sociales y Legales* (CELS), a causa foi construída pela polícia provincial para criminalizar os integrantes da comunidade, visto que não foram analisadas as provas fornecidas. Além disso, existiriam diversas irregularidades durante a investigação, particularmente nos testemunhos e meios de prova oferecidos pela polícia¹⁷⁰. Posteriormente aos fatos, em abril de 2011, com base na informação recebida, a CIDH outorgou medidas cautelares em favor dos membros da comunidade Qom¹⁷¹. O pedido de medidas cautelares alegou que membros das forças de segurança teriam perpetrado uma série de atos de violência contra os membros da comunidade, em virtude dos quais seu líder Félix Díaz e sua família foram obrigados a se deslocar para outra zona.

118. A Comissão considera que a manifestação social é importante para a consolidação da vida democrática e que, em geral, essa forma de participação na vida pública, enquanto exercício da liberdade de expressão, carrega consigo um interesse social imperativo. Em muitos países do continente, a manifestação e mobilização social transformaram-se em instrumento de petição junto a autoridades públicas, e

¹⁶⁹ *Centro de Estudios Legales y Sociales, Derechos humanos en Argentina, Informe 2013*, págs. 231-232.

¹⁷⁰ *Argentina Independent, Qom leader Félix Díaz charged by Formosa*, 12 de noviembre de 2013.

¹⁷¹ CIDH, Medida Cautelar 404/10 sobre a Argentina, 21 de abril de 2011. A Comissão Interamericana solicitou que o Estado da Argentina adotasse as medidas necessárias para garantir a vida e a integridade física dos membros da comunidade indígena *Qom Navogoh “La Primavera”*, contra possíveis ameaças, agressões ou perseguições por membros da polícia, da força pública ou outros agentes estatais. A CIDH também solicitou ao Estado que implementasse as medidas necessárias para assegurar o retorno de Félix Díaz e sua família à comunidade em condições de segurança.

também canal de denúncias públicas sobre abusos ou violações aos direitos humanos.¹⁷².

119. As manifestações sociais, como forma de expressão presumem o exercício de direitos conexos, tais como o direito dos cidadãos à reunião, o direito ao livre fluxo de opiniões e informações, os quais se encontram contemplados nos artigos IV e XXI da Declaração Americana, e artigos 13 e 15 da Convenção Americana. Estes correspondem a elementos vitais para o bom funcionamento do sistema democrático de todos os setores da sociedade¹⁷³. Dentre outros exemplos:

Em Honduras, vários participantes de manifestações têm sofrido ações penais com base no tipo penal “reunião ou manifestação ilícita”, consagrado no artigo 331 do Código Penal.¹⁷⁴ A CIDH já observou que é preocupante a imputação desse tipo penal a uma grande quantidade de pessoas detidas no contexto de manifestações. Particularmente, em seu relatório “Honduras: Direitos Humanos e Golpe de Estado”, a CIDH afirmou que a tipificação desse crime na legislação penal hondurenha carece de precisão em seu enunciado, o que permite que as autoridades competentes realizem uma interpretação extensiva do dispositivo legal e, conseqüentemente, considerem sua caracterização com discricionariedade.¹⁷⁵ Por exemplo, em agosto de 2012, 24 camponeses da zona *Bajo Aguán*, em Honduras, foram detidos quando participavam de uma manifestação em frente à Corte Suprema, acusados do delito de manifestação ilícita.¹⁷⁶ Sobre este tipo penal, a Alta Comissária das Nações Unidas recomendou que “fosse revisada ou derogada a legislação nacional incompatível com as normas internacionais, especialmente os dispositivos relativos à rebelião e manifestação ilícita”¹⁷⁷.

120. Ainda que estes direitos não sejam absolutos, suas limitações devem estar expressamente estabelecidas pela lei e ser necessárias para assegurar o respeito aos direitos dos demais, a proteção da segurança nacional, a ordem pública, ou a saúde ou moral pública. Essas restrições devem ser razoáveis, a fim de garantir a

¹⁷² CIDH, *Relatório Anual 2005. Vol. II: Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão*. Capítulo V, para. 1.

¹⁷³ *Id.* para. 5.

¹⁷⁴ O Código Penal de Honduras estabelece no seu artigo 331 que “serão ilícitas todas aquelas reuniões das quais participem pessoas com armas, artefatos explosivos ou objetos contundentes ou de qualquer outro modo perigosos, a fim de cometer um delito”.

¹⁷⁵ CIDH, *Honduras: Direitos humanos e golpe de Estado*, 30 de dezembro de 2009, para. 381.

¹⁷⁶ Resposta de *Peace Brigades International* ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização das defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, setembro 2014.

¹⁷⁷ ONU, Assembleia Geral, Conselho de Direitos Humanos, A/HRC/13/66, *Relatório da Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre as violações dos direitos humanos em Honduras desde o golpe de Estado de 28 de junho de 2009*, 3 de março de 2010, paras. 48 e 85.

realização pacífica das manifestações e dever ser regidas “pelos princípios de legalidade, necessidade e proporcionalidade”¹⁷⁸.

121. A respeito da efetiva proteção e garantia do direito de reunião no continente, e a necessidade de compatibilizar seu exercício com as obrigações do Estado sobre a prevenção de situações de violência e a manutenção de condições que possibilitem a convivência numa sociedade democrática, a Comissão aborda o tema das manifestações sociais desde uma perspectiva jurídico-penal. Esse fenômeno foi denominado em alguns círculos como a “criminalização das manifestações sociais”, e tem consequências diretas sobre as obrigações internacionais dos Estados.
122. Sobre o tema, a Comissão indicou que “os governos não podem simplesmente invocar uma das restrições legítimas da liberdade de expressão, como a manutenção da ‘ordem pública’, para justificar a supressão de ‘um direito garantido pela Convenção ou para desnaturalizá-lo ou privá-lo de conteúdo’. Se isto ocorre, a restrição aplicada dessa maneira não é legítima”¹⁷⁹.
123. Por essa razão, deve-se analisar se a utilização de sanções penais encontra justificativa sob o parâmetro estabelecido pela Corte Interamericana sobre a necessidade de comprovar que essa restrição (a criminalização) satisfaz um interesse público imperativo necessário para o funcionamento de uma sociedade democrática¹⁸⁰. Além disso, faz-se necessário avaliar se a imposição de sanções penais constitui o meio menos lesivo para restringir a liberdade de expressão praticada através do direito de reunião manifestado numa demonstração em via pública ou em espaços públicos¹⁸¹.

3. Tipos penais que priorizam o direito à livre circulação em detrimento de outros

124. A Comissão recebeu informações acerca da utilização de tipos penais que protegem o direito à livre circulação com a finalidade de criminalizar defensoras e defensores que exercem de forma legítima o seu direito de protestar e se manifestar publicamente de forma pacífica. Nesse sentido, vários países possuem tipos penais de entorpecimento, bloqueio de vias de comunicação¹⁸², perturbação ou qualquer forma de impedimento do funcionamento normal dos transportes, assim como tipos penais que protegem a segurança no trânsito e dos meios de transporte e comunicação. Em muitos casos, estes tipos penais não estão definidos

¹⁷⁸ CIDH, *Relatório Anual 2007*, Venezuela, OEA.Ser.L/II.130, 29 de dezembro de 2007, para. 260.

¹⁷⁹ CIDH, *Relatório Anual 2005*, Capítulo V, As manifestações públicas como exercício da liberdade de expressão e liberdade de reunião, para. 94.

¹⁸⁰ *Id.*, para. 96.

¹⁸¹ CIDH, *Relatório Anual 2007*, Capítulo IV, para. 266. Ver também: Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguai*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2004, Série C No. 111, paras. 96-98.

¹⁸² Resposta da *Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C* ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização das defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, setembro 2014.

de maneira clara e precisa, o que permitiria atos de arbitrariedade na sua aplicação pelos funcionários públicos.

125. A liberdade de reunião encontra-se consagrada nos artigos XXI da Declaração Americana e 15 da Convenção Americana. Sobre este direito, a Comissão já reconheceu que em algumas ocasiões o seu exercício “rompe com a rotina de funcionamento cotidiano, especialmente nas grandes concentrações urbanas e, inclusive, pode gerar incômodos ou afetar o exercício de outros direitos que merecem a proteção e garantia estatal, como por exemplo, o direito à livre circulação. No entanto, a CIDH sustentou que este tipo de alterações formam parte da dinâmica de uma sociedade pluralista, na qual convivem diversos interesses, muitas vezes contraditórios, e que devem encontrar os espaços e canais para poder se expressar”.¹⁸³.
126. Neste sentido, a Comissão indicou que no momento de fazer uma análise ponderada sobre o direito de circulação e o direito de reunião, é importante levar em conta que o direito à liberdade de expressão não é um direito a mais senão, em todo caso, um dos primeiros e mais importantes fundamentos de toda a estrutura democrática: a repressão da liberdade de expressão afeta diretamente a espinha dorsal do sistema democrático.¹⁸⁴. Por sua vez, o Relator Especial das Nações Unidas sobre o direito à liberdade de reunião pacífica e associação referiu-se às Diretrizes sobre a Liberdade de Reunião Pacífica do Escritório para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), as quais estabelecem que “a livre circulação no trânsito não deveria ter prioridade automaticamente sobre a liberdade de reunião pacífica”¹⁸⁵.

Durante seu 149º período de sessões, a Comissão recebeu informações sobre a reforma do Código Penal Colombiano através da Lei 1453 de 2011 (Lei de Segurança Cidadã), a qual reformou seu artigo 353 e adicionou a este o inciso A. Assim, a nova redação do artigo 353 do Código Penal é a seguinte: Artigo 353. “Perturbação do serviço de transporte público, coletivo ou oficial. Aquele que por qualquer meio ilícito impossibilite a circulação ou cause dano a nave, aeronave, veículo ou meio motorizado destinados ao transporte público, coletivo ou veículo oficial, incorrerá na pena de prisão de quatro (4) a oito (8) anos e multa de 13.33 a 75 salários mínimos mensais legalmente vigentes”. O artigo 353.A estipula o seguinte: “Obstrução de vias públicas que afetem a ordem pública. Aquele que por meios ilícitos, incite, dirija, constranja ou proporcione os meios para obstaculizar de maneira temporal ou permanente, seletiva ou geral, as vias ou a infraestrutura de transporte de maneira que atente contra a vida humana, a saúde pública, a segurança alimentícia, o meio ambiente ou o direito ao trabalho,

¹⁸³ CIDH, *Relatório sobre segurança cidadã e direitos humanos*, 31 de dezembro de 2009 (OEA/Ser.L/V/II), para. 198.

¹⁸⁴ *Id.*

¹⁸⁵ OSCE, *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica*, segunda edição, 2010.

incorrerá em pena de prisão de vinte e quatro (24) a quarenta e oito (48) meses e multa de 13 a 75 salários mínimos mensais legalmente vigentes, e perda ou inabilitação de direitos e funções públicas pelo mesmo período de duração da pena de prisão”. Estes artigos foram objeto de uma demanda de inconstitucionalidade e declarados exequíveis pela Corte Constitucional da Colômbia através da sentença C-742/12¹⁸⁶. No entanto, organizações da sociedade civil indicam que “devido a ambiguidade e indeterminação do que possa significar que as obstruções da via pública sejam ‘seletivas’ ou gerais’, praticamente todas as reuniões cidadãs para o exercício de manifestações coletivas oferecem aos órgãos de segurança, com base nestas normas, a justificativa para considerar que tais manifestações constituem infrações à lei penal, configurando assim amplas e discricionárias faculdades para impedi-las, limitá-las, reprimi-las ou dissolvê-las pelo uso da força [e como mais corresponda]”¹⁸⁷.

186

Corte Constitucional da Colômbia, Sentença C-742-2012. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-742-12.htm>. A Comissão observa que esta sentença interpreta o artigo 44 da Lei 1453, que contém o tipo penal de obstrução de vias públicas que afetem a ordem pública. Em seu texto literal, este artigo criminaliza com prisão de 24 a 48 meses e multa de 13 a 75 salários mínimos mensais legalmente vigentes, e a inabilitação de direitos e funções públicas pelo período da pena de prisão, para aqueles que “por meios ilícitos, incite, organize, obrigue ou proporcione os meios para dificultar de maneira temporária ou permanente, seletiva ou geral, as vias ou a infraestrutura de transporte de tal maneira que atente contra a vida humana, a saúde pública, a segurança alimentar, o meio ambiente ou o direito ao trabalho”, salvo em casos nos quais as mobilizações sejam realizadas com permissão da autoridade competente, conforme o artigo 37 da Constituição Política. Em sua decisão, a Corte Constitucional indicou que a incitação, constrangimento, direção, ou fornecimento dos meios só serão puníveis quando realizados por meio ilícitos. Mas o ato não pode ser considerado típico do crime de obstrução de vias públicas se não perpetrado especificamente “para dificultar de maneira temporária ou permanente, seletiva ou geral, as vias ou a infraestrutura de transporte”. A finalidade do crime, portanto, deve ser concretamente o bloqueio temporário ou permanente, seletivo ou geral, das vias ou da infraestrutura de transporte. Mas além disso, de acordo com o enunciado do tipo penal e a exposição de motivos, deve necessariamente ocorrer uma efetiva “obstrução das vias públicas” que afete a ordem pública. Não basta, então, a realização das ações mencionadas, por mais que realizadas por meios ilícitos e com o propósito de bloquear as vias ou a infraestrutura de transporte. Adicionalmente, deve haver uma obstrução real de tais vias ou infraestrutura”. Ainda, a Corte disse que “onde se lê na lei ‘permissão’, não se pode entender que as autoridades tenham competência legal para restringir o direito de reunião, pois esse entendimento seria inconstitucional, conforme a jurisprudência desta Corte. Nesse sentido, é importante reiterar que em matéria de liberdade de reunião e de manifestação pública, a Constituição reconhece ao legislador competência para “estabelecer o aviso prévio à autoridade, determinar as hipóteses nas quais é exigido, e a forma como deve ser apresentado para informar a data, hora e local da reunião ou manifestação”. Porém, o Congresso “não pode [...] criar uma base para que a reunião ou a manifestação seja proibida”. A permissão mencionada na lei, portanto deve ser entendida como o resultado de um aviso prévio, que não busca a obtenção de autorizações para exercer um direito fundamental, senão que “tem a finalidade de informar as autoridades para que tomem as medidas necessárias para facilitar o exercício do direito, sem entorpecer de maneira significativa o desenrolar normal das atividades comunitárias”.

187

Documento apresentado pelos peticionários durante o 149º período ordinário de sessões, Audiência “*Deireitos Humanos e manifestação social na Colômbia*”, celebrada em 31 de outubro de 2013; Resposta de *Peace Brigades International* ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização das defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, setembro 2014.

127. A Comissão indicou que, naturalmente, as greves, os bloqueios de estrada, a ocupação do espaço público, e inclusive os distúrbios que possam ocorrer nas manifestações sociais, podem gerar aborrecimentos ou até danos que devem ser prevenidos e reparados. No entanto, os limites desproporcionais impostos a manifestações, em particular quando se trata de grupos que não têm outra forma de se expressar publicamente, comprometem seriamente o direito à liberdade de expressão. Neste sentido, a CIDH expressa sua preocupação sobre a existência de dispositivos penais que transformam em atos criminais a mera participação numa manifestação, os bloqueios de vias (a qualquer hora e de qualquer tipo), ou os atos de desordem que, na verdade, por si próprios não afetam bens como a vida, a segurança ou a liberdade das pessoas¹⁸⁸.

4. Tipos penais que sancionam a falta de autorização para realizar manifestações públicas

128. A CIDH observa que em alguns países do continente, exige-se que as defensoras e os defensores obtenham licenças previamente à realização de manifestações públicas. Se descumprem estas normas, as defensoras e defensores são processados penalmente por crimes contra a segurança do Estado ou desobediência civil. Neste sentido:

Segundo informação recebida pela Comissão, o Código Penal do Equador estabelece sanções penais pela realização de manifestações sem permissão por escrito emitida por autoridade competente. O artigo 153 do Código Penal do Equador estabelece: “Aquele que promover, dirigir ou organizar desfiles ou manifestações públicas em ruas, praças ou outros lugares abertos, sempre que realizados sem licença formal de autoridade competente, na qual se determine o objetivo da reunião, o local, dia e hora, será reprimido com prisão de um a três meses e multa de 100 a 300 sucres. Considerar-se-ão diretores, promotores e organizadores, também aqueles que assim aparentarem, pelos discursos que pronunciarem, pelo material gráfico publicado ou distribuído, pelas palavras de ordem que pronunciarem, pelas insígnias portadas, ou pela contribuição inicial voluntária que fizerem para a realização do desfile ou manifestação, ou por qualquer outro fato significativo. A pena será de três a seis meses de prisão e multa de 200 a 400 sucres, quando o desfile ou manifestação seja realizado contra uma proibição expressa emitida por autoridade competente”¹⁸⁹.

129. A Comissão reitera que o exercício do direito de reunião através de manifestações sociais não deve estar condicionado a uma autorização das autoridades nem a requisitos excessivos que dificultem sua realização. Os requisitos jurídicos que

¹⁸⁸ CIDH, *Uma agenda hemisférica para a defesa da liberdade de expressão*, Relatoria Especial para a Liberdade de expressão, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 4/09, de 25 fevereiro 2009, para. 71.

¹⁸⁹ Código Penal do Equador.

proibem ou limitam a realização de uma reunião ou manifestação, como por exemplo, a exigência de uma licença prévia, não são compatíveis com o direito de reunião¹⁹⁰. A CIDH ressalta que a exigência de uma notificação prévia não deve ser confundida com a exigência de uma licença previamente outorgada de forma discricionária¹⁹¹, a qual, ainda que se trate de espaços públicos, não deve estar prevista em lei nem na prática das autoridades administrativas¹⁹².

130. Caso considerem que circunstâncias relacionadas com o tempo, modo ou espaço constituem um perigo para os manifestantes, as autoridades devem fundamentar suas decisões a fim de buscar uma melhor alternativa. A CIDH reitera que as manifestações públicas em que participem defensores e defensoras de direitos humanos ou qualquer outra pessoa, só podem ser limitadas com a finalidade de evitar a concretização de ameaças que sejam sérias e iminentes, sendo insuficiente a mera constatação de um possível risco eventual¹⁹³. Nos casos em que a autoridade decida que é pertinente modificar as circunstâncias de tempo e lugar, é necessário que se forneça um recurso adequado e efetivo para contestar esta decisão, e que este seja resolvido por uma autoridade diferente da que emitiu a decisão anterior¹⁹⁴. Um exemplo ilustrativo é o seguinte:

A Comissão tomou conhecimento de que na Venezuela, a partir da decisão N° 276 de 24 de abril de 2014 da Sala Constitucional do Tribunal Supremo de Justiça, tornou-se obrigatório obter autorização da primeira autoridade civil da jurisdição correspondente para exercer o direito constitucional à manifestação pacífica¹⁹⁵. A realização de manifestações sem a referida autorização pode resultar em responsabilidades penais

¹⁹⁰ Por exemplo, a Comissão considerou incompatível com o direito de reunião um lei que requeria uma licença emitida pela polícia que devia ser solicitada com dez dias de antecipação para qualquer evento público, assembleia, eleição, conferência, desfile, congresso ou evento esportivo, cultural, artístico ou familiar. Ver CIDH, *Relatório Anual 1979-1980*, OEA/Ser.L/V/II.50, 2 de outubro de 1980, págs. 119-121. Como exemplo, a Comissão também mencionou a posição do Comitê de Direitos Humanos da ONU, indicando que “o requisito de notificação à polícia antes de realizar uma manifestação não é incompatível com o artigo 21 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (direito de reunião). No entanto, a exigência de uma notificação prévia não deve se transformar em exigência de uma licença prévia outorgada por uma autoridade com faculdades ilimitadamente discricionárias. Ou seja, não se pode impedir uma manifestação porque se considera que é provável que coloque em risco a paz, a segurança ou a ordem públicas, sem ter em conta se é possível prevenir o perigo à paz ou o risco de desordem modificando as condições originais da manifestação (hora, lugar, etc.). As restrições a manifestações públicas só podem ter por finalidade evitar ameaças sérias e iminentes, não bastando um risco eventual”.

¹⁹¹ CIDH, *Segundo relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de dezembro de 2011, para. 137.

¹⁹² *Id.* paras. 140 e 142.

¹⁹³ CIDH, *Relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores dos direitos humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev. 1, 7 de março de 2006, para. 58.

¹⁹⁴ CIDH, *Segundo relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de dezembro de 2011, para. 139.

¹⁹⁵ Resposta da *Fundación ProBono de Venezuela* ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização das defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, setembro 2014.

pelo crime de desobediência à autoridade, previsto no artigo 483 do Código Penal.¹⁹⁶ Concretamente, nas palavras desse Tribunal Nacional, “torna-se obrigatório para os partidos e organizações políticas e para todos os cidadãos, quando decidam realizar reuniões públicas ou manifestações, esgotar o procedimento administrativo de autorização perante a primeira autoridade civil da respectiva jurisdição, para que então possa exercer cabalmente seu direito constitucional à manifestação”¹⁹⁷. Essa decisão ainda estabelece que “a primeira autoridade civil da jurisdição onde se pretenda realizar a concentração, manifestação ou reunião pública não está circunscrita aos termos da solicitação feita, podendo não apenas negá-la como também modificá-la em caso de outorgamento da licença, com as correspondentes mudanças sobre local e itinerário (dia e hora) que achar pertinentes”¹⁹⁸.

131. Neste sentido, a Comissão entende que uma manifestação social pode ser realizada de distintas formas, e nas Américas alguns exemplos são bloqueios de estrada, painelaços, vigílias. No entanto, em geral, as pessoas reúnem-se para fazer reivindicações junto a funcionários do governo e reclamar a intervenção direta do Estado sobre determinado problema social. Por essa razão, a CIDH já indicou que: “as condições nas quais surgem estas manifestações e reivindicações são complexas e requerem das autoridades respostas adequadas em matéria de respeito e garantia dos direitos humanos”¹⁹⁹.

C. Tipos penais que sancionam o recebimento de financiamento estrangeiro através de convênios de cooperação internacional

132. As defensoras e os defensores, assim como as organizações de defesa e promoção de direitos humanos, têm o direito de buscar e receber financiamento de entidades nacionais, estrangeiras ou internacionais, incluindo particulares, empresas, organizações da sociedade civil, governos e organizações internacionais²⁰⁰. Este

¹⁹⁶ Tribunal Supremo de Justiça, “*TSJ se pronuncia sobre el derecho a la manifestación y el rol de las policías municipales en el control del orden público*”, 24 de abril de 2014.

¹⁹⁷ Decisão de N° 276 de 24 de abril de 2014 da Sala Constitucional do Tribunal Supremo de Justiça da Venezuela, V. Considerações para decidir, para. 3.

¹⁹⁸ Decisão de N° 276 de 24 de abril de 2014 da Sala Constitucional do Tribunal Supremo de Justiça da Venezuela, V. Considerações para decidir, para. 7.

¹⁹⁹ CIDH, *Relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores dos direitos humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev. 1, 7 de março de 2006, para. 59.

²⁰⁰ ONU, Assembleia Geral, Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, A/HRC/20/27, *Relatório do Relator Especial sobre os Direitos à Liberdade de Reunião Pacífica e de Associação*, 21 de maio de 2012, para. 62.

direito foi reconhecido internacionalmente como um avance positivo e independe do registro oficial da organização ou falta do mesmo²⁰¹.

133. No entanto, a Comissão tomou conhecimento da aplicação extensiva de tipos penais para criminalizar as organizações, assim como defensoras e defensores que recebem financiamento ou apoio estrangeiro para a realização de seu trabalho. Mediante o equivocado entendimento de que as organizações que recebem fundos estrangeiros apoiam a intervenção estrangeira em assuntos de política interna, alguns Estados criaram em suas legislações tipos penais tais como a conspiração para desestabilização do Estado, apoio ao terrorismo e crimes similares. A Comissão recebeu várias denúncias de defensoras e defensores que foram judicialmente processados por estes crimes, e hostilizados em razão de suas fontes de financiamento.²⁰²
134. A Relatora sobre a situação dos defensores dos direitos humanos das Nações Unidas também documentou essa situação, e em seu relatório de 2012 observou que “usando o argumento de proteger a soberania nacional ou os interesses nacionais, alguns Estados promulgaram legislação para banir associações que trabalham em defesa dos direitos políticos ou que participam em atividades políticas e recebem financiamento de outros países”²⁰³. No sistema interamericano:

A Comissão recebeu informações de que na Venezuela, defensores e organizações não governamentais de direitos humanos foram acusados de “traição à pátria” e “conspiração” por ter recebido financiamento internacional, especialmente dos Estados Unidos²⁰⁴. Sobre o particular, recebeu informação sobre as

²⁰¹ O artigo 6.f da Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discriminação fundadas na Religião ou em Convicções, aprovada em 1981 pela Assembleia Geral da ONU afirma que “o direito à liberdade de pensamento, de consciência, de religião ou convicções compreenderá, especialmente [...] a [liberdade] de solicitar e receber contribuições financeiras voluntárias e de outro tipo, de particulares e instituições”. Por sua vez, o artigo 13 da Declaração sobre o direito e o dever dos indivíduos, grupos e instituições de promover e proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais universalmente reconhecidas, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, estabelece que: “Toda pessoa tem direito, individual ou coletivamente, a solicitar, receber e utilizar recursos com a finalidade específica de promover e proteger, por meios pacíficos, os direitos humanos e as liberdades fundamentais, de acordo com o artigo 3 da presente Declaração”. Ver, Nações Unidas, Assembleia Geral, A/RES/53/144, 8 de março de 1999.

²⁰² *Id.*, para. 200.

²⁰³ ONU, Assembleia Geral, Conselho de Direitos Humanos, A/67/292, *Relatório da Relatora Especial sobre a situação dos defensores dos direitos humanos*, 10 de agosto de 2012, para. 48.

²⁰⁴ Durante o ano de 2010, a Comissão recebeu informações, posteriormente confirmadas pelo Estado devido a um pedido de informação feito pela CIDH com base no artigo 41 da Convenção Americana, sobre a existência de um pedido perante o Ministério Público da União para que se iniciasse uma investigação penal contra as organizações *Espacio Público e Instituto de Prensa y Sociedad* (IPYS), a fim de determinar a origem do financiamento de suas atividades. Isto sob a premissa de que os fundos vinham do Departamento de Estado dos Estados Unidos da América, que supostamente constituía uma relação estratégica com os meios de comunicação da Venezuela, para desestabilizar o regime estabelecido. Conforme esta informação, a denúncia foi apresentada em julho de 2010, por integrantes do *Movimiento Periodismo Necesario*, organização formada por jornalistas e comunicadores “revolucionários”.

declarações

emitidas pelo Presidente da República Bolivariana da Venezuela, em seu programa “Alô Presidente” de no. 182, em 15 de fevereiro de 2001. Nesse programa, afirmou que a associação civil *Súmate* havia perpetrado crimes de alta traição e conspiração, devido a que recebia financiamento do *National Endowment for Democracy* (NED), instituição americana que apoia organizações não governamentais na área de promoção da democracia. O Ministério Público iniciou um processo penal contra os diretores da organização pelo crime de “conspiração para destruir o regime político republicano”, tipificado no artigo 132 do Código Penal da Venezuela. Nesse processo, a Procuradoria Geral da República alegou que tramitar e solicitar dinheiro de um organismo estrangeiro para realizar atividades políticas internas constituía um crime²⁰⁵. Por outro lado, em 2010 foi aprovada a Lei de Defesa da Soberania Política e Autodeterminação Nacional, que foi publicada em 23 de dezembro de 2010 no Diário Oficial da República Bolivariana da Venezuela N° 39.580, segundo a qual fica proibido o financiamento de países estrangeiros para as ONGs e partidos políticos²⁰⁶. Essa lei sanciona organizações e pessoas que recebam financiamento estrangeiro com multa equivalente ao dobro do valor recebido, sem prejuízo da aplicação de outras sanções previstas em outras leis²⁰⁷.

135. Os limites ao financiamento estrangeiro constituem um impedimento para que as defensoras e defensores possam desempenhar suas funções, visto que dependem destes recursos para poder desenvolver suas atividades de promoção e proteção dos direitos humanos por falta de fundos em seu país. Segundo a Relatora Especial das Nações Unidas sobre a situação dos defensores de direitos humanos, “o acesso

²⁰⁵ CIDH, *Democracia e direitos humanos na Venezuela*, OEA/ Ser.L/ V/ II.Doc.54, 30 de dezembro de 2009, paras. 606 e 607.

²⁰⁶ Comunicação do Estado de 18 de fevereiro de 2011.

²⁰⁷ Artigos 9 e 20, *Lei de Defesa da Soberania Política e Autodeterminação Nacional de 2010*. Adicionalmente, durante seu 140º período de sessões, a CIDH tomou conhecimento da sentença no. 796 do Tribunal Supremo de Justiça – Sala Constitucional – de 22 de julho de 2010, que resolveu o recurso de nulidade interposto pela associação civil *Súmate* contra os processos de convocação para o referendo sobre a Emenda Constitucional realizados em fevereiro de 2009. Nesse sentença, segundo informado, à referida organização foi negado um dos atributos de sua personalidade jurídica, o de atuar em juízo, ou sua “legitimação ativa”, por realizar atividades relacionadas com a democracia, o estado de direito ou outro dos princípios retores do Estado venezuelano; participar do “debate público, a fim de incidir na política interna da Nação”; e receber financiamento de uma entidade relacionada com outro Estado. Nessa sentença, o Tribunal Superior ainda observou “esta Sala deve recordar que a obtenção de recursos financeiros, de maneira direta ou indireta, provenientes de Estados estrangeiros com a intenção de prejudicar a República, os interesses do Povo (no qual reside a soberania a que se refere o artigo 5 da Constituição da República Bolivariana da Venezuela), atos políticos ou sociais, econômicos etc., poderia eventualmente configurar o crime previsto no artigo 140 do Código Penal Venezuelano, incluindo o parágrafo único que proíbe o gozo dos benefícios processuais da lei, nem a aplicação de medidas alternativas de cumprimento da pena, compreendidos no Título Primeiro dos crimes contra a independência e segurança da Nação, concretamente, relativo à traição da Pátria e outros crimes contra ela”.

a financiamento, e a capacidade das organizações de direitos humanos de solicitar, receber e utilizar fundos, constitui um elemento inerente ao direito à liberdade de associação. Para que as organizações de direitos humanos possam realizar suas atividades é indispensável que lhes seja permitido desempenhar suas funções sem impedimentos, dentre os quais há que mencionar as restrições ao seu financiamento”²⁰⁸.

136. Apesar de que possa ser idôneo restringir o financiamento estrangeiro, por exemplo, para impedir a lavagem de dinheiro e fundos para o terrorismo, ou para aumentar a eficácia da ajuda externa, a Relatora de Defensores das Nações Unidas observou que o que realmente preocupa em alguns casos é “a verdadeira intenção dos governos, e que esta seja restringir a capacidade das organizações de direitos humanos de realizar seu trabalho legítimo de defender esses direitos”²⁰⁹. Sobre esse ponto, o Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação das Nações Unidas indicou que “pese a que os Estados têm a obrigação de combater a lavagem de dinheiro e o terrorismo, nunca devem invocar essa obrigação como justificativa para destruir a credibilidade de uma organização, nem para inibir arbitrariamente as suas atividades legítimas”²¹⁰.
137. A Comissão considera que um dos elementos da liberdade de associação é que os Estados devem promover e facilitar o acesso das organizações de direitos humanos a fundos de cooperação financeira, tanto nacionais como estrangeiros, assim como se abster de restringir seus meios de financiamento²¹¹. Por sua vez, os Estados devem permitir e facilitar o acesso das organizações de direitos humanos a fundos estrangeiros através da cooperação internacional, em condições de transparência, e levando em consideração o protagonismo que as defensoras e defensores de direitos humanos têm no processo de lograr integralmente o estado de direito e o fortalecimento da democracia²¹².
138. A Comissão reitera que toda pessoa tem direitos individuais e coletivos para promover e procurar a proteção e realização dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, e o exercício destes direitos se traduz na possibilidade de promover e defender livre e efetivamente qualquer direito²¹³. Neste sentido, a criminalização das defensoras e defensores baseada no recebimento de fundos estrangeiros está proibida pelo direito internacional. Sobre este tema, o artigo 13 da Declaração sobre os Defensores de Direitos Humanos estabelece que “toda pessoa tem direito individual ou coletivamente, a solicitar, receber e utilizar recursos com a finalidade expressa de promover e proteger por meios pacíficos os

²⁰⁸ ONU, Assembleia Geral, A/64/226, *Relatório da Relatora Especial sobre a Situação dos Defensores de Direitos Humanos*, 4 de agosto de 2009, para. 91.

²⁰⁹ *Id.*, para. 94.

²¹⁰ ONU, Assembleia Geral, Conselho de Direitos Humanos, A/HRC/20/27, *Relatório do Relator Especial sobre os Direitos à Liberdade de Reunião Pacífica e de Associação*, Maina Kiai, 21 de maio de 2012, para. 70.

²¹¹ CIDH, *Segundo relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas*, OEA/SER.L/V/II/Doc.66, 31 de dezembro de 2011, para. 179.

²¹² CIDH, Comunicado para a Imprensa 118/10, *CIDH expressa preocupação diante de iniciativa sobre cooperação internacional na Venezuela*, Washington, D.C., 3 de dezembro de 2010.

²¹³ CIDH, *Segundo relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas*, OEA/SER.L/V/II/Doc.66, 31 de dezembro de 2011, para. 185.

direitos humanos e as liberdades fundamentais, de acordo com o artigo 3 desta declaração”²¹⁴. Assim sendo, os Estados devem abster-se de impor a organizações de direitos humanos restrições ilegítimas ao seu financiamento, inclusive ao financiamento externo.

D. A utilização indevida de tipos penais de luta contra o terrorismo e outras leis relativas à segurança nacional contra defensores e defensoras

139. A Comissão tem recebido informações sobre a utilização indevida de leis antiterroristas e outras leis relativas à segurança do Estado contra defensoras e defensores, sob o pretexto de proteger a segurança e a ordem pública, utilizando para tanto tipos penais como rebelião e terrorismo. Isso estaria motivado pela atual tendência em muitos países de assimilar defensores e defensoras de direitos humanos, assim como movimentos de manifestação social, com grupos terroristas ou subversivos²¹⁵. Esses processos de criminalização são possíveis porque as definições dos tipos penais que sancionam condutas relacionadas ao terrorismo são excessivamente vagas ou imprecisas, e deixam uma ampla margem de discricionariedade aos operadores de justiça, os quais fazem uso destes tipos penais contra defensores e defensoras para processá-los e assim limitar suas atividades de promoção e defesa dos direitos humanos. A CIDH recebeu informação preocupante que destaca que os tipos penais de terrorismo na Argentina²¹⁶, Ecuador²¹⁷, Venezuela²¹⁸ e Peru²¹⁹ poderiam ser utilizados para

²¹⁴ ONU, Assembleia Geral, A/RES/53/144/, *Declaração sobre o direito e a responsabilidade dos indivíduos, grupos e órgãos da sociedade de promover e proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais reconhecidos universalmente*, 8 de março de 1999.

²¹⁵ ONU, Assembleia Geral, Conselho de Direitos Humanos, A/HRC/16/51/Add.3, Relatório do Relator Especial sobre a promoção e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais na luta contra o terrorismo, Martin Scheinin, 15 de dezembro de 2010, pág. 2.

²¹⁶ A Comissão recebeu informações sobre a aplicação da Lei No. 26.734 da Argentina. Em dezembro de 2013, o jornalista Juan Pablo Suárez teria filmado a prisão e a agressão sofridas por Nelson Villagrán, um cabo que reclamava por melhores salariais durante uma manifestação na Província de Santiado de Estero. Posteriormente, publicou o vídeo em meio de comunicação. Como consequência, foi detido sem ordem de prisão e processado criminalmente pelo delito de sedição com a agravante estabelecida no artigo 41 da lei antiterrorista, que dispõe a duplicação da pena. Finalmente, o juiz penal da causa rejeitou as acusações por terrorismo.

²¹⁷ No Equador, o crime de terrorismo está tipificado no artigo 160.1 do Código, que estabelece: “Aqueles que, individualmente ou formando associações, como guerrilhas, organizações, gangues, batalhões, grupos terroristas, milícias ou alguma outra forma similar, armados ou não, sob pretexto de fins patrióticos, sociais, econômicos, políticos, religiosos, revolucionários, populistas, raciais, separatistas, regionais, etc., cometerem crimes contra a segurança comum das pessoas ou de grupos de pessoas de qualquer natureza ou de seus bens; ora assaltando, violentando ou destruindo edifícios, bancos, armazéns, pontos de venda, mercados, escritórios, etc.; ora violando ou invadindo domicílios, habitações, colégios, escolas, institutos, hospitais, clínicas, conventos, instalações da força pública, militares, policiais ou paramilitares, etc.; subtraindo ou tomando posse de bens ou valores de qualquer natureza e quantia; ora sequestrando pessoas, veículos, barcos ou aviões para pedir resgate, pressionar e exigir a modificação de leis ou de ordens e disposições legais, ou exigir das autoridades competentes que ponham em liberdade a réus ou condenados por crimes comuns ou políticos, etc.; ora ocupando com uso da força, mediante ameaça ou intimidação, lugares ou serviços públicos ou privados de qualquer natureza e tipo; ora construindo barricagens, parapeitos, trincheiras, obstáculos, etc.; com o propósito de enfrentar as forças públicas de segurança, para respaldar

criminalizar o trabalho das defensoras e defensores de direitos humanos. Além disso, tanto a Comissão como a Corte examinaram previamente a aplicação do crime de terrorismo contra líderes indígenas no Chile²²⁰, à luz do caso Norín

suas intenções, planos, teses ou avisos; ora atentando, de qualquer forma, contra a comunidade, seus bens e serviços, serão reprimidos com reclusão maior ordinária de quatro a oito anos e multa de vinte mil a cinquenta mil sucres. Se os fatos criminosos produzirem lesões a pessoas, a pena máxima indicada no inciso anterior deverá ser aplicada aos autores e, se produzir a morte de uma ou mais pessoas, a pena será de reclusão maior extraordinária de doze a dezesseis anos e multa de cinquenta mil a cem mil sucres. Se os fatos aos que se refere o inciso primeiro este artigo afetarem somente bens, além da sanção imposta no mesmo, o autor ou autores serão condenados ao ressarcimento dos danos e prejuízos causados. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais já reprovou este tipo penal, indicando que o Equador deve esclarecer o âmbito de aplicação do mesmo, e restringir sua aplicação em relação a manifestações sociais. Ver, ONU, Conselho Econômico e Social, *Observações finais do Comitê sobre o terceiro relatório do Equador*, aprovadas pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em seu quadragésimo nono período de sessões, E/C.12/ECU/CO/3, 30 de novembro de 2012.

218 No caso da Venezuela, o Estado promulgou a lei antiterrorista em 01 de fevereiro de 2012. Além de aprovar essa lei, criou o Escritório Nacional de Delinquência Organizada. A lei venezuelana, em seu artigo 4, entende por ato terrorista “aquele ato intencional que, por sua natureza ou contexto, possa prejudicar gravemente um país ou uma organização internacional, tipificado como delito segundo o ordenamento jurídico venezuelano, cometido com a finalidade de intimidar seriamente uma população; obrigar indevidamente os Governos ou uma organização internacional de realizar uma ação ou deixar de fazê-lo; ou desestabilizar gravemente ou destruir as estruturas políticas fundamentais, constitucionais, econômicas ou sociais de um país ou de uma organização internacional. Estes atos podem ser realizados das seguintes formas: a) atentados contra a vida de uma pessoa que possam causar sua morte; b) atentados contra a integridade física de uma pessoa; c) sequestro ou tomada de reféns; d) causar destruições massivas a um governo ou a instalações públicas, sistemas de transporte, infraestruturas, incluídos os sistemas de informação, plataformas fixas localizadas na plataforma continental, lugares públicos, ou propriedades privadas que possam por em risco vidas humanas ou produzir grande prejuízo econômico; e) sequestro de aeronaves ou navios, ou outros meios de transporte coletivo ou de mercadorias; f) fabricação, posse, aquisição, transporte, fornecimento ou utilização de armas de fogo, explosivos, armas nucleares, biológicas e químicas, e pesquisa e produção de armas biológicas e químicas; g) liberação de substâncias perigosas, ou provocar incêndios, inundações ou explosões cujo efeito seja colocar vidas humanas em perigo; h) perturbação ou interrupção do fornecimento de água, eletricidade ou outro recurso natural fundamental, cujo resultado seja colocar vidas humanas em perigo”. Segundo informações jornalísticas, após as detenções de manifestantes nos protestos ocorridos na Venezuela no início de 2014, o Ministério Público teria declarado sua vontade de utilizar a referida lei contra aqueles envolvidos nessas manifestações. *El Universal*, *Critican que justicia use la ley antiterrorista contra protestas*, 3 de março de 2014.

219 No caso do Peru, o artigo 2 do Decreto-Lei No. 25.475 contém uma descrição típica do crime de terrorismo, nos seguintes termos: “Aquele que provoca, cria ou mantém um estado de confusão, alarme ou temor na população ou em um setor desta, realiza atos contra a vida, o corpo, a saúde, a liberdade e segurança pessoais ou contra o patrimônio, contra a segurança de edifícios públicos, ruas ou meios de comunicação ou de transporte de qualquer índole, torres de energia ou de transmissão, instalações motoras ou qualquer outro bem ou serviço, empregando armamentos, materiais ou instrumentos explosivos, ou qualquer outro meio capaz de causar estragos ou grave perturbação da tranquilidade pública, ou afetar as relações internacionais ou a segurança da sociedade e do Estado, será reprimido com pena privativa de liberdade de no mínimo vinte anos. Sobre a regulamentação deste tipo penal, o Relator Especial da ONU sobre a promoção e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais na luta contra o terrorismo observou que “deveria ser adequado com princípio de legalidade, consagrado no artigo 15 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e, ao mesmo tempo, estar redigido de maneira que sua aplicação fosse limitada aos crimes de natureza verdadeiramente terrorista”. ONU, Assembleia Geral, Conselho de Direitos Humanos, A/HRC/16/51/Add.3, 16º período de sessões, *Relatório do Relator Especial sobre a promoção e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais na luta contra o terrorismo*, Martin Scheinin, 15 de dezembro de 2010, pág.20.

220 No caso do Chile, as normas sobre terrorismo estão previstas na Lei 18.134. O artigo 1 dessa lei estabelece que “Serão considerados crimes terroristas aqueles enumerados no artigo 2, quando o ato for cometido com a finalidade de produzir na população ou em parte dela o temor justificado de ser vítima de delitos da mesma espécie, seja pela natureza e efeitos dos meios empregados, seja pela evidência de que obedece a

Catrimán e outros (Dirigentes, membros e ativista do Povo Indígena Mapuche) Vs. Chile (discutido mais detalhadamente abaixo).

140. A importância que as tipificações e definições no direito interno sobre terrorismo estejam redigidas de maneira precisa foi enfatizada por vários órgãos e especialistas das Nações Unidas, os quais observaram que a imprecisão facilita que os operadores de justiça realizem interpretações extensivas, o que resulta na sanção de condutas que não correspondem à gravidade e natureza do crime de terrorismo²²¹.
141. Sobre o assunto, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas manifestou sua preocupação pelo fato de que “a legislação e outras medidas nacionais sobre segurança e luta contra o terrorismo, como as leis que regulamentam as organizações da sociedade civil estejam sendo utilizadas indevidamente contra defensores de direitos humanos, ou hajam dificultado seu trabalho e posto sua

um plano premeditado de atentar contra uma categoria ou grupo determinado de pessoas, seja porque perpetrado para arrancar ou inibir resoluções da autoridade ou impor exigências”. O amplo alcance dessa definição permitiu que integrantes da comunidade Mapuche no Chile fossem acusados de terrorismo por atos de protesto ou manifestação social, vinculados com a defesa dos direitos que possuem sobre suas terras. Nesse sentido, o Relator Especial da ONU sobre a promoção e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais na luta contra o terrorismo manifestou que essa legislação “tem sido aplicada por promotores locais e pelo Ministério do Interior e Segurança Pública em um número relativamente definido de casos emblemáticos, principalmente sobre múltiplos acusados. As estatísticas demonstram que as manifestações Mapuche representam a grande maioria dos processos sob a legislação antiterrorista. A definição de terrorismo na lei é muito abrangente, e depende de provas de que se cometeu um delito penal substantivo (tal como incêndio premeditado) junto com a necessária intenção de gerar temor na população e assim influenciar a política de governo. Ainda que esta forma de definição não seja exclusiva do Chile, deixa uma ampla discricionariedade ao promotor, que pode resultar em aplicação imprevisível e arbitrária, e está, portanto, aberta a potenciais abusos”. Finalmente, adicionou que “quando o Estado mantém uma definição legal ampla e subjetiva de terrorismo, torna-se uma garantia mínima e essencial contra o abuso que existam critérios objetivos para o exercício processual e um consenso sobre as formas de manifestação que podem ser corretamente classificadas como atos de terrorismo. O Relator Especial considera que no Chile atualmente não existem tais critérios objetivos, nem esse consenso”. *Declaração do Relator Especial das Nações Unidas sobre a promoção e a proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais na luta contra o terrorismo*, 30 de julho de 2013. Ainda, o mesmo Relator observou com preocupação que “a modificação de 2010 não define o bem jurídico protegido e mantém uma referência a direitos e condutas já previstos e protegidos pelo direito penal comum, incluído o crime de incêndio intencional em ligar desabilitado”. Coincide com a Comissão quando indica que a normativa antiterrorista chilena “ao permitir uma interpretação que inclui sob a definição de terrorismo condutas que atentam exclusivamente contra a propriedade, resulta em ambiguidade e confusão sobre o que o Estado reprova criminalmente como crime terrorista”. Ver, ONU, Assembleia Geral, Conselho de Direitos Humanos, A/HRC/25/59/Add.2, Relatório do Relator Especial sobre a promoção e a proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais na luta contra o terrorismo, Ben Emmerson, del 14 de abril de 2014. No entanto, a Comissão reconhece e valoriza o compromisso do Estado, anunciado em junho de 2014 perante o Conselho de Direitos Humanos da ONU e reiterado à Comissão durante sua visita ao país em dezembro de 2014, que não mais aplicaria a Lei 18.314 a integrantes da comunidade Mapuche. Ver, AFP, “*Gobierno de Bachelet se compromete a no aplicar ley antiterrorista a mapuches*”, publicado o periódico *El Universal*, em 19 de junho de 2014; Telesur, “*Chile no aplicará Ley Antiterrorista a indígenas mapuches*,” 19 de junho de 2014.

²²¹ ONU, Comitê de Direitos Humanos, *CCPR/C/CHL/CO/5*, Exame dos Relatórios apresentados pelos Estados partes conforme o artigo 40 do Pacto, Observações finais do Comitê de Direitos Humanos, Chile, 17 de abril de 2007, para. 7; ONU, Assembleia Geral, Conselho de Direitos Humanos, A/HRC/6/17/Add.1, *Relatório do Relator Especial sobre a promoção e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais na luta contra o terrorismo*, 28 de novembro de 2007, para. 20.

segurança em perigo, de forma violadora do direito internacional”.²²². Consequentemente, a CIDH solicitou aos Estados que este tipo de legislação contenha dispositivos claramente definidos e em consonância com o direito internacional dos direitos humanos, inclusive com o princípio de não discriminação, e que não seja utilizada para restringir nenhum direito humano, como a liberdade de expressão, de associação e de reunião pacífica, que são essenciais para a promoção e proteção de outros direitos²²³. Em especial, o Conselho indicou que os crimes tipificados como atos terroristas devem ter uma definição com critérios transparentes e previsíveis²²⁴. Neste sentido, ressaltou a importância de que os Estados cuidem para que as medidas da luta contra o terrorismo e a preservação da segurança nacional sejam compatíveis com suas obrigações oriundas do direito internacional dos direitos humanos, e que não dificultem o trabalho das pessoas, grupos e instituições dedicadas a promover e defender os direitos humanos.

142. Por sua parte, o Relator Especial das Nações Unidas sobre a promoção e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais na luta contra o terrorismo, Martin Scheinin, expressou que “a adoção de definições de terrorismo excessivamente amplas podem permitir manipulações deliberadas do termo, por exemplo, para responder a reivindicações e movimentos sociais de povos indígenas, assim como resultar em violações não intencionais dos direitos humanos. Se a legislação antiterrorista e as ações conexas não se limitam a combater condutas que realmente possuem caráter terrorista, também corremos o risco de que, se aquelas têm por efeito restringir o gozo dos direitos e liberdades, ficam prejudicados os princípios de necessidade e proporcionalidade, sobre cuja base estão regidas todas as restrições dos direitos humanos”²²⁵.
143. No âmbito do sistema interamericano, tanto a Comissão como a Corte Interamericana estabeleceram parâmetros para a regulamentação e aplicação dos tipos penais de terrorismo. A Corte Interamericana estabeleceu que na regulamentação de tais tipos penais, o princípio de legalidade impõe uma necessária distinção entre esses crimes e os tipos penais ordinários, para que tanto qualquer pessoa como o juiz criminal conte com elementos jurídicos suficientes para prever se uma conduta é reprovável sob um ou outro tipo penal, o que é importante pois os tipos penais de terrorismo estabelecem a imposição de penas privativas de liberdade mais graves, assim como penas acessórias e inabilitações com efeitos importantes no exercício de outros direitos fundamentais.²²⁶

²²² ONU, Assembleia Geral, Conselho de Direitos Humanos, A/HRC/RES/22/6, *Proteção dos defensores dos direitos humanos*.

²²³ ONU, Assembleia Geral, Conselho de Direitos Humanos, *Proteção dos defensores dos direitos humanos*, A/HRC/RES/22/6, pág. 3.

²²⁴ *Id.*, pág. 4.

²²⁵ ONU, Assembleia Geral, Conselho de Direitos Humanos, A/HRC/16/51/Add.3, *Relatório do Relator Especial sobre a promoção e a proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais na luta contra o terrorismo*, Martin Scheinin, 15 de dezembro de 2010, seções 26 e 27.

²²⁶ Corte IDH. *Caso Norín Catrín e outros (Dirigentes, membros e ativista do Povo Indígena Mapuche) Vs. Chile*. Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 29 de maio de 2014. Série C No. 279, para. 163.

144. Ainda, a Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da CIDH ressaltou em seu relatório de 2013 que “a criminalização das expressões relativas ao terrorismo deve estar restrita aos casos de incitação intencional ao terrorismo – entendida como um chamado direto à participação no terrorismo que seja diretamente responsável por um aumento na probabilidade de que ocorra um ato terrorista – ou a própria participação em atos terroristas (comandando tais atos, por exemplo)”²²⁷. O mesmo parâmetro deve ser utilizado aos casos nos quais se pretende aplicar delitos como a traição à pátria ou rebelião para casos de difusão de ideias ou informações incômodas para as autoridades do governo.
145. Em seu “Relatório sobre Terrorismo e Direitos Humanos”, a CIDH elaborou parâmetros para a aplicação de tais tipos penais, indicando que é relevante considerar que tipo de atos estariam compreendidos numa definição de terrorismo. A respeito, concluiu que “os incidentes terroristas podem ser descritos nos seguintes termos: a) a natureza e identidade daqueles que perpetram o terrorismo; b) a natureza e identidade das vítimas do terrorismo; c) os objetivos do terrorismo; e d) os meios empregados para perpetrar a violência do terror”²²⁸.
146. Com base nisso, a Comissão insta os Estados a garantir que suas leis contra o terrorismo estejam estritamente consonantes com os critérios delimitados anteriormente, pois isto permitirá que as defensoras e defensores de direitos humanos possam realizar suas atividades sem risco de ser perseguidos pelo Estado de maneira indevida, em virtude da legislação antiterrorista²²⁹. Além disso, de acordo com o indicado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, a Comissão considera que os Estados devem esclarecer o âmbito de aplicação dos tipos penais consagrados em leis antiterroristas e restringir sua aplicação em contextos de manifestações sociais²³⁰.
147. A respeito da luta contra o terrorismo, os Estados membros da Organização dos Estados Americanos expressaram que o terrorismo constitui um grave fenômeno criminoso que preocupa profundamente todos os Estados membros, e reafirmaram a necessidade de adotar no sistema interamericano medidas eficazes para prevenir, sancionar e eliminar o terrorismo através da mais ampla cooperação. E também destacaram que “a luta contra o terrorismo deve ser realizada com o pleno respeito ao direito nacional e internacional, aos direitos humanos e às instituições democráticas para preservar o estado de direito, as liberdades e os valores democráticos no Hemisfério”²³¹.

²²⁷ CIDH, *Relatório Anual 2013*, Relatório Anual da Relatoria de Liberdade de Expressão, OEA /Ser.L/V/II.149 Doc. 50, 31 de dezembro de 2013, para. 391 (mencionando a Declaração Conjunta sobre Difamação de Religiões e sobre Legislação Antiterrorista e Antiextremista adotada em 2008).

²²⁸ CIDH, *Relatório sobre terrorismo e direitos humanos*, OEA/SER.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1, corr., 22 de outubro de 2002, para. 226.

²²⁹ ONU, Assembleia Geral, Conselho de Direitos Humanos, A/67/292, *Relatório de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, 10 de agosto de 2012, para. 18.

²³⁰ ONU, Conselho Econômico e Social, E/C.12/EQU/CO/3, *Observações finais do Comitê sobre o terceiro relatório do Equador*, aprovadas pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em seu quadragésimo nono período de sessões, 30 de novembro de 2012.

²³¹ Convenção Interamericana contra o Terrorismo, AG/RES. 1840 (XXXII-O/02), aprovada na primeira sessão plenária celebrada em 3 de junho de 2002, parágrafo oitavo do preâmbulo.

148. A Comissão observou que vários Estados adotaram medidas necessárias para prevenir e sancionar o terrorismo, tipificando como crime as condutas dessa natureza. Indicou, assim, que “alguns Estados tipificaram o crime específico de terrorismo com base nas características comuns da violência terrorista. Outros Estados não tipificaram o terrorismo propriamente dito, senão que modificaram diversos crimes comuns já existentes, como o homicídio, agregando a intenção terrorista ou agravantes da pena que respondem ao caráter particularmente abominável da violência terrorista. Qualquer que seja o método escolhido, os Estados membros da OEA devem pautar-se pelos princípios básicos articulados pela Corte Interamericana e pela Comissão sobre esta matéria”²³².
149. A Comissão considera que ao adotar leis antiterroristas, os Estados estão obrigados a respeitar a presunção de inocência, o princípio *non-bis-in-idem* e os princípios *nullum crimen sine lege* e *nulla poena sine lege*, assim como a regra de que ninguém pode ser condenado por um delito exceto com base na responsabilidade penal individual²³³. Apesar deste dever, tanto a Comissão como a Corte Interamericana observaram e concluíram “que certas leis nacionais de antiterrorismo violam o princípio de legalidade porque, por exemplo, pretenderam incluir uma definição exaustiva de terrorismo que, inevitavelmente, termina sendo excessivamente abrangente e imprecisa, ou adotaram variações sobre o crime de “traição” que desnaturalizam o significado deste crime e criam imprecisão e ambiguidade quando se trata de distinguir entre estes vários crimes”²³⁴.
150. Por sua vez, as organizações manifestaram que em alguns casos a falta de precisão na definição dos crimes relacionados com o terrorismo permite que aspectos que não brindam previsibilidade suficiente sobre a conduta tipificada sejam contemplados na determinação dos elementos subjetivos e objetivos, e do verbo retor do tipo penal. Dessa maneira, qualquer ato de protesto de defensoras e defensores pode ser enquadrado no tipo penal²³⁵. Por exemplo:

Tanto a Comissão como distintos organismos internacionais de proteção dos direitos humanos manifestaram sua preocupação pela existência de um padrão de aplicação seletiva da legislação antiterrorista chilena aos integrantes do povo indígena Mapuche, no contexto do seu processo de mobilização e manifestação política e social. Este padrão foi facilitado pelo alcance amplo da tipificação dos delitos terroristas: segundo a Lei 18.314 de 1984²³⁶, também denominada “Lei Antiterrorista”, o crime está configurado quando “perpetrado para arrancar ou inibir

²³² CIDH, *Relatório sobre terrorismo e direitos humanos*, OEA/SER.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1, corr., 22 de outubro de 2002, para. 226.

²³³ *Id.*, para. 222.

²³⁴ CIDH, *Relatório sobre terrorismo e direitos humanos*, OEA/SER.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1, corr., 22 de outubro de 2002, para. 226.

²³⁵ David Cordero Heredia, INREDH, *¿Terrorismo en el Ecuador? Uso del Derecho Penal del Enemigo y el discurso del terror: caso “10 de Luluncoto”*.

²³⁶ Lei No. 18.314 do Chile, que determina condutas terroristas e estabelece sanções, publicada no Diário Oficial de 17 de maio de 1984.

resoluções das autoridades ou impor exigências” e “cometido com a finalidade de produzir temor na população ou em parte dela”. Segundo o artigo 1.1, presume-se a intencionalidade quando o

delito é perpetrado mediante o uso de artefatos explosivos ou incendiários. A partir destes dispositivos legais, um número significativo de ações penais foram promovidas conforme a Lei 18.314, especialmente durante o período 2000-2005²³⁷. Em seu relatório sobre sua visita ao Chile, apresentado em 2003, o Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais dos indígenas da Nações Unidas observou que os líderes e membros do povo indígena Mapuche percebem esta reação estatal de aplicar a Lei contra suas atividades de manifestação como uma perseguição destinada a reprimir as manifestações e mobilização através dos tribunais.²³⁸ Em virtude disso, o Relator das Nações Unidas recomendou ao Estado do Chile que “sob nenhuma circunstância as atividades legítimas de manifestação ou reivindicação social das organizações e comunidades indígenas deverão ser criminalizadas ou penalizadas”.²³⁹, e que “não se deve aplicar acusações de crimes tomados em outros contextos (‘ameaça terrorista’ ou ‘associação criminosa’) a fatos relacionados à luta social pela terra e pelos legítimos reclamos indígenas”.²⁴⁰ Posteriormente, em seu relatório de 2005, o Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos e liberdades fundamentais dos povos indígenas das Nações Unidas manifestou sua preocupação pela aplicação injustificada da Lei Antiterrorista no caso de atividades relativas a questões sociais ou ao direito à terra²⁴¹. A Corte Interamericana, por sua vez, resolveu em sua sentença sobre o Caso Mapuche em 2014, que os dispositivos citados violavam o princípio de legalidade e a presunção de inocência, em conjunto com a obrigação do Estado de respeitar e garantir os direitos, segundo

²³⁷ ONU, Conselho Econômico e Social, Comissão de Direitos Humanos, Relatório do Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos e liberdades fundamentais dos indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, apresentado conforme a resolução 2003/56 da Comissão. Adendo – Missão ao Chile. Doc. ONU E/CN.4/2004/80/Add.3, 17 de novembro de 2003, para. 35.

²³⁸ ONU, Conselho Econômico e Social, Comissão de Direitos Humanos, Relatório do Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos e liberdades fundamentais dos indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, apresentado conforme a resolução 2003/56 da Comissão. Adendo – Missão ao Chile. Doc. ONU E/CN.4/2004/80/Add.3, 17 de novembro de 2003, para. 38.

²³⁹ *Id.*, para. 69.

²⁴⁰ ONU, Conselho Econômico e Social, Comissão de Direitos Humanos, Relatório do Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos e liberdades fundamentais dos indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, apresentado conforme a resolução 2003/56 da Comissão. Adendo – Missão ao Chile. Doc. ONU E/CN.4/2004/80/Add.3, 17 de novembro de 2003, para. 70.

²⁴¹ ONU, Conselho Econômico e Social, Comissão de Direitos Humanos, Relatório do Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos e liberdades fundamentais dos indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen – Adendo – Análise da situação dos países e outras atividades do Relator Especial. Doc. E/CN.4/2005/88/Add.1, 16 de fevereiro de 2005.

estabelecido pelos artigos 9, 8.2 e 1.1, respectivamente, da

Convenção Americana, visto que a redação da norma prejudicava a responsabilidade do acusado pela comissão do delito²⁴².

151. Por outro lado, a CIDH observa também a entrada em vigor de leis “antiterroristas” que proíbem o “apoio material” a organizações qualificadas como terroristas. Estas mesmas leis foram utilizadas para impedir o trabalho de organizações de direitos humanos, as quais buscam proporcionar assistência ou assessoria especializada a grupos qualificados pelos Estados como terroristas, mesmo em casos que a assistência ou assessoria esteja vinculada à defesa de seus direitos humanos. Neste sentido, a CIDH sabe da existência de leis que criminalizam defensoras e defensores por prestar assistência, consultoria ou capacitação a organizações consideradas como terroristas, sob o tipo penal de “apoio ao terrorismo”²⁴³. Dentre outros exemplos:

Em junho de 2010, a Corte Suprema dos Estados Unidos, fazendo referência à “Lei para unir e fortalecer a América proporcionando as ferramentas adequadas para deter e lutar contra o terrorismo” (*Patriot Act*, 2001)²⁴⁴, estabeleceu que a proibição de apoiar grupos considerados como terroristas também se estendia a atividades pacíficas relacionadas ao direito internacional humanitário²⁴⁵. Esse caso se referia à ONG americana *Humanitarian Law Project* (HLP), que desejava oferecer ao Partido de Trabalhadores do Kurdistan (PKK), uma organização considerada como terrorista na lista dos Estados Unidos, serviços de defesa legal, promoção e capacitação sobre o uso dos procedimentos especiais das Nações Unidas e a busca de soluções pacíficas aos conflitos. A Corte Suprema concluiu que ao adotar o *Patriot Act*, o Congresso e o Executivo quiseram proibir qualquer

²⁴² Corte IDH. *Caso Norín Catrimán e outros (líderes, membros e ativista do Povo Indígena Mapuche) Vs. Chile*. Mérito, Reparações e Custas, Sentença del 29 de maio de 2014. Série C No. 279, paras. 171, 173-4.

²⁴³ FIDH, Relatório Anual 2013, *Violaciones del derecho a la financiación: del hostigamiento a la criminalización*, 2013, pág.78; Resposta da *American Bar Association* ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização das defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, setembro 2014.

²⁴⁴ Inicialmente, o dispositivo sobre apoio material ao terrorismo foi adotado na Lei Antiterrorismo e Pena de Morte Efetiva de 1996 (AEDPA, por suas iniciais em inglês), tipificada na Seção 18 U.S.C. 2339B(a)(1). Depois foi modificada para incluir “assistência ou assessoria especializada” como elementos desse apoio na Lei de 2001 para Unificar e Fortalecer a América proporcionando as ferramentas adequadas para deter e lutar contra o Terrorismo, conhecida como a “Lei Patriota” (*Patriot Act*).

²⁴⁵ *Holder v. Humanitarian Law Project*, 561 U.S. 1 (2010). Ver também FIDH, Relatório Anual 2013, *Violaciones del derecho a la financiación: del hostigamiento a la criminalización*, 2013, pág. 77.

tipo de apoio a grupos terroristas como o PKK, pois este “serve para legitimar e fomentar seus fins terroristas”²⁴⁶. De acordo com o observatório para a proteção dos defensores de direitos

humanos, essa decisão implica que dos financiadores não podem cobrir serviços de consultoria, capacitação ou outras áreas para a resolução pacífica de conflitos a uma organização supostamente terrorista, sem se arriscar a sofrer um processo penal por “apoio ao terrorismo”²⁴⁷ e outros tipos de ações. Além de impedir que as organizações beneficiárias solicitem fundos para suas atividades, muitas organizações não governamentais, particularmente as que fornecem ajuda humanitária, deixaram de proporcionar essa ajuda em zonas de guerra onde estão ativas células terroristas, por temor de ficar expostas a processos judiciais²⁴⁸.

152. O Relator Especial das Nações Unidas sobre a promoção e a proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais na luta contra o terrorismo observou que em muitos casos, “os crimes de ‘apoio material’, ‘atividades terroristas’ e ‘financiamento do terrorismo’ são tipificados de forma genérica, permitindo a inclusão de atividades sem vínculo algum com o terrorismo, como atividades de promoção e defesa dos direitos humanos. Adicionalmente, notou que as autoridades governamentais utilizam o termo ‘terrorista’ sem que essa determinação haja sido feita pelo Poder Judiciário, o que contraria o princípio de presunção de inocência”²⁴⁹. Neste sentido, o Relator Especial das Nações Unidas sobre a luta contra o terrorismo recomendou que “qualquer suspeito de filiação, associação ou apoio a uma organização terrorista só possa ser perseguido como membro daquela se a natureza terrorista da organização foi determinada previamente por um órgão judicial”²⁵⁰.
153. Adicionalmente, a CIDH manifestou sua preocupação pela abertura de ações penais contra advogados em consequência do seu trabalho de assessoria jurídica em favor de pessoas acusadas do crime de terrorismo. Em seu “Segundo Relatório sobre a

²⁴⁶ 561 U.S. 1, 25 (2010).

²⁴⁷ FIDH, Relatório Anual 2013, *Violaciones del derecho a la financiación: del hostigamiento a la criminalización*, 2013, págs. 77-78.

²⁴⁸ Sam Adelsberg, Freya Pitts e Sirine Shebaya, “*The Chilling Effect of the ‘Material Support’ Law on Humanitarian Aid: Causes, Consequences, and Proposed Reforms*”, 4 Harv. J. Nat’l. Sec. 1, 283 (2013). Dado que a sentença no Caso Holder é a mais recente na Suprema Corte dos Estados Unidos, a Comissão observa que, em esferas conexas, a Suprema Corte mantece esta postura. Em 28 de abril de 2014, a Corte rejeitou admitir uma ação, apresentada por um grupo de escritores e ativistas que entrevistaram terroristas, contra a Lei de Autorização de Defesa Nacional [*National Defense Authorization Act*], que permite aos Estados Unidos deter pessoas indefinidamente sob a suspeita de haver brindado ajuda aos grupos terroristas Al-Qaeda ou Talibã. Ver Lawrence Hurley, “*Supreme Court rejects hearing on military detention case*,” Reuters, 28 de abril de 2014.

²⁴⁹ ONU, Assembleia Geral, A/61/267, Relatório do Relator Especial sobre a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais na Luta Contra o Terrorismo, 16 de agosto de 2006, páginas 11-12.

²⁵⁰ ONU, Assembleia Geral, A/61/267, Relatório do Relator Especial sobre a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais na Luta Contra o Terrorismo, 16 de agosto de 2006, páginas 11-12.

Situação das Defensoras e dos Defensores de Direitos Humanos nas Américas”, a CIDH indicou expressamente que “as atividades de defesa dos direitos humanos das pessoas que pertencem a grupos qualificados como terrorista não deveria estar criminalizada”²⁵¹.

154. Por sua parte, a Relatora sobre a situação dos defensores de direitos humanos das Nações Unidas expressou consternação após receber informação indicando que defensores que prestavam assessoria jurídica a pessoas detidas em virtude de leis relativas à segurança nacional foram detidos e acusados por exercer suas funções de advogado e inclusive chegaram a perder sua licença²⁵².

A Comissão indicou em seu “Relatório sobre a Situação de Direitos Humanos no Peru”, publicado em 2000, que defensores de direitos humanos eram comumente vítimas de atentados e perseguição de todo tipo, “dentre os quais, ações legais empreendidas com o objetivo de intimidá-los”, e que algumas destas ações judiciais não foram iniciadas para determinar direitos e responsabilidades conforme a lei, senão como represália contra advogados defensores de pessoas acusadas do delito de terrorismo²⁵³. Particularmente, observou que após a adoção da Lei Nº 25475 (Lei Antiterrorista), foram promovidas ações penais contra advogados defensores pelos delitos de rebelião ou formação de grupos ilegais, em virtude das quais alguns foram inclusive detidos. A Comissão recebeu inúmeras denúncias que indicam de maneira consistente que estas ações foram patrocinadas por setores das forças de segurança com a intenção de intimidar os profissionais dispostos a defender pessoas acusadas de terrorismo, ao invés de atender a provas relevantes²⁵⁴. Recentemente, no relatório de mérito do Caso No. 11.568, Luis Antonio Galindo Cárdenas e familiares vs. Peru, que foi apresentado à Corte Interamericana em 19 de janeiro de 2014, a CIDH concluiu que o Estado peruano incorreu em responsabilidade devido ao princípio de legalidade e à proibição da irretroatividade das leis, por ter criminalizado o exercício da advocacia, particularmente, a defesa legal pela aplicação arbitrária do artigo 4 do Decreto-Lei 25475 relacionado com atos de colaboração com o terrorismo²⁵⁵.

²⁵¹ CIDH, *Segundo relatório sobre a situação dos direitos humanos no Peru*, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 59 rev., 2 junho 2000, para. 178.

²⁵² ONU, Assembleia Geral, Conselho de Direitos Humanos, A/67/292, *Relatório da Relatora Especial sobre a situação dos defensores dos direitos humanos*, 10 de agosto de 2012, para. 91.

²⁵³ CIDH, *Segundo relatório sobre a situação dos direitos humanos no Peru*, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 59 rev., 2 junho 2000, para. 134.

²⁵⁴ *Id.*, párr. 136.

²⁵⁵ CIDH, Comunicado para a Imprensa 19/14, *CIDH apresenta caso sobre Peru perante a Corte IDH*, Washington, D.C., 25 de fevereiro de 2014.

155. Sobre este assunto, o Princípio 16 dos Princípios Básicos das Nações Unidas relativos à independência dos juízes e advogados determina que “os governos garantirão que os advogados [...] possam desempenhar todas suas funções profissionais sem intimidações, obstáculos, assédio ou interferências indevidas”. Por outro lado, o Princípio 18 dispõe que “os advogados não serão identificados com seus clientes nem com as causas de seus clientes como consequência do desempenho de suas funções”, e o Princípio 20 consagra que “os advogados gozarão de imunidade civil e penal pelas declarações que façam de boa fé, por escrito ou em alegações orais, ou quando compareçam como profissionais perante um tribunal judicial, outro tribunal ou órgão judicial ou administrativo”. Por sua vez, a *International Bar Association* afirmou que “não se deve ameaçar ou sancionar penal, civil, administrativa ou economicamente um advogado pela sua assessoria ou representação de um cliente ou por sua causa”²⁵⁶.
156. Adicionalmente, conforme o artigo 8 da Convenção Americana, toda pessoa tem direito a um defensor de sua escolha ou de ser assistido por um defensor proporcionado pelo Estado. Para garantir uma defesa efetiva e independente, as defensoras e defensores devem ter certeza de que não se confundirá seu trabalho de defesa com a causa que estão defendendo, pois do contrário, isto lhes inibiria de assumir a defesa de alguns casos, e adicionalmente afetaria negativamente o direito do cliente de contar com um advogado de sua escolha.
157. Os Estados devem abster-se de exercer represálias contra advogados ou advogadas defensores por causa da representação ou assistência a seu cliente ou causa. Iniciar ações penais contra advogados e advogadas pela defesa de um cliente, especialmente, pode constituir uma pressão ilegítima que inclusive afete sua independência e fragilize o direito de defesa de seu cliente.

E. A criminalização das atividades de promoção e defesa de defensores e defensoras em relação às causas que promovem

158. A CIDH tomou conhecimento de que em alguns Estados foram iniciados processos penais contra defensoras e defensores em virtude da matéria das causas promovidas por eles. A CIDH recebeu informação preocupante sobre a situação de risco das defensoras e defensores de pessoas LGBT e dos direitos sexuais e reprodutivos.
159. A utilização indevida do direito penal afeta defensoras e defensores de forma especial, pois em alguns países as atividades que promovem podem ser proibidas, o que os expõe a um risco maior de discriminação e represálias, e gera um efeito intimidador e paralisante na defesa destes direitos. Adicionalmente, a Comissão observa que a abertura de ações penais sem fundamento nestes casos é recebida como uma represália vinculada ao exercício de suas funções quando enfrentam atitudes patriarcais, estereótipos, ideias preconcebidas e percepções sociais

²⁵⁶

International Bar Association, IBA Standards for the Independence of the Legal Profession, 1990.

dominantes, o que contribui para manter marginalizados estes grupos de defensores e defensoras, as pessoas que defendem e a universalização destes direitos.

160. A Comissão reitera que o exercício da defesa dos direitos humanos implica a possibilidade de promover e defender livre e efetivamente qualquer direito. No mesmo sentido, o artigo 7 da Declaração sobre Defensores estabelece que “toda pessoa tem o direito, individual ou coletivamente, de desenvolver ou debater ideias e princípios novos relacionados com os direitos humanos, e a defender sua aceitação”²⁵⁷. Assim sendo, as atividades de defesa e promoção dos direitos humanos não devem ser desprestigiadas ou criminalizadas de modo algum, mas pelo contrário, os Estados devem respeitar e garantir aos defensores e defensoras o seu direito a defender os direitos, facilitando os meios necessários para que as defensoras e defensores realizem suas atividades livremente.

1. A utilização indevida de tipos penais para estigmatizar pessoas defensoras e criminalizar a promoção e proteção dos direitos de pessoas LGBT

161. A Comissão reitera que as atividades de promoção e proteção dos direitos humanos não devem ser criminalizadas e os Estados não devem impedir que os defensores de direitos humanos disfrutem de seus direitos humanos, ou justificar sua estigmatização por causa do seu trabalho²⁵⁸. No entanto, a CIDH recebeu informação de que alguns tipos penais, como a incitação pública ao crime, apologia ao crime, e associação criminosa foram utilizados de maneira indevida por alguns Estados com o propósito de criminalizar a promoção e proteção dos direitos de pessoas lésbicas, gays, bissexuais e transexuais (LGBT)²⁵⁹.
162. Em relação a isso, a Comissão recebeu informações que indicam que em grande parte dos países do Caribe, as relações sexuais consensuais entre pessoas adultas do mesmo sexo ainda são criminalizadas²⁶⁰. Os crimes contemplam penas que vão desde dez anos de privação de liberdade, por exemplo, na Jamaica, Belize, Granada, Santa Lúcia, Trinidad e Tobago, até prisão perpétua em Barbados e Guiana. Durante audiências públicas sobre a Guiana²⁶¹; Jamaica e Belize²⁶²; e Trinidad e

²⁵⁷ ONU, *Declaração sobre o direito e o dever dos indivíduos, grupos e instituições de promover e proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais universalmente reconhecidos*, de março de 1999, artigo 7.

²⁵⁸ ONU, Assembleia Geral, A/HRC/RES/22/6, *Resolução aprovada pelo Conselho de Direitos Humanos*, pág.4.

²⁵⁹ A CIDH não recebeu informação sobre a criminalização de defensoras e defensores de direitos humanos das pessoas intersex, razão pela qual utilizará a abreviação “LGBT”, ao invés de “LGBTI”.

²⁶⁰ Ver legislação de Antígua e Barbuda; Barbados (*Sexual Offences Act* de 1992); Belize (Código Penal); Dominica (*Sexual Offences Act* de 1998); Granada (Código Penal); Guiana (Código Penal); Jamaica (*Offences against the Person Act*); São Cristóvão e Nevis (*Offences against the Person Act*); Santa Lúcia (Código Penal); São Vicente e Granadinas (Código Penal); e Trinidad e Tobago (*Sexual Offences Act* de 1986). Ver também CIDH, *Violência contra pessoas LGBTI*, OAS/Ser.L/V/II.rev.1 Doc. 36. 12 de novembro de 2015.

²⁶¹ CIDH, Comunicado para a Imprensa 83A/13, *Anexo ao Comunicado para a Imprensa CIDH finaliza o 149 Período de Sessões*, 8 de novembro de 2013.

Tobago²⁶³, a CIDH recebeu informação que causou especial preocupação, sobre a criminalização, discriminação, hostilização, e abusos sofridos por pessoas LGBT nesses países. A CIDH demonstrou sua preocupação pelo impacto da legislação que criminaliza as relações sexuais consensuais entre pessoas adultas do mesmo sexo, ainda quando tais normas não sejam aplicadas na prática, em relação aos direitos à vida, integridade pessoal, liberdade pessoal, privacidade, acesso à saúde, acesso à justiça e outros serviços.

163. A criminalização das relações sexuais entre pessoas do mesmo sexo não apenas afeta os direitos já mencionados, mas também o direito de defender os direitos humanos²⁶⁴, e se transforma num obstáculo para os grupos e organizações que promovem e defendem os direitos destas pessoas, visto que em alguns casos o direito de associação é proibido sob o argumento de que o objeto dessas organizações é ilícito.²⁶⁵ A CIDH também afirmou que as pessoas que defendem os direitos das pessoas LGBT não devem ser vistas como “criminosos autodeclarados”, pois esta denominação os estigmatiza, o que incide negativamente sobre o direito de defender os direitos de pessoas LGBT, e em última instância permite e facilita a criminalização do seu trabalho²⁶⁶.
164. A Comissão observa ainda, que as restrições que impõem outras normas fora do contexto penal também incidem de maneira negativa no direito de defender os direitos humanos. Por exemplo, Belize e Trinidad e Tobago ainda tem legislação em vigor que proíbe a entrada de pessoas gays “ou pessoas que ganharam a vida com base na homossexualidade” no seu território. Além disso, em Trinidad e Tobago também está proibida a entrada de pessoas “com fins homossexuais”. Organizações da sociedade civil relatam que estas restrições migratórias podem ter um grave impacto sobre o direito de reunião daquelas pessoas que trabalham na defesa dos direitos de pessoas LGBT²⁶⁷. Como indica um defensor de direitos humanos de pessoas LGBT em Trinidad e Tobago, esta legislação resulta em que “cada reunião [...] da minha organização [CAISO] possa ser considerada uma potencial violação da lei”²⁶⁸.

²⁶² CIDH, Comunicado para a Imprensa 35A/14, *Relatório sobre o 150 Período de Sessões da CIDH*, 13 de maio de 2014.

²⁶³ CIDH, Comunicado para a Imprensa 131A/14, *Relatório sobre o 153 Período de Sessões*, 7 de novembro de 2014.

²⁶⁴ CIDH, Comunicado para a Imprensa 131A/14, *Relatório sobre o 153 Período de Sessões*, 7 de novembro de 2014.

²⁶⁵ CIDH, *Segundo relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, adotado em 31 de dezembro de 2011, para. 334. Ver também *AIDS-Free World* e outras, “*The Unnatural Connexion: Creating societal conflict through legal tools. Laws criminalizing same sex sexual behaviors and identities and their human rights impact in Caribbean countries*”, agosto de 2010, pág. 46.

²⁶⁶ CIDH, Comunicado para a Imprensa 131A/14, *Relatório sobre o 153 Período de Sessões*, 7 de novembro de 2014.

²⁶⁷ CIDH, Comunicado para a Imprensa 131A/14, *Relatório sobre o 153 Período de Sessões*, 7 de novembro de 2014.

²⁶⁸ Testemunho de Colin Robinson, CAISO, durante a audiência “*Utilização indevida do direito penal para criminalizar pessoas defensoras de direitos humanos*”, celebrada na sede em 31 de outubro de 2014.

165. Nestes países, as pessoas LGBT são consideradas como perpetradores de atividades ilegais, e muitas vezes as organizações que defendem seus direitos podem ser consideradas promotoras de atividades ilegais ou “conduta imoral”.²⁶⁹ Em razão disso, ficam expostos a ser ameaçados e perseguidos, particularmente pela polícia, que havia proibido membros da comunidade LGBT de se reunir em determinados espaços públicos, e teria amecado com detenção aqueles que não cumprissem o ordenado. Como consequência desta discriminação e estigmatização, este grupo de pessoas defensoras de direitos humanos vive em constante temor de ser presos, o que dificulta o exercício legítimo de seu direito de defender direitos.²⁷⁰

Em 2008, em Trinidad e Tobago, uma organização tentou obter seu registro com o nome “Orgulho Nacional: a Sociedade de Trinidad e Tobago contra a Discriminação por Orientação Sexual”, o que provocou uma revisão nos documentos protocolados junto ao Registro Geral, incluindo uma entrevista na que se discutiu, dentre outros temas, a exclusão explícita da orientação sexual da lei sobre oportunidades iguais. Um dos integrantes da organização indicou, sobre isso, que “foi questionado se a finalidade da organização era promover algo ilegal, e que viu uma cópia da lei de crimes sexuais sobre o seu processo”²⁷¹.

166. Adicionalmente, a Comissão tem observado um aumento do discurso negativo por parte de funcionários públicos em distintos Estados membros da OEA contra as pessoas LGBT e contra aqueles que defendem seus direitos. Estes pronunciamentos e ações de agentes estatais, inclusive de alguns funcionários encarregados de promover os direitos humanos, têm o efeito de debilitar o reconhecimento dos direitos das pessoas LGBT, e coloca em risco estas pessoas e aqueles que defendem seus direitos, dificultando o debate democrático.²⁷² Por exemplo:

Algumas organizações da Jamaica relataram que temem que seu registro seja negado se incluem nas suas finalidades a promoção e proteção dos direitos das pessoas LGBT. Isto porque a conduta sexual entre pessoas do mesmo sexo está proibida pela Lei de Crimes contra a Pessoa (*Offences Against the Person Act*)²⁷³, e

²⁶⁹ ONU, Assembleia Geral, Conselho de Direitos Humanos, A/HRC/22/47/Add.1, *Relatório da Relatora Especial sobre a situação dos defensores dos direitos humanos, Margaret Sekaagya*, para. 91.

²⁷⁰ *Id.*

²⁷¹ CIDH, 153º período ordinário de sessões. Audiência “Utilização indevida do direito penal para criminalizar pessoas defensoras de direitos humanos”, celebrada na sede em 31 de outubro de 2014. Testemunho de Colin Robinson, CAISO.

²⁷² CIDH, Comunicado para a Imprensa 37/13, *A CIDH insta os Estados Membros a garantir o respeito aos direitos de pessoas LGBTI por parte de funcionários estatais*, 17 de maio de 2013.

²⁷³ Jamaica, Lei de Crimes contra a Pessoa, §§ 76-77, 79:

portanto, o propósito da organização pode ser considerado como o de buscar “objetivos imorais”²⁷⁴. Além disso, altos funcionários emitem declarações contra organizações que defendem e promovem os direitos das pessoas LGBT. Em 2004, o Serviço de Relações Públicas da Federação de Polícia haveria atacado um relatório elaborado pela *Human Rights Watch* que condenava a homofobia da polícia e de outros funcionários do governo e relatava ameaças contra pessoas defensoras de direitos LGBT²⁷⁵, e solicitou ao Ministro da Justiça que apresentasse denúncia por sedição contra essa organização e demais grupos locais, por insultar o governo e as forças policiais²⁷⁶. Mais tarde, em 2009, o deputado do Parlamento da Jamaica, Ernest Smith, teria indicado que “os homossexuais na Jamaica eram tão descarados que formaram organizações” e solicitou a proibição das atividades da organização Foro da Jamaica para Lésbicas, Bissexuais e Gays (J-FLAG), afirmando que “eles devem estar fora da lei. Como é possível legitimar uma organização que se forma com a finalidade de cometer delitos?”²⁷⁷.

167. A Comissão determinou que estas declarações têm por finalidade dissuadir ou dificultar o trabalho das defensoras e defensores, e por isso recorda que os

Crimes antinaturais

76. Aquele que foi condenado pelo delito abominável de penetração anal, cometido seja com outra pessoa ou com um animal, será suscetível de ser sentenciado a prisão e trabalhos forçados por um período não maior do que dez anos.

77. Aquele que tentar cometer esse delito abominável, ou seja condenado por atacar com a intenção de cometer esse crime, ou qualquer outro ataque indecente contra uma pessoa do sexo masculino, será culpável por um crime menor, e, se for condenado pelo mesmo, ficará sujeito a ser sentenciado a prisão por um período não maior do que sete anos, com ou sem trabalhos forçados.

Atos contra a decência

79. Qualquer pessoa do sexo masculino que, seja em público ou em privado, cometa, ou participe, ou procure ou tente cometer por parte de qualquer pessoa do sexo masculino, de qualquer ato de indecência grave com outra pessoa do sexo masculino, será culpável de um crime menor, e se for condenado pelo mesmo ficará sujeito a ser sentenciado, por discricionariedade do tribunal, a prisão por um período de até dois anos, com ou sem trabalhos forçados.

A Comissão ainda observa que as seções 29-33 da Lei de Crimes Sexuais de 2009 requer que os homens sentenciados pelo “delito abominável de penetração anal” sejam registrados como delinquentes sexuais.

²⁷⁴ J-Flag, *Human Rights Violations of Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgender (LGBT) people in Jamaica: A Shadow Report, October 2011*, pág. 20. Este relatório também documenta a violência comum na Jamaica contra pessoas que se associam publicamente com “organizações de direitos de pessoas gaus”, que incluem agressões brutais e assassinatos de ativistas (pág. 20). Ver também, Associação Nacional Antidiscriminação da Jamaica, “*Mob Attack Leaves one Young Man in Critical Condition*”, 27 de outubro de 2015. E *Human Rights Watch, Jamaica: Combat Homophobia*, 18 de julho de 2012.

²⁷⁵ *Human Rights Watch, Hated to Death*, 15 de novembro de 2004. O relatório emitiu uma série de recomendações, algumas das quais se relacionam com proporcionar proteção e terminar com a violência e discriminação estatais contra “educadores” e organizações de defesa de direitos humanos que trabalham com pessoas LGBT e pessoas com VIH/SIDA.

²⁷⁶ *Human Rights Watch, Letter to Prime Minister Golding, Letter Urging Jamaican Government to Protect Rights Defenders and Address Violence and Abuse Based on Sexual Orientation and HIV*, 1 de diciembre de 2004.

²⁷⁷ *Human Rights Watch, Letter to Prime Minister Golding*, 19 de febrero de 2009.

funcionários públicos devem abster-se de fazer declarações que estigmatizem defensores e defensoras, ou que sugiram que as organizações atuam de maneira indevida ou ilegal, simplesmente pelo fato de trabalhar na promoção e defesa dos direitos humanos²⁷⁸. Por causa disso, a CIDH solicitou aos Estados membros da OEA que “contribuíssem de maneira contundente à construção de um clima de tolerância e respeito no qual todas as pessoas, incluindo gays, lésbicas, bissexuais e transexuais, e aqueles que defendem seus direitos, possam expressar seus pensamentos e opiniões sem medo de ser atacadas, sancionadas ou estigmatizadas por isso”²⁷⁹.

168. A criminalização de defensores e defensoras de direitos humanos de pessoas LGBT não ocorre unicamente no contexto de países que criminalizam as relações sexuais consensuais entre pessoas do mesmo sexo, senão que também pode ser observada em outros países da região onde a defesa dos direitos de pessoas LGBT não é bem vista. Nestes países o direito penal é muitas vezes utilizado indevidamente para dificultar as atividades de promoção e defesa dos direitos humanos.

Em 2008, Jorge López Sologaitoa, diretor da *Organización de Apoyo a una Sexualidad Integral*, OASIS, uma organização de direitos humanos dedicada à promoção e defesa dos direitos das pessoas LGBTI na Guatemala, foi preso e falsamente acusado de tentativa de homicídio de uma trabalhadora sexual. Depois de oito meses em prisão domiciliar, as acusações foram declaradas improcedentes por falta de provas. OASIS interpretou esta acusação “como uma continuação da perseguição que Jorge sofreu como defensor dos direitos LGBT”²⁸⁰, pois antes deste incidente Jorge e outros integrantes de OASIS sofreram ameaças e perseguição por seu trabalho. Com efeito, em fevereiro de 2006, a CIDH outorgou medidas cautelares em benefício de Jorge e outros doze integrantes de OASIS, depois de um incidente no qual quatro oficiais de polícia teriam disparado contra um assistente de comunicações e um cliente da organização²⁸¹. Após este ataque, o Ouvidor para Direitos Humanos da Guatemala determinou que o Estado era responsável por violações de direitos humanos contra as duas vítimas, mas em 2009 Jorge foi preso novamente depois de denunciar irregularidades cometidas pelo Ministério Público naquele caso, que ainda não havia chegado ao julgamento. As acusações foram retiradas em setembro de 2009, quando o juiz encarregado determinou que careciam de fundamento²⁸².

²⁷⁸ CIDH, *Segundo relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de dezembro de 2011, para. 124.

²⁷⁹ CIDH, Comunicado para a Imprensa 37/13, *A CIDH insta os Estados Membros a garantir o respeito aos direitos de pessoas LGBTI por parte de funcionários estatais*, 17 de maio de 2013.

²⁸⁰ *Peace Brigades International (PBI)*, *Criminalisation of Human Rights Defenders*, pág. 10.

²⁸¹ CIDH, *Medidas Cautelares 2006*, para. 29.

²⁸² PBI, *Derechos de las minorías sexuales en Guatemala: la lucha por el reconocimiento y la justicia*.

2. A utilização indevida de tipos penais para criminalizar a promoção e proteção dos direitos sexuais e reprodutivos

169. A Comissão recebeu informações sobre casos de criminalização contra defensores e defensoras dos direitos sexuais e reprodutivos como forma de represália devido ao exercício de suas funções, especialmente por ir em contra concepções preestabelecidas ou estereótipos sociais. Nesse sentido, em seu Relatório de 2011, a Comissão destacou que a criminalização a mulheres defensoras que promovem o aborto terapêutico é uma prática recorrente em vários países das Américas onde o aborto está penalizado sem exceções²⁸³.
170. Assim sendo, os estigmas sociais associados com o trabalho relacionado com a sexualidade levaram defensores e defensoras a avaliar constantemente se podem ou não falar dos direitos sexuais e reprodutivos. Segundo informação recebida pela CIDH, são vítimas de incidentes de criminalização, expostos a ataques físicos, e têm seu trabalho estigmatizado, o que afeta sua credibilidade e impede que promovam a proteção de outros direitos. Em muitos casos, o estigma mencionado leva à autocensura²⁸⁴.

Durante seu 147º período de sessões, a CIDH foi informada que na Colômbia, Mónica Roa, diretora de programas da organização *Women's Link Worldwide*, apresentou uma ação de tutela juntamente com outras 1280 mulheres, contra o Procurador e duas de suas Delegadas pela violação do direito à informação e a consequente violação de seus direitos sexuais e reprodutivos, em virtude da divulgação equivocada, incompleta e tergiversada sobre educação sexual, anticoncepcionais, e interrupção voluntária da gravidez. À raiz desta ação, a Procuradora Delegada para a infância, adolescência e família, Ilva Myriam Hoyos, teria impetrado uma demanda penal por injúria e calúnia contra a defensora de direitos humanos Mónica Roa. Na audiência inicial de conciliação prévia, a Procuradora Hoyos estabeleceu como condição para retirar as acusações que a defensora se retratasse de todas as críticas feitas ao seu trabalho como servidora pública na ação de tutela e reproduzidas nos meios de comunicação²⁸⁵. Na sentença T-627 de 10 de agosto de 2012, a Corte Constitucional decidiu a tutela em favor das 1280 mulheres e ordenou ao Procurador e suas Delegadas que retificassem as declarações realizadas como servidores públicos por atentar contra o direito à

²⁸³ CIDH, *Segundo relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de dezembro de 2011, para 287.

²⁸⁴ *Women Human Rights Defenders Coalition*, *Global Report on the Situation of Human Rights Defenders*, janeiro de 2012, pág. 76.

²⁸⁵ *Women's Link Worldwide*, *Avanza denuncia penal de Procuradora Delegada contra Mónica Roa. Fiscalía cita a Audiencia de Conciliación*, 16 de agosto de 2012.

informação em matéria reprodutiva, e violar outros direitos sexuais e reprodutivos. Apesar desta decisão, a ação penal por injúria e calúnia contra Mónica Roa continuou tramitando²⁸⁶.

171. A Relatora das Nações Unidas sobre os defensores dos direitos humanos expressou sua preocupação pelas dificuldades sofridas pelos defensores e defensoras, causadas pela legislação que pretende defender a moral pública. A respeito, indicou ter recebido informações sobre associações que promovem os direitos sexuais e reprodutivos e sofreram represálias por distribuir informação sobre o aborto e guiado mulheres aos serviços médicos adequados. Afirmou em seu relatório que em muitos casos, essas demandas foram interpostas por particulares, organizações e agentes estatais, alegando que essas atividades eram contrárias à lei. A Relatora Especial observou que estas situações também ocorrem em países nos quais os direitos sexuais e reprodutivos são garantidos pelo ordenamento jurídico nacional. Neste sentido, enfatizou que “os defensores dos direitos sexuais e reprodutivos desempenham um importante papel na função de garantir o respeito dos direitos humanos das mulheres. Tais atividades não deveriam sofrer sanções penais [...]. Não se deve tolerar a perseguição judicial contra os defensores dos direitos sexuais e reprodutivos, e cabe aos juízes e promotores exercer uma função essencial nesse sentido”²⁸⁷.

Sobre a Nicarágua, durante o 140º período de sessões, a Comissão recebeu informações sobre a situação de Ana María Pizarro, Juanita Jiménez, Lorna Norori, Luisa Molina Arguello, Marta María Blandón, Martha Munguía, Mayra Sirias, Violeta Delgado e Yamileth Mejía. Estas 9 mulheres, defensoras dos direitos humanos, foram processadas na Nicarágua em 2007 pelo delito de apologia ao crime de aborto e associação criminosa. Segundo a informação disponível, as ações penais foram iniciadas pelas atividades de acompanhamento que as defensoras realizaram a uma menina de 9 anos de idade, que fez um aborto após sofrer um estupro, assim como pela promoção do direito ao aborto terapêutico. Várias organizações da sociedade civil expressaram sua preocupação sobre as ações penais instauradas contra as defensoras por suas atividades de defesa e promoção dos direitos humanos das mulheres. Segundo foi informado pelas

²⁸⁶ CIDH, 147º período ordinário de sessões. Audiência “*Situação dos direitos sexuais e reprodutivos na Colômbia*”. Ver também: *Documento das petionárias e petionários*; Resposta da American Bar Association ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização das defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, setembro 2014.

²⁸⁷ ONU, Assembleia Geral, Conselho de Direitos Humanos, A/67/292, *Relatório da Relatora Especial sobre a situação dos defensores dos direitos humanos*, 10 de agosto de 2012, paras 36-38.

organizações, em 24 de março de 2011, as causas penais foram rejeitadas²⁸⁸.

172. A Comissão recorda que o exercício do direito de defender os direitos humanos não pode estar sujeito a restrições geográficas e implica a possibilidade de promover e defender livre e efetivamente qualquer direito cuja aceitação é patente; os direitos e liberdades previstas na própria Declaração de Defensores e também novos direitos ou componentes de direitos cujo conteúdo ainda é discutido²⁸⁹.

F. A sujeição a processos penais distorcidos, com duração exagerada, e denúncias e acusações falsas baseadas em tipos penais graves

173. A Comissão recebeu informação segundo a qual, na prática muitos dos processos penais iniciados contra defensores e defensoras demoram – ou tramitam de forma acelerada – de maneira exagerada para dificultar seu trabalho em momentos cruciais para as causas que defendem, assim como para atemorizá-los pessoalmente, o que ainda provoca um efeito intimidador que se estende a outras defensoras e defensores à medida que pode gerar um temor de continuar com seus trabalhos de defesa de direitos humanos e ter o mesmo destino. Em algumas ocasiões, a demora nas ações penais ocorre devido a que as audiências são reiteradamente postergadas pela ausência dos advogados, do juiz ou porque a acusação solicita mais tempo para investigar. Em outros casos, defensoras e defensores ficam vinculados a processos por muito tempo, até que estes são finalmente arquivados²⁹⁰.
174. Por ejemplo, algunas organizaciones observaram com preocupação a rapidez com que se emitem ordens de detenção e outras medidas cautelares em detrimento de defensoras e defensores²⁹¹. Em contrapartida, as ações abertas e destinadas a investigar atos de perseguição contra defensoras e defensores geralmente não tramitam com celeridade e eficácia processual²⁹². Por exemplo:

²⁸⁸ CIDH, *Segundo relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de dezembro de 2011, para. 287.

²⁸⁹ CIDH, *Segundo relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de dezembro de 2011, para. 16.

²⁹⁰ PBI, *La criminalización de la protesta social continúa. Acciones penales en contra de defensores y defensoras de derechos humanos: tendencias, patrones e impactos preocupantes*, pág. 3.

²⁹¹ APRODEV, CIDSE e outros, *Criminalización de los y las defensores de derechos humanos en América Latina. Una aproximación desde organizaciones internacionales y redes europeas*, junho de 2012, pág. 7.

²⁹² CIDH, 153º período ordinário de sessões. Audiência de ofício sobre a “*Utilização indevida do direito penal para criminalizar defensoras e defensores de direitos humanos*”, celebrada em 31 de outubro de 2014.

No caso da região de *Bajo Aguán*, em Honduras, algumas organizações da sociedade civil relataram a marcante contradição entre a celeridade de processos judiciais contra defensores, apesar da impunidade que impera no país, especialmente em casos de violações contra defensores. Indicaram que 162 camponeses organizados teriam sido processados por suas atividades de defesa e promoção dos direitos humanos, e mais de 80 deles foram temporariamente encarcerados. Adicionalmente, apontaram violações ao devido processo que foram denunciadas em outubro de 2011 perante a CIDH, e incluem: ações pendentes contra camponeses que datam de 1996-97, dentre as quais há casos sem julgamento até hoje, e outros onde os camponeses continuam presos apesar de já ter cumprido a pena estipulada para o crime²⁹³.

175. As ações penais injustificadas produzem danos pessoais e materiais que molestem, atemorizam e dificultam o trabalho das defensoras e defensores. Isto se agrava pela duração exagerada das ações penais. Neste sentido, a Comissão reitera que, conforme o artigo XVIII da Declaração Americana, toda pessoa deve ter acesso a um processo simples e breve, mediante o qual a justiça o proteja contra atos de autoridade que violem, em seu prejuízo, qualquer dos direitos fundamentais consagrados constitucionalmente²⁹⁴.
176. Além disso, conforme a primeira das garantias estabelecidas no artigo 8 da Convenção Americana, toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza. Sobre a razoabilidade do prazo, a jurisprudência da Corte Interamericana indicou que devem ser considerados quatro elementos: a) a complexidade do assunto; b) a atividade processual do interessado; c) a conduta das autoridades judiciais; e d) a afetação que o transcurso de tempo produz na situação jurídica da pessoa envolvida²⁹⁵.
177. Em relação ao elemento da afetação produzida na situação jurídica da pessoa pelo transcurso do tempo, a Corte Interamericana estabeleceu que, para determinar a razoabilidade do prazo, devem ser tomados em conta, dentre outros elementos, a matéria objeto da controvérsia. Neste sentido, a Corte Interamericana considerou em sua jurisprudência que, se o passar do tempo incide de maneira relevante na situação jurídica do indivíduo, será necessário que o procedimento corra com

²⁹³ APRODEV, CIDSE e outros. *Criminalización de los y las defensores de derechos humanos en América Latina. Una aproximación desde organizaciones internacionales y redes europeas*, junho de 2012, pág. 7.

²⁹⁴ *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem*, artigo XVIII.

²⁹⁵ Corte IDH. *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 3 de abril de 2009. Série C No. 196, para. 112.

maior diligência para que o caso seja resolvido brevemente. Isso implica considerar, além da afetação “jurídica”, o prejuízo que o transcurso do tempo gera para a vítima.

178. A utilização indevida do direito penal contra defensoras e defensores resulta numa série de impactos negativos para aqueles em nível pessoal e coletivo, afetando sua saúde física e provocando efeitos em nível familiar e social. Em particular, tem um impacto negativo na defesa dos direitos humanos. A defensora ou defensor processado penalmente deve gastar seu tempo e recursos em sua defesa processual em detrimento de atender seu trabalho ou de sua organização. Este conjunto de fatores, por sua vez, provoca um efeito intimidador e paralisante na comunidade de defensores e defensoras de direitos humanos, que por medo de represálias, pode acabar deixando de realizar suas tarefas de promoção e proteção dos direitos humanos²⁹⁶, repercutindo assim na sociedade em geral.
179. Neste sentido, a Comissão considera que é particularmente relevante a condição de defensor ou defensora de direitos humanos para determinar se um processo respeitou a garantia do prazo razoável pela afetação que o transcurso do tempo produz na situação jurídica da defensora ou defensor processado, visto que como já observado, as ações penais prolongadas afetam de maneira especial a defensora ou defensor e geram um efeito intimidador em relação ao exercício do direito de defender os direitos humanos.
180. Por outro lado, a Comissão tomou conhecimento que as defensoras e defensores não apenas são submetidos a ações penais prolongadas e baseadas em tipos penais contrários aos parâmetros de direito internacional, mas também são às vezes acusados de delitos como roubo, homicídio e sequestro com base em acusações falsas e provas fabricadas, sem que as defensoras e defensores tenham praticado uma conduta típica, antijurídica ou culpável²⁹⁷. Também existem casos de imputação de tipos penais contra defensores e defensoras que só são aplicáveis a funcionários públicos²⁹⁸. Às vezes, inclusive, os operadores de justiça adaptam os tipos penais para que possam ser aplicados a atos que eles querem sancionar, e assim podem justificar a privação de liberdade das defensoras e defensores. Em alguns casos, a acusação resulta em condenações quando as investigações não são realizadas de maneira independente e imparcial, outorgando pleno valor probatório a testemunhos contraditórios e meios de prova falsos.

²⁹⁶ *Id.*, para. 153.

²⁹⁷ CIDH, 153º período ordinário de sessões. Audiência de ofício sobre a “Utilização indevida do direito penal para criminalizar defensoras e defensores de direitos humanos”, celebrada em 31 de outubro de 2014.

²⁹⁸ Resposta da *Red de la No Violencia contra las Mujeres* (REDNOVI) ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização das defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, setembro 2014; Resposta de Martha Inés Socorro Palomino Lozano ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização das defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, setembro 2014. Sobre esse ponto, a informação indica que foram utilizados tipos penais como a usurpação de funções no México, e o peculato por apropriação na Colômbia, que são crimes de aplicação única e exclusiva a servidores públicos.

Em 2010, no México, José Ramón Aniceto Gómez e Pascual Agustín Cruz, duas autoridades indígenas Nahuas dedicadas a promover o direito de acesso a água na comunidade de Atla, município de Pahuatlán, foram detidos e processados. Sua detenção ocorreu devido a uma denúncia por roubo que teria sido apresentada por um membro da cúpula política local, que indicou que em 27 de outubro de 2009, os dois defensores e mais uma pessoa obrigaram-no a parar seu veículo, arrancaram-no de dentro violentamente, e levaram o automóvel. O denunciante apresentou duas supostas testemunhas presenciais para respaldar sua versão dos fatos. Devido a essa denúncia, em 12 de julho de 2010 foram declarados culpados e condenados a sete anos de prisão e ao pagamento de uma multa pelo suposto roubo do veículo²⁹⁹. Em 23 de novembro de 2010, o Tribunal Superior de Justiça do Estado confirmou a sentença, mas reduziu a pena a 6 anos e 10 meses de prisão. Segundo a Anistia Internacional, sua detenção, processamento e condenação foram uma represália pelo seu trabalho em defesa do direito à água em sua comunidade. Em particular, constataram que cinco dias antes do suposto roubo do carro, o filho do denunciante, Abraham Aparicio teria atacado com um facão o engenheiro encarregado das obras de canalização de água em Atla, e várias pessoas, dentre elas Pascual Agustín Cruz, conseguiram desarmá-lo. Ainda segundo a Anistia Internacional, nesse processo nem o Ministério Público nem a polícia civil cumpriram com seu dever de realizar uma investigação imparcial e independente para determinar os fatos. Não foi feita nenhuma tentativa de entrevistar as inúmeras testemunhas nem de verificar os boletins oficiais sobre o ataque de Abraham Aparicio contra aqueles que realizavam as obras de canalização da água, nem foi corroborado o boletim policial sobre a operação de tomada e resgate do veículo abandonado, nem se tentou determinar seu paradeiro. Tampouco foi examinada a cena do crime, nem foram entrevistadas outras testemunhas, ou avaliada a credibilidade das testemunhas propostas pelo denunciante. Além disso, o processo foi tramitado em espanhol, sem que aos réus fosse garantido um intérprete ou advogado que falasse sua língua, apesar da Constituição garantir este direito. Também indicaram que foi violado o seu direito a uma defesa adequada e ao devido processo, pois o Ministério Público e a autoridade judicial ordenaram que o processo seguisse sem provas além da declaração da suposta vítima³⁰⁰. Segundo informação recebida pela Comissão, em novembro de 2012, a Suprema Corte de Justiça da Nação (SCJN)

²⁹⁹ Anistia Internacional, *Celebramos la liberación de dos presos de conciencia en Puebla*, 9 de novembro de 2012.

³⁰⁰ Anistia Internacional, *Documentación del caso de José Ramón Aniceto Gómez y Pascual Agustín Cruz, Presos de conciencia*, 25 de maio de 2012.

ordenou a liberação imediata dos dois defensores, por considerar que o processo penal foi maculado por uma série de irregularidades que afetaram seu direito de defesa, por falta de provas, falta de imparcialidade das testemunhas de acusação, assim como pela falta de um intérprete e tradutor que falasse sua língua materna³⁰¹.

181. A Comissão reitera o que enfatizou no seu “Segundo Relatório sobre a Situação das Defensoras e dos Defensores nas Américas”, no sentido de que nenhum defensor ou defensora pode ser submetido indefinidamente a um processo penal, pois ao se configurar essa hipótese, está violada a garantia do prazo razoável, que além de ser um elemento essencial para o direito a um julgamento conduzido de acordo com as regras do devido processo, resulta particularmente fundamental para evitar que as denúncias penais injustificadas dificultem o trabalho das defensoras e dos defensores.
182. A Comissão considera que uma decisão judicial oportuna contribui para a revelação pública e concreta da verdade, favorecendo que o defensor ou defensora submetido a um processo não seja estigmatizado em virtude da ação penal, e ao mesmo tempo ajuda que a comunidade de defensores e defensoras não seja intimidada para continuar com suas atividades de denúncia de violações de direitos humanos³⁰². Por isso os Estados devem adotar todas as medidas necessárias para evitar que, através dessas investigações oficiais, tornem-se réus de ações injustas ou infundadas pessoas que de maneira legítima reivindicam o respeito e a proteção dos direitos humanos.

G. As detenções ilegais e arbitrárias

183. A Comissão toma nota que muito frequentemente defensores e defensoras sofrem detenções massivas, especialmente em contextos de manifestações sociais. Muitas vezes, as pessoas detidas nesses episódios são liberadas depois de algumas horas, o que não remove o caráter de arbitrariedade, mas em outros casos, muitos dos detidos ficam privados preventivamente de sua liberdade durante períodos de tempo exagerados.
184. A Comissão recebeu informação sobre a detenção de defensoras e defensores sem nenhuma ordem judicial, com uma ordem sem informação suficiente e específica que permita identificar a pessoa que deve ser capturada, com uma ordem em branco que era preenchida depois da captura, ou então com uma ordem válida que

³⁰¹ Resposta do Centro PRODH ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização das defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, setembro 2014; *El Heraldo* do México, *Ordena SCJN libertad de indígenas de Pahuatlán*, 29 de novembro de 2012.

³⁰² CIDH, *Segundo relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de dezembro de 2011, para. 111.

se executa incorretamente³⁰³, e que é utilizada como mecanismo para impedir a realização de seu trabalho ou privá-los de sua liberdade em momentos cruciais para as causas que defendem³⁰⁴. Segundo informação recebida pela Comissão, em alguns países da região, os advogados que assessoram defensoras e defensores presos no contexto de manifestações também são detidos a fim de dissuadi-los de prestar assistência jurídica a manifestantes³⁰⁵. Por exemplo:

Sobre o Haiti, a Comissão teve conhecimento da suposta detenção arbitrária do defensor de direitos humanos e advogado André Michel, ocorrida em 22 de outubro de 2013.³⁰⁶ Porto Príncipe, Haiti. Segundo informação de conhecimento público, André Michel teria sido detido depois das 18hs com uma ordem de prisão inválida em contravenção ao artigo 24 da Constituição Haitiana. Segundo seu advogado defensor, Mario Joseph, no início de 2013 foi emitida uma ordem de detenção contra André, mas ela não seria válida porque a Ordem dos Advogados do Haiti não havia sido notificada, e isto é um requisito exigido para iniciar ações penais contra advogados de acordo com a lei haitiana. Apesar disso, essa ordem foi utilizada para justificar a detenção de André. Segundo seu advogado defensor, essa detenção constituía uma represália a suas atividades de denúncia contra a corrupção no governo de Martelly.³⁰⁷ assim como às denúncias que teria feito contra a esposa e o filho do Presidente para investigar supostos crimes de corrupção³⁰⁸.

185. Outro dos padrões que chegou ao conhecimento da CIDH refere-se à utilização inapropriada de ordens de prisão que ficam pendentes por vários anos, até serem reativadas “em momentos estratégicos de mobilização e manifestação social”.³⁰⁹ Quando as ordens de prisão são utilizadas desta maneira, produz-se um efeito intimidador na atividade de defesa das defensoras e defensores, pois estes deixam de realizar seu trabalho por temor de ser detidos.

³⁰³ *Human Rights First, Los defensores de derechos humanos acusados sin fundamento, Presos y señalados en Colombia*, fevereiro de 2009, pág.35.

³⁰⁴ CIDH, *Segundo relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de dezembro de 2011, para. 112.

³⁰⁵ Anistia Internacional, “*Usan una estrategia de medio*” *Protección del derecho a la protesta en Brasil*, junho de 2014, pág.13.

³⁰⁶ Resposta da *Human Rights Clinic of the Law School at the University Western New England* ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização das defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, pág. 2.

³⁰⁷ *Institute for Justice & Democracy in Haiti, Human Rights groups denounce illegal arrest of Haitian Lawyer André Michel*, 24 de outubro de 2013.

³⁰⁸ Al Jazeera, *Haiti arrests key anti-corruption lawyer*, 23 de outubro de 2013.

³⁰⁹ PBI, Projeto Guatemala, *Segundo Boletín 2013-No.30*, pág. 10.

Segundo informação fornecida à Comissão, em dezembro de 2013 pelo menos 10 pessoas pertencentes a 12 comunidades Kaqchikeles de San Juan Sacatepéquez, Guatemala, que participam em processos de defesa do território e dos recursos naturais diante da instalação de uma planta de produção de cimento nessa região, contariam com ordens de prisão pendentes, sendo que duas delas estavam pendentes desde 2009. Segundo representantes dessa comunidade, por esse motivo os afetados sentiam-se como “prisioneiros em seus próprios territórios”³¹⁰.

186. Adicionalmente, a Comissão recebeu informação de que às vezes as detenções sem ordem judicial contra defensoras e defensores são justificadas pela flagrância³¹¹ por delitos tipificados de forma ambígua e que diretamente criminalizam o direito de manifestação ou liberdade de expressão, ou pela falsa imputação de crimes graves. Tais detenções podem inclusive incluir o traslado a calabouços³¹² ou quartéis policiais, e às vezes implicam a transferência a outras cidades ou lugares distantes do lugar onde os defensores e defensoras residem ou trabalham, o que restringe o seu acompanhamento jurídico³¹³.

No Peru, mediante a Resolução Administrativa 096-2012-CE-PJ do Conselho Executivo do Poder Judiciário de 31 de maio de 2012, ordenou-se que todos os casos relacionados com manifestações sociais na região de Cusco e Cajamarca fossem transferidos a cortes dos distritos de Ica e Chiclayo³¹⁴. Essa decisão tinha como objetivo evitar que as tensões sociais afetassem a administração de justiça. Organizações da sociedade civil informaram a Comissão que isto provocou um impacto negativo nos acusados que não contavam com recursos financeiros, pois muitos foram prejudicados pelas longas distâncias e não puderam assegurar a presença de seus advogados, o que afetaria seu direito à defesa e o acesso à justiça³¹⁵.

187. A Comissão considera que uma detenção é arbitrária e ilegal quando efetuada à margem dos motivos e formalidades estabelecidas por lei, quando realizada sem observar as normas legalmente exigidas, e quando se desvia das hipóteses de detenção, ou seja, quando praticada para fins distintos àqueles previstos e requeridos por lei. A CIDH também considera que uma detenção para fins

³¹⁰

Id.

³¹¹

DPLF, *Criminalización de los Defensores de Derechos Humanos y de la Protesta Social en México*, pág. 18.

³¹²

Rede INCLIO (*International Network of Civil Liberties Organizations*), *Represión y criminalización de la protesta en el mundo, “Recuperen las calles”*, outubro de 2013, pág. 8.

³¹³

Corporación Acción Humana por la Convivencia y la Paz del Nordeste Antioqueño CAHUCOPANA, Informe sobre la situación de los derechos humanos en la región del Nordeste Antioqueño Colombiano, 2013.

³¹⁴

Resolução Administrativa 096-2012-CE-PJ do Conselho Executivo do Poder Judicial do Peru.

³¹⁵

Frontline Defenders, Defensores y defensoras del medio ambiente en riesgo en Perú, Junho de 2014, pág. 2.

inadequados é em si mesma uma forma de pena antecipada ou sanção extralegal, que vulnera a garantia de um julgamento prévio, e propicia que a denominação arbitrária seja sinônimo de irregular, abusiva, contrária à lei ³¹⁶.

Através de seus relatórios anuais, a CIDH vem documentando a existência de detenções arbitrárias em Cuba. Em seu Relatório Anual de 2013, na seção sobre Cuba, a Comissão indicou que “continua recebendo informações de que o Governo continua com sua tática de levar a cabo detenções arbitrárias de curta duração, praticadas sem ordem judicial contra opositores políticos, defensores de direitos humanos e jornalistas independentes, os quais permanecem incomunicados por períodos que vão desde horas a dias, geralmente em delegacias de polícia. A CIDH caracteriza esta situação como uma tática de repressão política baseada em detenções sistemáticas por várias horas ou poucos dias, ameaças e outras formas de perseguição contra ativistas da oposição. Adicionalmente, a CIDH recebeu informações sobre a aplicação do tipo penal “periculosidade social” contra defensores e defensoras³¹⁷. Sobre esse ponto, em 2014, o Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre Detenção Arbitrária mencionou a aplicação desta figura de “periculosidade social pré-delitiva” consagrada nos artigos 78 a 84 do Código Penal Cubano para sancionar pessoas que, sem ter cometido delitos, demonstram uma conduta perigosa para a sociedade e que os faz propensos a cometer crimes, e que também era utilizada para sancionar os bêbados contumazes e os viciados em drogas, assim como aqueles que expressam opiniões dissidentes³¹⁸.

188. A Comissão recorda que a privação do direito à liberdade de uma pessoa deve estar fundamentada num fato concreto que justifique a detenção. Esse fato concreto deve configurar um crime e estar previsto como tal na lei, e por isso não pode se basear no risco de que uma pessoa pratique um crime³¹⁹.
189. De acordo com os parâmetros interamericanos, detenções realizadas à margem da lei podem ser consideradas arbitrárias, e portanto contrárias ao artigo 7.3 da Convenção, se não cumpridos os seguintes requisitos: i) que a finalidade das medidas privativas de liberdade seja compatível com a Convenção; ii) que as medidas sejam aquelas idôneas para cumprir com a finalidade pretendida; iii) que sejam necessárias, isto é, que sejam absolutamente indispensáveis para lograr a

³¹⁶ CIDH, Relatório No. 35/08, Caso 12.019, Admissibilidade e Mérito, Antonio Ferreira Braga, Brasil, 18 de julho de 2008, Ara. 68.

³¹⁷ Resposta do Grupo Internacional para la Responsabilidad Social Corporativa en Cuba ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização das defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, setembro 2014.

³¹⁸ Grupo de Trabalho sobre a detenção arbitrária, Opiniões adotadas pelo Grupo de Trabalho sobre a Detenção Arbitrária em seu 69 período de sessões (22 de abril a 1 de maio de 2014), A/HRC/WGAD/2014/9, para. 5.

³¹⁹ *Ibid.*, para. 24.

finalidade perseguida e que não exista medida menos lesiva para alcançar o objetivo proposto; e iv) que sejam medidas estritamente proporcionais.³²⁰ Neste sentido, a CIDH considera arbitrária a privação de liberdade de defensoras e defensores quando resultado do exercício do direito de defender direitos ou liberdades consagradas na Convenção Americana³²¹.

190. Neste sentido, tanto a Declaração Americana como a Convenção Americana contêm garantias e obrigações dos Estados para evitar as detenções arbitrárias ou ilegais. Assim sendo, o primeiro instrumento reconhece em seu artigo XXV o direito de proteção contra a detenção arbitrária no qual estabelece que “ninguém pode ser privado da sua liberdade, a não ser nos casos previstos pelas leis e segundo as praxes estabelecidas pelas leis já existentes”. Além disso, indica que “todo indivíduo, que tenha sido privado da sua liberdade, tem o direito de que o juiz verifique sem demora a legalidade da medida, e de que o julgue sem protelação injustificada, ou, no caso contrário, de ser posto em liberdade”.
191. No caso da Convenção Americana, seu artigo 7 reconhece o direito à liberdade pessoal, o qual inclui dois mandamentos, um geral e outro específico. A geral encontra-se no artigo 7.1 e estabelece que toda pessoa tem o direito à liberdade e segurança pessoais. Por sua vez, a parte específica engloba uma série de garantias que protegem o direito de não ser privado de liberdade de maneira ilegal (artigo 7.2) ou de forma arbitrária (artigo 7.3), de ser informado das razões da detenção e das acusações formuladas (artigo 7.4), o controle judicial da privação de liberdade (artigo 7.5), e o direito de impugnar a legalidade da detenção.
192. À luz da jurisprudência do sistema interamericano, quando ocorre uma detenção deve-se informar os motivos e razões para a mesma, o que representa um mecanismo para evitar detenções ilegais ou arbitrárias desde o primeiro momento da privação de liberdade, e garantir o direito de defesa do indivíduo. Por sua vez, o agente que realiza a detenção deve informar numa linguagem simples, livre de floreios técnicos, os fatos e bases jurídicas essenciais nos quais se baseia a detenção.³²² Posteriormente à detenção, deve ser feito um controle judicial imediato da legitimidade da mesma através da apresentação da pessoa presa perante uma autoridade judicial³²³. Segundo a jurisprudência da Corte Interamericana, nos casos de detenção em flagrante, a condução à presença de um

³²⁰ Corte IDH. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de novembro de 2010. Série C No. 218, para. 166.

³²¹ O Grupo de Trabalho da ONU sobre a detenção arbitrária considera que é arbitrária a privação de liberdade que resulta do exercício de direitos ou liberdades proclamados nos artigos 7, 13, 14, 18, 19, 20 e 21 da Declaração Universal de Direitos Humanos, e além disso, para os Estados partes, nos artigos 12, 18, 19, 21, 22, 25, 26 e 27 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. Ver Conselho de Direitos Humanos, Grupo de Trabalho sobre a Detenção Arbitrária, Opiniões adotadas pelo Grupo de Trabalho sobre a Detenção Arbitrária em seu 65 período de sessões (15 a 23 de novembro de 2012), A/HRC/WGAD/2012/56, No 56/20120 (República Bolivariana da Venezuela), para. 2 b).

³²² Corte IDH. *Caso Cabrera García e Montiel Flores Vs. México*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 26 de novembro de 2010. Série C No. 220, para. 105.

³²³ *Id.*

juiz sem demora tem particular importância para evitar a arbitrariedade ou ilegalidade da medida³²⁴.

193. A Comissão considera que as detenções arbitrárias são graves porque põem em situação de vulnerabilidade os defensores e defensoras, e originam um risco real e iminente de que sejam violados outros direitos em detrimento daquelas pessoas³²⁵. Por sua vez, a prática sistemática e reiterada de atentados contra a liberdade dos membros de uma organização num clima de hostilidade contra seu trabalho, pode resultar numa violação da liberdade de associação.³²⁶
194. Com base nas considerações anteriores, a Comissão considera que os Estados devem parar de utilizar as detenções arbitrárias como mecanismo de sanção ou represália contra as defensoras e defensores.

H. A aplicação de medidas cautelares a fim de criminalizar o trabalho de defensoras e defensores

195. A Comissão observa que o início das ações penais contra defensoras e defensores significa, em alguns casos, a adoção de medidas cautelares ou de garantia ao andamento do julgamento ou processo contra os mesmos, tais como a prisão preventiva, a liberdade sob fiança, a obrigação de comparecer periodicamente perante um tribunal, ou a proibição de sair do país. A Comissão também foi informada que, em alguns países, são utilizadas medidas que compreendem a impossibilidade de participar de determinadas reuniões ou ir a determinados lugares. A Comissão tomou conhecimento de que, em alguns casos, os operadores de justiça ditam medidas cautelares sem atender aos fins processuais para as quais elas estão concebidas, mas sim como um mecanismo para impedir o trabalho de defensores e defensoras através de sua privação de liberdade, ou a imposição de outros obstáculos que interferem nas suas atividades de defesa dos direitos humanos.³²⁷
196. Em outras ocasiões, estas medidas são consequência do início de ações penais mediante a aplicação indevida de tipos penais contrários ao princípio de legalidade, através das quais condutas legítimas de defesa dos direitos humanos são incluídas nos tipos penais, e às vezes as medidas cautelares anteriormente mencionadas são adotadas.
197. A Comissão considera que, quando se inicia uma ação penal e o juiz ou júza ordena alguma medida cautelar durante o processo, deve-se observar que essa medida

³²⁴ Corte IDH. *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentença de 1 de fevereiro de 2006, Série C No. 141, para. 88.

³²⁵ Corte IDH. *Caso Valle Jaramillo e outros Vs. Colômbia*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 27 de novembro de 2008. Série C No. 192, para. 69.

³²⁶ CIDH, *Segundo relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de dezembro de 2011, para. 118.

³²⁷ CIDH, *Segundo relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de dezembro de 2011, para. 112.

tenha por finalidade assegurar os fins legítimos do processo. Além de atender os parâmetros internacionais consagrados na Convenção Americana e na Declaração Americana, quando o operador de justiça decreta uma medida cautelar, deve considerar os efeitos negativos que poderia causar no legítimo direito de defender os direitos humanos. Estes parâmetros têm especial importância no caso de defensores e defensoras porque, se desrespeitados, não somente se afeta o direito da pessoa sujeita à medida cautelar, senão que isto tem um impacto nas denúncias, reclamações e reivindicações das vítimas de violações dos direitos humanos, assim como na sociedade em geral, devido ao papel dos defensores e defensoras da consolidação da democracia e do estado de direito.

198. A respeito, observa-se que as medidas cautelares podem entrar em tensão com o princípio de presunção de inocência quando constituem uma sanção antecipada, sem que exista uma sentença definitiva. O princípio de presunção de inocência implica que, como regra geral, o imputado deva estar em liberdade durante o processo penal, e por isso a Comissão considera como parâmetro fundamental de aplicação que, sempre que o perigo de fuga ou entorpecimento da investigação possa ser razoavelmente evitado através da aplicação de uma medida menos nociva para o réu do que aquela solicitada pelo *Parquet*, o juiz deverá optar pela aplicação da medida menos lesiva, seja de forma individual ou combinada³²⁸.

1. Prisão preventiva

199. Os requisitos anteriormente mencionados têm relevância especial no caso da medida cautelar penal mais severa: a prisão ou detenção preventiva da liberdade. A CIDH tem reiterado consistentemente que esta deve ser uma medida cautelar, e não punitiva, e que constitui a medida mais severa que se pode aplicar a uma pessoa processada por um crime. Por esse motivo, segundo as garantias consagradas na Convenção e na Declaração Americanas, sua aplicação deve ter caráter excepcional e ser limitada pelos princípios de legalidade, presunção de inocência, necessidade e proporcionalidade, indispensáveis numa sociedade democrática³²⁹. Assim sendo, sua aplicação deve ser determinada unicamente quando exista risco de fuga ou de destruição de provas³³⁰.
200. No entanto, a Comissão tem conhecimento de que, no caso de defensores e defensoras que são vítimas de processos de criminalização, muitas vezes os promotores procuram acentuar as acusações contra essas pessoas a fim de denunciá-los por crimes mais graves com um pena privativa de liberdade. Isso a fim de justificar a aplicação da prisão preventiva e assim privá-los de liberdade desde o início do processo. Por exemplo, a Comissão recebeu informação de defensores que foram acusados de crimes políticos ou contra a segurança nacional,

³²⁸ CIDH, *Relatório sobre o uso da prisão preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/13, adotado em 30 dezembro 2013, para. 225.

³²⁹ CIDH, *Segundo relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de dezembro de 2011, para. 116.

³³⁰ CIDH, *Relatório sobre o uso da prisão preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/13, adotado em 30 dezembro 2013, para. 143.

que são delitos graves com pena de privação de liberdade³³¹. Adicionalmente, utiliza-se tipos penais vagos ou ambíguos, cujo enunciado dificulta a possibilidade de perceber quais condutas são sancionadas, contribuindo assim para a discricionariedade da atuação dos operadores de justiça para perseguir, por exemplo, defensoras e defensores que participam de manifestações sociais. Nesse ponto, organizações da sociedade civil informaram a Comissão que frequentemente as defensoras e defensores são acusados de crimes inafiançáveis ou tipos penais mais graves para facilitar a decretação da prisão preventiva³³². Também foi informado que, em determinados casos, os meios de comunicação exercem uma pressão nos operadores de justiça no momento de ordenar a prisão preventiva.³³³

201. Sobre a prisão preventiva, a jurisprudência do Sistema Interamericano afirma que ninguém pode ser submetido à detenção ou encarceramento arbitrário, e proíbe a detenção ou prisão através de métodos que, apesar de legais, na prática resultam abusivos ou desproporcionais³³⁴. O princípio geral emanado do artigo 7.2 da Convenção Americana é que a liberdade é sempre a regra, enquanto se resolve sobre a responsabilidade penal de um indivíduo, e a sua privação ou restrição sempre a exceção.
202. Existem ainda outras características que devem revestir uma medida de detenção ou prisão preventiva para cumprir com os instrumentos interamericanos. Em primeiro lugar, a aplicação da medida deve ter caráter cautelar e não punitivo. Isto significa que deve estar destinada a lograr fins legítimos e devidamente relacionados com o processo penal em curso. Não pode se converter em pena antecipada nem ter fins preventivos gerais ou preventivos especiais atribuíveis à pena³³⁵. Em segundo lugar, deve estar fundamentada em elementos probatórios suficientes. Isto quer dizer que deve haver elementos suficientes que permitam presumir que a pessoa submetida a um processo haja participado do ilícito investigado. A suspeita tem que estar baseada em fatos específicos e não em meras conjecturas ou intuição abstrata. Em terceiro lugar, a aplicação da prisão

³³¹ DPLF, *Criminalización de los Defensores de Derechos Humanos y de la Protesta Social en México*, pág. 18.

³³² CIDH, 153º período ordinário de sessões. Audiência de ofício sobre a “Utilização indevida do direito penal para criminalizar defensoras e defensores de direitos humanos”, celebrada em 31 de outubro de 2014.

³³³ Instituto de Defensa Legal, *La prisión preventiva en el Perú: ¿medida cautelar o pena anticipada?*, pág. 103; DPLF, *Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada. Los casos de Argentina, Colombia, Ecuador y Perú*, pág. 168 (mencionando o processo disciplinar contra o juiz Hugo Mollinedo, do distrito judicial do Amazonas, depois de revogar a medida de prisão preventiva contra 4 indígenas processados pelo suposto homicídio de 12 policiais, na base de PetroPeru, e substituir a medida pela presença com restrições para os processados. Em especial, indicou-se que “existem elementos suficientes para presumir que, de maneira consciente ou inconsciente, os operadores de justiça consideram a imprensa como um fator extralegal que influi na tomada de decisões para evitar um questionamento do seu trabalho. Além disso, a revisão dos jornais de La Libertad, Arequipa e Lima, demonstra uma falta de rigorosidade no tratamento de crimes e processos penais, que muitas vezes provoca uma violação da presunção de inocência dos réus. Existe um questionamento explícito contra o juiz que não impõe prisão preventiva ou uma sanção penal. Não se analisa a resolução ou sentença: senão que pressupõe a existência de uma irregularidade e de uma atuação contrária à lei”).

³³⁴ Corte IDH. *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador*. Mérito. Sentença de 12 de novembro de 1997. Série C No. 35 para. 43.

³³⁵ Corte IDH. *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador*. Mérito. Sentença de 12 de novembro de 1997. Série C No. 35 para. 77.

preventiva deve ser reexaminada periodicamente. A prisão preventiva não deve se prolongar quando não subsistam as razões que a motivaram, e deve estar fundamentada na necessidade de assegurar que o detido não impedirá o desenrolar efetivo das investigações e que não eludirá a ação da justiça³³⁶. Do contrário, a privação da liberdade tornar-se-ia arbitrária³³⁷ e também equivaleria, na prática, a uma pena antecipada³³⁸, o que contradiz princípios gerais de direito universalmente reconhecidos³³⁹.

203. A respeito da duração da prisão preventiva, a Corte Interamericana observou que o próprio artigo 7.5 da Convenção “impõe limites temporais à duração da prisão preventiva e, conseqüentemente às faculdades do Estado para assegurar os fins do processo através dessa medida cautelar”³⁴⁰. De acordo com esse artigo, toda pessoa detida tem direito a ser julgada dentro de um prazo razoável ou a ser posta em liberdade, sem prejuízo de que prossiga o processo. Além disso, a Corte Interamericana indicou que esse prazo não pode ser determinado em abstrato, e que no exame da prolongação da detenção preventiva, os fatores para determinar o prazo razoável devem ser avaliados de forma mais estrita e limitada devido à privação de liberdade em questão³⁴¹. Adicionalmente, tanto a CIDH, o Grupo de Trabalho sobre Detenção Arbitrária, os Relatores Especiais das Nações Unidas, e o Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, consideraram que a detenção contínua e indefinida de pessoas sem o devido

³³⁶ Corte IDH. *Caso Suárez Rosero Vs. Equador*. Mérito. Sentença de 12 de novembro de 1997. Série C No. 35 para. 77. Posteriormente, em outros casos como: Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez e Lapo Ñiquez. Vs. Equador*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 21 de novembro de 2007. Série C No. 170, para. 93; *Caso Servellón García e outros Vs. Honduras*. Sentença de 21 de setembro de 2006. Série C No. 152, para. 90; *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentença de 22 de novembro de 2005. Série C No. 135, para. 198; *Caso Acosta Calderón Vs. Equador*. Sentença de 24 de junho de 2005. Série C No. 129, para. 111; Corte IDH. *Caso Tibi Vs. Equador*. Sentença de 7 de setembro de 2004. Série C No. 114, para. 180.

³³⁷ ONU, Comitê de Direitos Humanos, CCPR/C/103/D/1547/2007, Comunicação No. 1547/2007, *Munarbek Torobekov v. Quirguistão*, decisão de 27 de outubro de 2011, para. 6.3; Comitê de Direitos Humanos, CCPR/C/99/D/1369/2005, Comunicação No. 1369/2005, *Felix Kulov*, decisão de 26 de julho de 2010, para. 8.3. No mesmo sentido, Corte IDH. *Caso Bayarri Vs. Argentina*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de outubro de 2008. Série C No. 187, para. 74.

³³⁸ Corte IDH. *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentença de 1 de fevereiro de 2006. Série C No. 141, para. 69; *Caso Acosta Calderón Vs. Equador*. Sentença de 24 de junho de 2005. Série C No. 129, para. 111; *Caso Tibi Vs. Equador*. Sentença de 7 de setembro de 2004. Série C No. 114, para. 180; *Caso “Instituto de Reeducação del Menor” Vs. Paraguai*. Sentença de 2 de setembro de 2004. Série C No. 112, para. 229; *Caso Suárez Rosero Vs. Equador*. Sentença de 12 de novembro de 1997. Série C No. 35, para. 77. Igualmente, CIDH, Relatório No. 86/09, Caso 12.553, Mérito, José, Jorge e Dante Peirano Basso, Uruguai, 6 de agosto de 2009, para. 133; Relatório No. 2/97, Caso 11.205, Mérito, Jorge Luis Bronstein e outros, Argentina, 11 de março de 1997, para. 12; Terceiro relatório sobre a situação dos direitos humanos no Paraguai, OEA/Ser.L/VII.110. Doc. 52, adotado em 9 de março de 2001. Cap. IV, para. 34.

³³⁹ Corte IDH. *Caso “Instituto de Reeducação del Menor” Vs. Paraguai*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 2 de setembro de 2004. Série C No. 112, Para. 229.

³⁴⁰ Corte IDH. *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 17 de novembro de 2009. Série C No. 206, para. 119.

³⁴¹ CIDH, *Segundo relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de dezembro de 2011, para. 168.

respeito do direito ao devido processo é arbitrária e constitui uma clara violação do direito internacional³⁴².

204. Tanto a Comissão quanto a Corte Interamericana estabeleceram que a prisão preventiva só deve ser utilizada em ações penais com fins processuais para cautelar os efeitos do processo, e em virtude disso não podem constituir justificativas para sua aplicação as características pessoais do suposto autor ou a gravidade ou tipo do crime³⁴³, assim como também não podem justificá-la a prevenção de delitos ou a periculosidade do acusado, a possibilidade de que cometa crimes no futuro ou a repercussão social do fato³⁴⁴. Caso o Estado não fundamente e comprove, de maneira clara e motivada, de acordo com cada caso concreto, a presença dos requisitos válidos de procedência da prisão preventiva, esta constituiria uma violação ao princípio da presunção de inocência³⁴⁵.
205. De acordo com as recomendações já formuladas pela CIDH, “a prisão preventiva não deverá ser utilizada em casos de infrações penais menos graves, quando haja mera suspeita sobre a responsabilidade penal do acusado, quando exista a possibilidade de usar outras medidas cautelares para assegurar a apresentação do acusado perante o tribunal, por motivos de “alarme social”, ou com base em conceitos jurídicos vagos ou indeterminados, ou como expectativa da pena a ser futuramente aplicada”³⁴⁶. A Comissão indicou que a abertura de ações penais sem fundamento pode ainda violar os direitos à integridade pessoal, proteção judicial e garantias judiciais, assim como a honra e dignidade das defensoras e defensores de direitos humanos. Isso sem prejuízo das afetações ao exercício legítimo do direito que seja restringido indevidamente através do uso do sistema penal, tais como a liberdade pessoal, a liberdade de pensamento e de expressão ou o direito de reunião³⁴⁷.

³⁴² CIDH, *Grupo de Trabalho da ONU sobre a Detenção Arbitrária, Relator da ONU contra a Tortura, Relator da ONU para os direitos humanos na luta contra o terrorismo, e Relator da ONU sobre a saúde reiteram necessidade de terminar com a detenção indefinida de pessoas na Base Naval de Guantánamo diante da atual crise de direitos humanos*, 1 de maio de 2013; e Grupo de Trabalho sobre a Detenção Arbitrária, Opiniões adotadas pelo Grupo de Trabalho sobre a Detenção Arbitrária em seu 66 período de sessões (29 de abril a 3 de maio de 2013), A/HRC/WGAD/2013/10, 25 de julho de 2013.

³⁴³ Corte IDH. *Caso Bayarri Vs. Argentina*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de outubro de 2008. Série C No. 187, para. 74; Corte IDH. *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentença de 1 de fevereiro de 2006. Série C No. 141, para. 69.

³⁴⁴ CIDH, Relatório No. 86/09, Caso 12.553, Mérito, José, Jorge e Dante Peirano Basso, Uruguai, 6 de agosto de 2009, para. 84.

³⁴⁵ CIDH, *Relatório sobre o uso da prisão preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/13, adotado em 30 dezembro 2013, para. 137.

³⁴⁶ CIDH, *Relatório sobre o uso da prisão preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/13, adotado em 30 dezembro 2013, Recomendações, C.12.

³⁴⁷ *Id.*, para. 82.

2. O pagamento de prestação monetária e outras medidas cautelares

206. Conforme já mencionado, o caráter excepcional da prisão preventiva implica concretamente que os Estados devam fazer uso de outras medidas cautelares menos graves que a privação de liberdade dos acusados enquanto transcorre a ação penal³⁴⁸. Neste sentido, os Princípios e Boas Práticas sobre a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas elaborados pela CIDH indicam que os Estados “deverão incorporar, por disposição legal, uma série de medidas alternativas ou substitutivas da privação de liberdade, em cuja aplicação deverão ser levadas em conta as normas internacionais sobre direitos humanos nessa área”³⁴⁹.
207. No entanto, a Comissão recebeu informação sobre a utilização indevida de outras medidas cautelares dentro dos processos penais a fim de afetar o trabalho das defensoras e defensores. Dentre as medidas empregadas, a Comissão identificou a imposição de fiança, a proibição de se manifestar ou reunir ou visitar certos lugares, a obrigação de comparecer perante um tribunal periodicamente, e a proibição de sair do país. Muitas vezes, a imposição destas medidas, além de cautelar o objetivo do processo, tem por finalidade impor restrições mais graves que acabam interferindo no direito dos defensores e defensoras de defender os direitos humanos. Dentre os exemplos relatados:

A Comissão recebeu informação que indica que na Venezuela um grande número de pessoas foram detidas por agentes de segurança do Estado no contexto das manifestações ocorridas no país durante os primeiros meses de 2014³⁵⁰. Em relação a vários detidos foram ordenadas medidas privativas de liberdade ou medidas substitutivas em virtude de ações penais iniciadas contra eles. Dentre as medidas substitutivas, destacam-se a obrigação de comparecer perante um tribunal cada 30 ou 15 dias, a proibição de sair do país ou da cidade onde reside, e a proibição de se manifestar³⁵¹. Sobre esse ponto, organizações da sociedade civil observaram que, ainda que uma das medidas substitutivas previstas no artigo 242 do Código Orgânico Processual Penal seja a proibição de participar de determinadas reuniões, “esta medida

³⁴⁸ *Id.*, párr. 223.

³⁴⁹ CIDH, *Princípios e Boas Práticas para a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas*, aprovados pela CIDH mediante Resolução 1/08 em seu 131º período ordinário de sessões, celebrado de 3 a 14 de março de 2008, Princípio III.4.

³⁵⁰ Jornais *Ultimas Noticias*, *Desde el 12-F han sido detenidas 2.626 personas por hechos violentos*, 25 de abril de 2014; e *El Tiempo*, *Fiscal dice hay 145 denuncias de violaciones de derechos humanos*, 25 de abril de 2014. De acordo com cifras oferecidas publicamente pela Procuradora Geral da República, desde 12 de fevereiro até 23 de abril de 2014, foram registradas aproximadamente 2.626 detenções de manifestantes.

³⁵¹ Jornal *El Nacional*, *Alfredo Romero publica lista actualizada de detenidos por protestas*, 22 de fevereiro de 2014.

deve estar relacionada com as hipóteses de perigo de fuga ou entorpecimento da investigação, e devem, segundo o próprio artigo, ser determinadas, pelo que a imposição de uma medida genérica de proibição do exercício de um direito é ilegal e inconstitucional”³⁵².

208. Por outro lado, a Comissão identificou que a imposição de fiança dentro dos processos penais tem sido utilizada como um meio de repressão contra determinados grupos de defensores que, por sua situação de vulnerabilidade econômica, não podem pagá-las³⁵³. Esta situação afeta principalmente líderes indígenas e camponeses que não contam com os recursos para pagar os valores tão altos exigidos. Quando o valor da fiança é tão alto que não pode ser quitada pela pessoa detida³⁵⁴, as defensoras e defensores não têm outra alternativa senão permanecer privados de liberdade, o que então afeta o seu trabalho e de suas organizações.
209. A Comissão considera que os Estados devem assegurar que a aplicação de caução monetária seja compatível com critérios de igualdade material, e não constitua uma medida discriminatória para pessoas que não têm capacidade econômica de pagar essas prestações. Adicionalmente, quando se comprove a incapacidade econômica da pessoa processada, deve-se utilizar outra medida substitutiva distinta da privação de liberdade³⁵⁵.
210. A Comissão também teve conhecimento do emprego de medidas cautelares tais como a proibição de se reunir ou manifestar publicamente, como uma estratégia em processos de utilização indevida do direito penal para impedir que as defensoras e defensores participem de manifestações públicas nas que se promove causas sociais ou se denuncia publicamente a corrupção dos governantes. Nesse particular, a CIDH recorda que o direito de reunião é uma ferramenta fundamental para o trabalho de defesa dos direitos humanos, e essencial à expressão crítica política e social das ações das autoridades, assim como para estabelecer posições e planos de ação sobre direitos humanos³⁵⁶. Neste sentido, o direito de realizar manifestações públicas estará protegido pela Convenção sempre que exercido de forma pacífica e sem armas.³⁵⁷

³⁵² Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello, *Hasta que se demuestre lo contrario, Violaciones del debido proceso a personas enjuiciadas por manifestar*, abril 2015.

³⁵³ CIDH, *Relatório sobre o uso da prisão preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/13, adotado em 30 dezembro 2013, para. 232.

³⁵⁴ Resposta do Comité de Familiares de Personas Detenidas y Desaparecidas en México “Alzando Voces”, de Michoacán ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização das defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, setembro 2014.

³⁵⁵ CIDH, *Relatório sobre o uso da prisão preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/13, adotado em 30 dezembro 2013, para. 235.

³⁵⁶ CIDH, *Segundo relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de dezembro de 2011, para. 129.

³⁵⁷ *Id.*

A Comissão tomou conhecimento do processo penal contra três membros da direção do *Comité Ambientalista del Valle de Siria*, em Honduras, organização que trabalha na defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, e que enfocam grande parte do seu trabalho nos impactos da mineração nesse país. Segundo a informação recebida, três diretores da organização e outros 14 ambientalistas foram acusados de “obstruir a execução de um plano de manejo florestal”, tipificado com pena de 4 a 6 de prisão, com base nos fatos ocorridos em 7 de abril de 2010, quando aproximadamente 600 pessoas impediram o corte das árvores que protegem a pequena bacia *Quebrada el Guayabo*, que abastece seis comunidades de água potável. Em 5 de julho de 2011, os acusados tiveram a primeira audiência e lhes foram impostas medidas substitutivas que incluíam a proibição de visitar a área que defendem. Posteriormente, em 20 de fevereiro de 2013, os 17 ambientalistas foram absolvidos das acusações³⁵⁸.

211. A Comissão recorda que as medidas alternativas ou substitutivas à privação de liberdade devem tomar em conta os parâmetros internacionais sobre direitos humanos³⁵⁹. É importante ressaltar que estas medidas alternativas à privação de liberdade devem ter por finalidade garantir a idoneidade do processo, por isso só procedem quando exista perigo de fuga ou de entorpecimento da investigação, e não devem ser utilizadas como um obstáculo para impedir ou restringir o exercício do trabalho de promoção e proteção dos direitos humanos das defensoras e defensores. Igualmente, como algumas destas medidas implicam uma restrição ao gozo de outros direitos, como o direito de circulação, elas devem ser aplicadas com respeito aos princípios de legalidade, necessidade e proporcionalidade³⁶⁰.
212. Os Estados devem garantir que as medidas cautelares impostas a defensoras e defensores submetidos a ações penais cumpram com os parâmetros da Convenção Americana e da Declaração Americana, e que ao implementá-las sejam devidamente considerados os efeitos negativos que a imposição daquelas poderia ter no concernente ao seu trabalho de defesa dos direitos humanos, assim como do direito das vítimas representadas por eles de obter justiça.

³⁵⁸ Resposta de *Peace Brigades International* ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização das defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, setembro 2014.

³⁵⁹ CIDH, *Princípios e Boas Práticas para a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas*, aprovados pela CIDH mediante Resolução 1/08 em seu 131º período ordinário de sessões, celebrado de 3 a 14 de março de 2008, Princípio III.4.

³⁶⁰ CIDH, *Relatório sobre o uso da prisão preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/13, adotado em 30 dezembro 2013, para. 230.

CAPÍTULO 4
EFEITOS DA CRIMINALIZAÇÃO
NAS DEFENSORAS E
DEFENSORES

EFEITOS DA CRIMINALIZAÇÃO NAS DEFENSORAS E DEFENSORES

213. A Comissão tem observado que as distintas formas pelas quais se criminalizam defensores e defensoras provocam impactos negativos tanto de modo individual como coletivo. Além disso, como anteriormente mencionado, submetê-los a processos penais ou a mera ameaça de fazê-lo causa um efeito intimidador e atemoriza defensoras e defensores, que podem deixar de realizar seu trabalho de defesa dos direitos humanos por medo de represálias. A Comissão foi informada de uma série de efeitos observados em defensoras e defensores que foram criminalizados, e que podem ser de longo prazo e até permanentes.

A. *Sequelas físicas e na integridade pessoal*

214. Segundo atestou a CIDH, as ações penais a que são submetidos defensoras e defensores pelas autoridades de maneira injustificada, produzem uma série de impactos pessoais individuais e coletivos. Os efeitos individuais podem incluir temor³⁶¹, angústia, insegurança, frustração e impotência³⁶² assim como estresse, ansiedade, depressão, insônia, isolamento e insegurança da pessoa que sofre tais processos. Estes efeitos não ocorrem apenas quando se abre uma ação penal, senão que também podem ocorrer depois da ameaça de uma eventual detenção. Inclusive a mera emissão de uma ordem de prisão, ainda que esta não seja executada, causa nas defensoras e defensores o temor de vir a ser detidos e provoca incerteza e ansiedade afetando com isso sua saúde física e emocional. Por exemplo:

No Relatório No. 43/96 (Mérito), Caso 11.430 (México), a Comissão concluiu que a abertura de 15 inquéritos policiais e a instrução de 9 ações penais contra uma mesma pessoa, que posteriormente veio a ser absolvida de todas elas, gerou para a vítima o aborrecimento de ter que se defender perante os

³⁶¹ Resposta del *Centro Fray Julián* ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização de defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, setembro 2014.

³⁶² CIDH, *Segundo relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de dezembro de 2011, para. 79.

tribunais, a degradação de ser detido em várias oportunidades, e a humilhação de ser objeto de ataques das autoridades através de meios de comunicação³⁶³. Nesse caso, a Comissão indicou que “a acumulação de ações penais sem fundamento contra um defensor ou defensora podem resultar numa violação do direito à integridade pessoal quando a perseguição causada pela abertura das ações penais afeta o normal desenvolvimento da vida diária e causa grandes desequilíbrios e transtornos na pessoa acusada em processos judiciais e na sua família, cuja severidade fica evidenciada na constante incerteza sobre seu futuro”³⁶⁴. Em consequência, a CIDH declarou que o México havia violado a integridade moral e psíquica protegida pelo artigo 5.1 da Convenção.

215. Sobre seus efeitos físicos, a criminalização pode prejudicar a saúde das defensoras e defensores e de seus familiares. Os processos penais injustificados contra defensores e defensoras podem provocar uma situação de estresse que se agrava nos casos em que aqueles se encontram em situação de detenção, pela incerteza sobre se serão liberados, e quando ou se voltarão a ver seus familiares³⁶⁵.

Em 2011, na Faculdade de Ciências Médicas da *Universidad de Cuenca*, o *Movimiento por la Salud de los Pueblos y Acción Ecológica* apresentou um relatório sobre o estado de saúde de oito defensores de direitos humanos acusados em processos penais baseados no seu trabalho como líderes comunitários na Paróquia Cochapata, Cantón Nabón, Equador. Esse relatório foi elaborado por três médicos e a metodologia incluiu a avaliação da saúde socioambiental através de entrevistas semiestruturadas com líderes comunitários, da saúde física através de anamnese, e da avaliação física e saúde mental, para cuja finalidade foi avaliada a história psicológica (entrevista semiestruturada) e realizados reativos psicológicos e o exame de Goldberg que mede o sofrimento mental, a depressão e a ansiedade, assim como o mini exame mental que avalia o estado cognitivo do paciente e permite detectar demência ou delírios³⁶⁶. A avaliação concluiu que sete

³⁶³ CIDH, *Segundo relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de dezembro de 2011, para. 120.

³⁶⁴ CIDH, Relatório No. 43/96, Caso 11.430, Mérito, José Francisco Gallardo, México, 15 de outubro de 1996, para. 79.

³⁶⁵ CIDH, *Grupo de Trabalho da ONU sobre a Detenção Arbitrária, Relator da ONU contra a Tortura, Relator da ONU para os direitos humanos na luta contra o terrorismo, e Relator da ONU sobre a saúde reiteram necessidade de terminar com a detenção indefinida de pessoas na Base Naval de Guantánamo diante da atual crise de direitos humanos*, 1 de maio de 2013.

³⁶⁶ *Universidad de Cuenca. Facultad de Ciencias Médicas. Informe del Estado de Salud de los Compañeros Criminalizados en la Parroquia Cochapata, Cantón Nabón*, pág. 2.

dos oito pacientes padeciam de sofrimento mental severo e ansiedade, além de depressão. Também constatou que um paciente sofria de depressão severa, e três apresentavam tendências suicidas. Além disso, concluiu que os pacientes examinados viviam sob condições socioambientais desumanas, lógica nômade e isolamento, o que deteriorou sua saúde física e mental. Ainda, todos viviam em terror devido a existência de ordens de prisão, assim como obcecados e traumatizados pela possibilidade de sua detenção, insônia, inanição e abulia³⁶⁷. No que tange à sua saúde física, alguns pacientes teriam demonstrado um quadro de gastrite crônica, anemia, hipertensão arterial, dentre outros problemas de saúde. Segundo informado, os oito defensores examinados nesta oportunidade receberam uma anistia em 2011 pela Assembleia Nacional do Equador, com base em relatório da Comissão de Justiça³⁶⁸.

216. A Comissão reitera que o direito à integridade pessoal inclui a integridade física, psíquica e moral, e constitui um dos valores mais fundamentais numa sociedade democrática.³⁶⁹ Por essa razão, os Estados devem adotar todas as medidas necessárias para garantir que as defensoras e defensores possam realizar suas atividades de denúncia, monitoramento e proteção, livres de atos que coloquem sua integridade pessoal em risco.

B. Efeitos na vida familiar

217. Além dos efeitos que a utilização indevida do direito penal causa na saúde física e mental das defensoras e defensores, a CIDH também foi informada sobre o impacto negativo que pode ter sobre as famílias das defensoras e defensores. Os processos de criminalização impactam de maneira negativa as relações interpessoais das defensoras e defensores, visto que em muitos casos as pessoas submetidas a processos penais terminam obrigadas a se distanciar de seu núcleo familiar, e mudar de residência e inclusive imigrar de sua comunidade, cidade ou país, alterando assim seus projetos de vida, e abandonando seu trabalho cotidiano.³⁷⁰ Adicionalmente, quando a defensora ou defensor é privado de liberdade, a

³⁶⁷ Universidad de Cuenca. Facultad de Ciencias Médicas. Informe del Estado de Salud de los Compañeros Criminalizados en la Parroquia Cochapata, Cantón Nabón, pág. 19.

³⁶⁸ Inredh, *Amnistía para los 7 defensores criminalizados en Nabón*, 6 de dezembro de 2011.

³⁶⁹ Corte IDH. *Caso Montero Aranguren e outros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*. Exceção preliminar, mérito, reparações e custas. Sentença de 5 de julho de 2006. Série C No. 150, para. 85.

³⁷⁰ Resposta do *Centro de Derechos Humanos y Asesoría a Pueblos Indígenas A.C* ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização das defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, setembro 2014.

dinâmica familiar é modificada e seus entes queridos são obrigados a usar todos os seus esforços para obter a liberação da defensora ou defensor criminalizado³⁷¹.

218. Por outro lado, a criminalização afeta de maneira particular as crianças com grau de parentesco com as pessoas criminalizadas. A experiência de ter um parente acusado em processos penais – especialmente quando estiveram presentes no momento da sua captura – pode criar temor nas crianças³⁷². Faz-se mister também destacar o estigma que sofre a família de uma pessoa criminalizada num processo penal, e o impacto em suas relações interpessoais.

As organizações INREDH, CEDHU e a *Clínica Ambiental* realizaram um relatório psicossocial sobre os efeitos causados pelo processo penal levado a cabo contra os “10 de Luluncoto” no Equador. Em 03 de março de 2012, antes da Passeata Plurinacional pela Água, a Vida e a Dignidade dos Povos, sete homens e três mulheres foram detidos num apartamento localizado em Luluncoto, um bairro do sul da capital Quito, mediante uma operação denominada “Sol Vermelho”. Nove dos acusados foram submetidos a prisão preventiva, e uma obteve medidas substitutivas por estar grávida. Após nove meses na prisão, os sete homens foram liberados devido a um *habeas corpus*, enquanto as duas mulheres permaneceram em prisão preventiva. Em fevereiro de 2013, o Terceiro Tribunal de Garantias Penais de Pichincha condenou-os a um ano de prisão por tentativa de terrorismo, período que coincide com aquele no qual quase todas as defensoras e defensores estiveram em prisão preventiva³⁷³. O relatório psicossocial elaborado pelas organizações indica, dentre outros impactos sociais oriundos desse processo penal, os seguintes: “a) a forma de vida dos detidos desapareceu, seu trabalho, estudos, seus projetos e construção familiar; b) a família sofreu deterioração econômica pelos deslocamentos e estadias provocadas pelas visitas à prisão, além das custas legais incorridas; c) as relações

³⁷¹ Resposta do Centro PRODH ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização das defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, setembro 2014.

³⁷² O Relatório Temático “*Los Escenarios de la criminalización a defensores de derechos humanos y de la naturaleza en Ecuador*”, emitido pela Defensoria dos Cidadãos do Equador, menciona os efeitos que a utilização indevida poderia ter nas crianças. Observa que “no caso dos moradores do Recinto San Pablo de Amalí, segundo o relatório do Diretor da UDT-T do INNFA, apresentado em 24 de janeiro de 2007, através do memorando No. 031-CL.GDA.2007, os meninos e as meninas são os mais afetados emocionalmente pela presença militar: “neste embate entre as partes, são os menores de idade os que saem perdendo, eles expressam seu temor dos militares que se encontram na zona; por tudo que eles estão fazendo contra seus pais e familiares, por exemplo as prisões dos dirigentes da comunidade por fazer oposição a esta construção, detenções e abusos que ocorrem na presença de seus filhos, e que de alguma maneira causaram um trauma nas crianças da comunidade”. Defensoria dos Cidadãos do Equador, Relatório Temático, “*Los Escenarios de la Criminalización a Defensores de Derechos Humanos y de la Naturaleza en Ecuador: Desafíos para un Estado Constitucional de Derechos*”, pág. 50.

³⁷³ Organizações da sociedade civil observaram que “os juízes encarregados dos casos em que são julgados defensores de direitos humanos e do meio ambiente usualmente ditam sentenças condenatórias ao mesmo tempo em que os acusados são mantidos em prisão preventiva; assim ocorreu com os 10 de Luluncoto, que estiveram presos por um ano, e os estudantes do Central Técnico condenados a 21 dias de prisão”. Ver INREDH - *Ecuador / 10 meses de prisión para defensor de Intag*, 15 de fevereiro de 2015.

familiares foram profundamente afetadas. A experiência familiar desse processo foi traumatizante: a detenção, buscas e apreensão, os impactos e estigma resultantes”. Adicionalmente, apontaram que os impactos psicossociais incluem: “a) os impactos psicológicos diretamente associados aos momentos da detenção, processo judicial e diligências de busca e apreensão. Muitos membros das famílias apresentam sintomas de estresse pós-traumático; b) No caso em questão, vários familiares apresentavam quadros de ansiedade generalizada, acanhamento, tendência ao isolamento, sofrimento mental severo, insônia, abulia, anorexia; c) Ainda, os familiares dos detidos apresentavam uma importante preocupação com o estigma gerado pelo processo judicial e os problemas que os detidos teriam para sua reintegração social e profissional”.³⁷⁴

219. A CIDH ressalta que a Convenção Americana reconhece o direito de toda pessoa de proteção contra ingerências arbitrárias ou ilegais em sua família, o qual forma parte do direito à proteção da família e das crianças, e também é reconhecido expressamente pelos artigos 12.1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, V da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, 17 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, e 11.2 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.³⁷⁵ Portanto, a CIDH solicita aos Estados que respeitem e garantam o direito à família e os direitos das crianças, e se abstenham de criminalizar defensoras e defensores como represália por seu trabalho, além de garantir que terceiros não façam uso indevido do poder punitivo do Estado.

C. Impactos sociais

220. A criminalização também pode ter efeitos sociais quando afeta estruturas, lideranças, e a capacidade de funcionamento grupal e símbolos coletivos³⁷⁶. Neste sentido, ao criminalizar pessoas que desempenham funções significativas numa sociedade, povo ou comunidade, como líderes sociais e comunitários ou autoridades indígenas, isto gera um impacto muito negativo na coletividade, pois não é apenas a pessoa processada criminalmente que é afetada, senão também a sociedade ao seu redor, pois a pessoa é impedida de exercer sua posição de representação, liderança ou autoridade. Sobre esse ponto:

A Comissão recebeu informação sobre mulheres defensoras na região de Cajamarca, Peru, as quais manifestaram que após ser criminalizadas, teriam perdido apoio social, limitando assim sua

³⁷⁴ Resposta de INREDH ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização das defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, outubro 2014.

³⁷⁵ Corte IDH. *Condição Jurídica e Direitos Humanos da Criança*. Opinião Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Série A No. 17, solicitada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, para. 71.

³⁷⁶ *Id.*, pág. 27.

participação em manifestações. Uma das defensoras indicou que, depois de sua detenção, passou-se a questionar seu papel no movimento. Destacou ainda que este fato provocou temor pela segurança de sua família, especialmente do seu pai que é um líder comunitário contrário ao projeto de mineração “Conga”³⁷⁷.

221. A utilização indevida do direito penal também pode provocar divisão na comunidade, pois um processo penal contra um defensor ou defensora gera desconfiança e insegurança coletiva, bem como um clima de medo, ameaças, acusações e ostracismo social. Por exemplo:

No Relatório de Mérito 176/10, a Comissão analisou uma série de alegações de violações de direitos humanos consagrados na Convenção Americana em detrimento de várias autoridades tradicionais, dirigentes e ativistas do povo indígena Mapuche, no Chile. Na petição, alegou-se que vários líderes teriam sido processados e condenados por supostos atos terroristas com base numa normativa penal ambígua, genérica e aplicada de forma discriminatória, em virtude da origem étnica das vítimas e sua posição de *Lonkos*, i.e. dirigentes e ativistas do povo indígena Mapuche. A CIDH determinou que os fatos alegados violaram os artigos 8, 9, 13, 23 e 24 da Convenção Americana, em relação com as obrigações estabelecidas nos artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento, e destacou o impacto dessas violações na integridade sociocultural do povo Mapuche. A CIDH destacou que, para o povo indígena Mapuche, a criminalização de suas autoridades tradicionais, os *Lonkos* e os *Werkén*, constitui uma violação com consequências sobre o tecido social coletivo. Tradicionalmente, os *Lonkos* Mapuche lideram os processos de decisão sobre assuntos políticos, econômicos, militares e administrativos da comunidade, e geralmente também lideram os processos religiosos e espirituais, pois possuem a sabedoria ancestral e presidem as cerimônias importantes, como as *guillatun* (orações). Os *Werkén*, por sua vez, são homens de confiança e mensageiros dos *Lonkos*, assim como servem de aliança entre famílias e comunidades. Os *Lonkos* e os *Werkén* formam a direção comunitária do povo Mapuche, portanto são peças chave na sua estrutura sociocultural. Segundo a CIDH, a atuação das autoridades judiciais não apenas impediu o cumprimento das responsabilidades culturais das autoridades indígenas, e obstaculizou a realização de funções

³⁷⁷ Resposta da *Unión Latinoamericana de Mujeres* (ULAM) ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização das defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, setembro 2014.

governamentais e rituais, dentre outras, mas também significou um atentado à própria dignidade do povo Mapuche como um todo³⁷⁸.

222. Em sua decisão sobre este caso, a Corte Interamericana também concluiu que a fundamentação das sentenças contra autoridades indígenas denotavam estereótipos e prejuízos, e configuravam uma violação ao artigo 24 da Convenção Americana. Além disso, a Corte concluiu que a imposição de penas desproporcionais sobre o exercício efetivo dos direitos políticos nos casos dos líderes provocou uma violação não só individual, mas também coletiva nos membros do povo Mapuche representados por aqueles³⁷⁹.
223. A criminalização através de ações penais infundadas também gera estigmatização contra a pessoa criminalizada e seus familiares. Isto pode fazer com que a pessoa e seus familiares sejam vistos com suspeita por suas comunidades, e como objetos de uma acusação da qual não podem se livrar. Esse estigma também produz a criminalização de sua conduta, o que também causa rejeição em seu meio social. Além disso, no caso das defensoras, observa-se que a criminalização não só tem um efeito inibidor nas suas atividades de defesa dos direitos humanos, mas também aumenta e exacerba desigualdades sociais existentes³⁸⁰.
224. A estigmatização gerada pelos processos de criminalização dificulta que a vítima encontre apoio em relação aos efeitos jurídicos e pessoais de sua situação, pois frequentemente é isolada social e familiarmente. Em alguns casos, os familiares ou pessoas próximas preferem distanciar-se da vítima, porque a criminalização também pode terminar maculando pessoas que mostram solidariedade ou apoio às vítimas da criminalização. Por sua vez, o estigma que acompanha a criminalização pode expor as defensoras e defensores a atos de violência³⁸¹. Em seu Relatório de 2006, a CIDH identificou com preocupação que declarações de agentes do Estado colocaram defensoras e defensores, assim como suas organizações, em situação de risco e vulnerabilidade³⁸².

³⁷⁸ A CIDH também concluiu que era inaceitável utilizar a legislação antiterrorista como um instrumento para silenciar os protestos, mobilizações e manifestações sociais do povo Mapuche, as quais constituem formas de expressão protegidas sob a Convenção Americana, e historicamente foram destinadas à recuperação de suas terras ancestrais. CIDH, Relatório No. 176/10, Casos 12.576, 12.611 e 12.612, Mérito, Segundo Aniceto Norín Catriman, Juan Patricio Maríneo Saravia, Victor Ancalaf Llaupe e Outros, Chile, 5 de novembro de 2010, paras. 212 e 218.

³⁷⁹ Corte IDH. *Caso Norín Catrimán e outros (Dirigentes, membros e ativista do Povo Indígena Mapuche) Vs. Chile*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 29 de maio de 2014. Série C No. 279, paras. 228, 230, 383-385.

³⁸⁰ Resposta de *Latin American Mining Monitoring Programme* ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização das defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, setembro 2014.

³⁸¹ Carlsen, Laura, *Mexico's False Dilemma: Human Rights or Security*, 10 Nw. U. J. Int'l Hum. Rts. 146, 2.

³⁸² CIDH, *Relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores dos direitos humanos nas Américas*. OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev. 1, 7 de março de 2006, para. 334.

225. No mesmo sentido, a Relatora Especial das Nações Unidas para defensores de direitos humanos indicou que a estigmatização torna defensoras e defensores vulneráveis a ataques, agressões, e inclusive assassinatos, principalmente perpetrados por atores não estatais³⁸³, pois são percebidos em geral pela população como perturbadores da ordem³⁸⁴. Finalmente, outro dos efeitos sociais da criminalização é que a comunidade é obrigada a aceitar impactos graves no seu modo de vida e assimilação forçada, por temor de sofrer as mesmas consequências em caso de oposição³⁸⁵.
226. A Comissão considera indispensável que os Estados reconheçam pública e indiscutivelmente o papel fundamental exercido pelas defensoras e defensores, legitimando assim o seu trabalho. A realização de campanhas de reconhecimento é especialmente importante no seio das comunidades nas quais trabalham as defensoras e defensores, para eliminar o estigma e reduzir o risco que recaí sobre os mesmos como consequência dos processos de criminalização aos quais são submetidos.

D. Efeitos a longo prazo na defesa dos direitos humanos e outras sequelas

227. A principal repercussão da criminalização através da utilização indevida do direito penal é sentida no próprio direito de defender os direitos humanos. A criminalização não afeta somente o defensor ou defensora processado, que tem que dedicar seu tempo e recursos na sua defesa judicial, em detrimento de seu trabalho e de sua organização. A criminalização também gera um efeito intimidador e paralisante em outros defensores e defensoras, que talvez se abstenham de realizar suas tarefas de promoção e proteção dos direitos humanos por medo de sofrer retaliações³⁸⁶, o que afeta a sociedade em geral, pois defensoras e defensores denunciam, apresentam reclamos e reivindicações sociais e coletivas que contribuem à realização do estado de direito e da democracia, através do combate à impunidade³⁸⁷.
228. A Comissão recebeu informações indicando que a criminalização contribui para a desarticulação e o enfraquecimento das organizações³⁸⁸. Particularmente, a CIDH foi informada que a criminalização “muitas vezes consegue desestabilizar as bases

³⁸³ ONU, Assembleia Geral, Conselho de Direitos Humanos, A/HRC/25/55, *Relatório da Relatora Especial sobre a situação dos defensores dos direitos humanos*, Margaret Sekaggya, 23 de dezembro de 2013, para. 58.

³⁸⁴ ONU, Assembleia Geral, Conselho de Direitos Humanos, A/HRC/25/55, *Relatório da Relatora Especial sobre a situação dos defensores dos direitos humanos*, Margaret Sekaggya, 23 de dezembro de 2013, paras.32-33.

³⁸⁵ Carlos Martin Beristain, *Manual sobre perspectiva psicossocial en la investigación de derechos humanos*, Hegoa-CEJIL, 2010, pág. 28.

³⁸⁶ Corte IDH. *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 3 de abril de 2009. Série C No. 196, para. 153.

³⁸⁷ CIDH, *Segundo relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas*. OEA/SER.L/V/II/Doc.66, adotado em 31 de dezembro de 2011, para. 21.

³⁸⁸ Resposta do CEDHU ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização das defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, setembro 2014.

das organizações, que frequentemente se mostram temerosas de voltar a participar de manifestações, especialmente diante da ameaça das autoridades de acusá-las de crimes, ou de reativar ações penais”³⁸⁹. Por exemplo:

No contexto do procedimento de medidas provisórias perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no assunto Liliana Ortega e outras sobre a Venezuela, as representantes fizeram alusão à existência de “uma campanha de criminalização contra a organização COFAVIC, que se intensifica cada vez que esta organização não governamental tem alguma participação relevante perante o sistema interamericano, ou quando ganha visibilidade pública denunciando casos de violações de direitos humanos. Como consequência desta prática de intimidação, essa organização é obrigada a diminuir drasticamente suas aparições públicas e o deslocamento de seus membros”³⁹⁰.

229. Essa situação é mais grave ainda em países nos quais existe um contexto de impunidade³⁹¹. No Caso Luna López contra Honduras perante a Corte Interamericana, a Comissão indicou que, considerando que as ameaças e o posterior assassinato do senhor Luna López ocorreram em virtude de sua defesa do meio ambiente como servidor público, isto teria um impacto negativo sobre outros defensores de direitos humanos pelo temor causado, o que poderia reduzir diretamente as possibilidades de que essas pessoas exerçam seu direito a defender os direitos humanos através de denúncias³⁹². Este exemplo também demonstra o eventual impacto:

Em relação com o Haiti, em 27 de novembro de 2013, a Comissão Interamericana outorgou medidas cautelares em favor de Patrice Florvilus e os membros da organização *Défense des Opprimés* para proteger sua vida e integridade pessoal, devido a uma série de ameaças, atos de perseguição supostamente realizados em represália ao trabalho desempenhado em defesa dos direitos humanos no Haiti³⁹³. Sobre essa medida, os requerentes expressaram que as campanhas de desprestígio e perseguição empreendidas por autoridades afetaram negativamente seu trabalho. Indicaram que, em especial, as campanhas de perseguição e vigilância policial contra Patrice Florvillus e sua organização tiveram um

³⁸⁹ Resposta da *Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY)* ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização das defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, setembro 2014.

³⁹⁰ Corte IDH. *Resolução de 9 de julho de 2009*, Medidas Provisórias sobre a Venezuela, Assunto Liliana Ortega e Outras, pág. 8.

³⁹¹ Corte IDH. *Caso Cantoral Huamaní García Santa Cruz Vs. Peru*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 10 de julho de 2007. Série C No. 167, para. 146.

³⁹² Corte IDH. *Caso Luna López Vs. Honduras*. Sentença de 10 de outubro de 2013. Série C No 269, para. 111.

³⁹³ CIDH, *Resolução 10/2013* medida cautelar no. 304-13 sobre a República di Haiti, 27 de novembro de 2013.

impacto severo neles e em suas famílias. Desde que quatro homens identificados como policiais visitaram suas dependências e ameaçaram os funcionários, em 11 de agosto de 2013, todo o pessoal temia pelas suas vidas e de suas famílias. Nesse sentido, segundo afirmaram os requerentes, as ameaças provocaram tamanho impacto na organização, que o pessoal estava mais preocupado em resguardar sua vida e a de seus colegas que continuar sua luta em favor dos oprimidos³⁹⁴.

230. Os órgãos do sistema interamericano indicaram que as represálias a defensoras e defensores de direitos humanos têm um efeito multiplicador muito mais abrangente que o impacto pessoal no defensor ou defensora, pois quando a agressão é uma represália à sua atividade, ela produz um efeito intimidador que se estende àqueles que defendem causas similares³⁹⁵, o que repercute na proteção e promoção dos direitos humanos.
231. Em seu “Segundo Relatório sobre a Situação das Defensoras e Defensores de Direitos Humanos nas Américas”, a Comissão indicou que “é razoável afirmar que a mera existência da norma penal aplicada durante cinco anos [...] em detrimento da pessoa que havia feito denúncias por violações de direitos humanos dissuade outras pessoas de apresentar denúncias em matéria de direitos humanos e inclusive de emitir qualquer opinião crítica sobre a atuação das autoridades. Isto é consequência da ameaça permanente que pesa sobre a cabeça das pessoas de ser submetidas a processos penais que possam levar a graves sanções penais e pecuniárias”³⁹⁶. Nas mesmas linhas, a CIDH fez referência à criminalização das manifestações sociais, indicando que ela tem “um efeito intimidador sobre aqueles setores da sociedade que expressam seus pontos de vista ou críticas sobre a gestão de governo, ou como forma de incidência nos processos de decisão e nas políticas estatais que os afetam diretamente”³⁹⁷.
232. Segundo o Relator Especial sobre a promoção e proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais na luta contra o terrorismo, Martín Scheinin, a criminalização “pode não somente resultar em apoio para atuações ilegítimas contra a defesa pacífica dos direitos humanos, mas também deturpa a ideia fundamental de que toda pessoa tem direito de reivindicar todos os direitos humanos e disfrutar deles”³⁹⁸.

³⁹⁴ Resposta da *Human Rights Clinic of the Law School at the University of Western New England* ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização das defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, pág. 2.

³⁹⁵ CIDH, *Segundo relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas*. OEA/SER.L/V/II/Doc.66, adotado em 31 de dezembro de 2011, para. 25.

³⁹⁶ CIDH, *Segundo relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas*. OEA/SER.L/V/II/Doc.66, adotado em 31 de dezembro de 2011, para. 96.

³⁹⁷ CIDH, *Relatório Anual de 2005*, Relatoria para a Liberdade de Expressão 2005, cap. V, para. 97.

³⁹⁸ ONU, Assembleia Geral, Conselho de Direitos Humanos, A/HRC/16/51/Add.3, Relatório do Relator Especial sobre a promoção e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais na luta contra o terrorismo, Martín Scheinin, 15 de dezembro de 2010, pág. 18.

233. Neste sentido, a CIDH considera que os Estados têm o dever especial de proteger e outorgar as garantias efetivas e adequadas para que os defensores de direitos humanos possam realizar livremente suas atividades, evitando atos que limitem ou dificultem seu trabalho, visto que o trabalho realizado por eles constitui uma contribuição positiva e complementar aos esforços do Estado desde a sua posição especial de garantir os direitos das pessoas sob sua jurisdição. Nesta linha de ideias, a prevalência dos direitos humanos num Estado democrático justifica-se em grande medida no respeito e liberdade brindados aos defensores em seu trabalho³⁹⁹.

E. Efeitos econômicos

234. A criminalização produz efeitos econômicos negativos nas defensoras e defensores já que os gastos econômicos são consequência direta de uma ação judicial. O defensor ou defensora deve, antes de tudo, contratar um advogado particular, ou recorrer a defensores públicos se não possui os fundos para custear sua defesa. Além disso, em alguns casos, será obrigado a pagar prestações pecuniárias para recuperar sua liberdade. Segundo informação recebida pela CIDH, alguns defensores e defensoras devem recorrer a créditos e empréstimos para pagar caução ou fianças, ou permanecem em prisão preventiva. Ambas circunstâncias afetam a situação econômica das defensoras e defensores e de suas famílias.
235. As defensoras e defensores também devem custear sua mobilização para as diligências processuais⁴⁰⁰. As audiências são frequentemente adiadas, o que implica que as defensoras e defensores devem viajar repetidamente aos tribunais domésticos, o que incrementa seus gastos com transporte e alimentação. Por outro lado, muitas das pessoas criminalizadas perdem seu trabalho ou fonte de renda, seja pela privação temporária ou prolongada de sua liberdade, o que afeta enormemente a economia familiar.
236. A prisão das defensoras e defensores afetados é especialmente grave para a dinâmica familiar, pois obriga seu cônjuge ou companheiro a atuar como principal responsável ou responsável exclusivo pelo custeio das despesas do lar⁴⁰¹.
237. Ainda, como expressaram algumas organizações perante a CIDH, nos casos de pessoas privadas de liberdade, o custo econômico é dramático para a família, “provocando inclusive a necessidade de colocar filhos menores para trabalhar,

³⁹⁹ Corte IDH. Resolução da Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de maio de 2014. Medidas Provisórias sobre a Colômbia. Assunto Danilo Rueda, para. 16.

⁴⁰⁰ Defensoria dos Cidadãos do Equador. Relatório Temático. *Los Escenarios de la Criminalización a Defensores de Derechos Humanos y de la Naturaleza en Ecuador: Desafíos para un Estado Constitucional de Derechos*, pág. 26. Resposta da *Acción Ecológica* ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização das defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, setembro 2014. Resposta do *Centro de Derechos Humanos de los Pueblos del Sur de Veracruz “Bety Cariño”* ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização das defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, setembro 2014.

⁴⁰¹ CIDH, 149º período ordinário de sessões, Audiência “*Derechos Humanos e manifestação social na Guatemala*”, celebrada em 28 de outubro de 2013.

particularmente quando se trata de famílias de camposeses e quando a pessoa detida era responsável pelo sustento econômico familiar”.⁴⁰²

238. Finalmente, a criminalização e a estigmatização das defensoras e defensores afeta seu trabalho e as fontes de financiamento para o mesmo, pois uma vez deslegitimadas as organizações, as entidades financiadoras mostram-se reticentes a realizar contribuições econômicas por medo de, com isso, ser eventualmente associadas com atividades ilegais⁴⁰³. Por essa razão, a CIDH considera indispensável que os Estados adotem políticas globais para defensoras e defensores de direitos humanos que lhes permitam realizar seu trabalho num ambiente seguro.

⁴⁰² PBI, *La criminalización de la protesta social continúa. Acciones penales en contra de defensores y defensoras de derechos humanos: tendencias, patrones e impactos preocupantes*, pág. 4.

⁴⁰³ FIDH, Relatório Anual 2013, *Violaciones del derecho a la financiación: del hostigamiento a la criminalización*, 2013, pág. 74.

CAPÍTULO 5
PRINCÍPIO DE LEGALIDADE E
MEDIDAS DESTINADAS A
PREVENIR A UTILIZAÇÃO
INDEVIDA DO DIREITO PENAL E
PROTEGER O DIREITO DE
DEFENDER OS DIREITOS

PRINCÍPIO DE LEGALIDADE E MEDIDAS DESTINADAS A PREVENIR A UTILIZAÇÃO INDEVIDA DO DIREITO PENAL E PROTEGER O DIREITO DE DEFENDER OS DIREITOS

A. *A elaboração de tipos penais conforme o princípio de legalidade*

239. Como discutido no Capítulo II, os processos de utilização indevida do direito penal contra defensoras e defensores são iniciados através da aplicação de tipos penais que criminalizam diretamente atividades legítimas de defesa dos direitos humanos, como no caso daquelas figuras penais que restringem o exercício do direito de manifestação social ou dos delitos de desacato, que criminalizam atividades legítimas compreendidas no direito à liberdade de expressão.
240. Também persiste o problema da criminalização mediante a aplicação indevida de tipos penais redigidos de maneira ambígua ou vaga, com modalidades de participação pouco claras, ou então, sem especificar o dolo ou a intencionalidade que são requeridos para que a conduta seja considerada ilícita, o que impede que se conheçam adequadamente as condutas sancionadas. Esta última hipótese permite ampla discricionariedade dos operadores de justiça, que podem fazer uso destes tipos penais vagos ou ambíguos em detrimento de defensores ou defensoras. Neste sentido, a Comissão tem conhecimento da aplicação de tipos penais contrários ao princípio de legalidade e à presunção de inocência em detrimento de defensores e defensoras, em relação a manifestações sociais. Por exemplo:

Em 2003, oito dirigentes e ativistas do Povo Indígena Mapuche, no Chile, foram condenados como autores de delitos terroristas, tipificados na Lei N° 18.314.⁴⁰⁴. Sobre o particular, a Comissão

404

O artigo 1 dessa lei estabelecia que “constituirão crimes terroristas aqueles enumerados no artigo 2, quando neles concorrer alguma das seguintes circunstâncias: 1. Que o crime seja praticado com a finalidade de produzir na população ou em parte dela o temor justificado de ser vítima de delitos da mesma espécie, seja pela natureza e efeitos dos meios utilizados, seja pela evidência de que obedece um plano premeditado de atentar contra uma categoria ou grupo determinado de pessoas. Presumir-se-á a finalidade de produzir esse temor na população em geral, salvo que conste o contrário, quando o crime é praticado mediante artifícios explosivos ou incendiários, armas de grande poder destrutivo, meios tóxicos, corrosivos ou infecciosos, ou outros que possam ocasionar grande estrago, ou mediante o envio de cartas, pacotes ou objetos similares, de efeitos explosivos ou tóxicos (...)”.

considerou em uma decisão sobre um caso individual que a referida lei tipifica condutas que não teriam natureza nem gravidade terrorista sob o direito internacional. E ainda, declarou que a reforma à Lei Antiterrorista de 2010, através da qual se eliminou a “presunção de finalidade terrorista”, não significou uma modificação substancial que a tornasse compatível com o princípio de legalidade, por ser uma troca de estrutura na qual se conserva uma terminologia idêntica à anterior. Por sua parte, a Corte Interamericana indicou sobre o mesmo caso que a tipificação de crimes implica que a conduta sancionada seja delimitada da forma mais clara e precisa possível, visto que nessa tipificação, a especial intenção ou finalidade de produzir “terror na população em geral” é um elemento fundamental para distinguir a conduta de caráter terrorista daquela que não. Em consequência, resolveu “que a mencionada presunção de que existe tal intenção quando ocorrem determinados elementos objetivos (dentre eles, ‘o fato de cometer o crime mediante artifícios explosivos ou incendiários’) viola o princípio de legalidade consagrado no artigo 9 da Convenção, e também a presunção de inocência prevista no artigo 8.2 da mesma”⁴⁰⁵.

241. Na opinião da Comissão, a determinação das condutas que serão tipificadas como crimes, e sobre as quais se deve aplicar o poder punitivo do Estado, corresponde primordialmente a este, em cumprimento com sua política criminal⁴⁰⁶. No entanto, a partir do artigo 9 da Convenção Americana, que consagra o princípio de legalidade, surgem certos elementos que devem ser observados pelos Estados quando exercem sua faculdade de definir os tipos penais.
242. O princípio de legalidade possui duas dimensões: formal e material. A legalidade formal exige a elaboração de normas jurídicas adotadas por órgão legislativo, de acordo com o procedimento estabelecido pelo direito interno de cada Estado, por razões de interesse geral e para a finalidade específica buscada. Isso significa que as normas sejam emitidas em função do bem comum⁴⁰⁷. Por essa razão, os Estados

⁴⁰⁵ Corte IDH. *Caso Norín Catrimán e outros (Dirigentes, membros e ativista do Povo Indígena Mapuche) Vs. Chile*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 29 de maio de 2014. Série C No. 279, para. 171. Durante o 154º período ordinário de sessões da CIDH, foi realizada em 17 de março de 2015 uma audiência sobre “*Indústrias extrativistas e direitos humanos do povo Mapuche no Chile*”. Nesta oportunidade, o Estado indicou, em particular, “sobre a criminalização das manifestações indígenas, no Chile foi criada uma comissão assessora pela Presidente da República, a fim de modificar a legislação penal relativa à lei antiterrorista, portanto a expectativa é que sejam feitas as propostas legislativas pertinentes”.

⁴⁰⁶ *Id.*, para. 116.

⁴⁰⁷ Corte IDH. *A Expressão “Leis” no Artigo 30 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. Opinião Consultiva OC-6/86 de 9 de maio de 1986. Série A No. 6, para. 29. Segundo a Corte Interamericana, “não é possível interpretar a palavra leis, utilizada no artigo 30, como sinônimo de qualquer norma jurídica, pois isso equivaleria a admitir que os direitos fundamentais podem ser restringidos por mera determinação do poder público, sem outro limite formal que o de consagrar tais restrições em disposições de caráter geral. Tal interpretação levaria a ignorar os limites que o direito constitucional democrático estabeleceu desde que, no direito interno, foi proclamada a garantia aos direitos fundamentais da pessoa; e não seria

devem evitar a tipificação penal de atividades que são próprias da promoção e proteção dos direitos humanos.

243. Por outro lado, a dimensão material do princípio de legalidade implica que os tipos penais sejam elaborados sem ambiguidades, em linguagem estrita, precisa e inequívoca, que defina com clareza as condutas sancionadas como crimes castigáveis, estabelecendo com precisão quais são seus elementos e os fatores que as diferenciam de outros comportamentos que não constituem delitos sancionáveis ou estão tipificados sob outras figuras penais⁴⁰⁸.
244. Sobre o tema, a Corte indicou que “a tipificação de um crime deve ser formulada de forma explícita, precisa, taxativa e prévia, especialmente porque o direito penal é o meio mais restritivo e severo para estabelecer responsabilidades a respeito de uma conduta ilícita, tendo em consideração que o marco legal deve brindar segurança jurídica aos cidadãos”⁴⁰⁹. E ainda, ressaltou que corresponde ao juízo criminal “ao aplicar a lei penal, observar estritamente o disposto por esta e atuar com a maior rigorosidade no enquadramento da conduta da pessoa inculpada ao tipo penal, a fim de não incorrer na penalização de atos não puníveis no ordenamento jurídico”⁴¹⁰.
245. Sobre o perigo da falta de precisão na tipificação dos delitos, a Corte Interamericana estabeleceu que “a ambiguidade na elaboração dos tipos penais gera dúvidas e abre o caminho para a arbitrariedade da autoridade, particularmente indesejável quando se trata de estabelecer a responsabilidade penal dos indivíduos e sancioná-la com penas que afetam severamente bens fundamentais, como a vida ou a liberdade”⁴¹¹. A falta de precisão dos tipos penais provoca discrepâncias que incluem modalidades amplas de participação, descaracterizando o crime correspondente⁴¹². Caso não cumpridos os requisitos

compatível com o preâmbulo da Convenção Americana, segundo o qual “os direitos essenciais do homem [...] [tem] como fundamento os atributos da pessoa humana, razão por que justificam uma proteção internacional, de natureza convencional, coadjuvante ou complementar da que oferece o direito interno dos Estados americanos”, para. 26.

⁴⁰⁸ CIDH, *Relatório sobre a situação de direitos humanos no Peru* (2000), OEA/Ser.L./V/II.106, Doc. 59 rev. 2, 2 de junho de 2000, paras. 80, 168; CIDH, *Relatório sobre Terrorismo e Direitos Humanos*, OEA/SER.L./V/II.116, Doc. 5 rev. 1, corr., 22 de outubro de 2002, para. 225; Corte IDH. *Caso Castillo Petruzzi e outros Vs. Peru*, Sentença de 30 de maio de 1999 (mérito, reparações e custas), Série C No. 52, para. 121; *Caso Cantoral Benavides Vs. Peru*. Sentença de 18 de agosto de 2000. Série C No. 69, para. 157; *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguai*. Sentença de 31 de agosto de 2004. Série C No. 111, para. 174; *Caso De la Cruz Flores Vs. Peru*. Sentença de 18 de novembro de 2004. Série C No. 115, para. 79; *Caso García Asto e Ramírez Rojas Vs. Peru*. Sentença de 25 de novembro de 2005. Série C No. 137, para. 188; *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 20 de novembro de 2009. Série C No. 207, para. 55.

⁴⁰⁹ Corte IDH. *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 20 de novembro de 2009. Série C No. 207, para. 55; e *Caso Kimel Vs. Argentina*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 2 de maio de 2008. Série C No. 177, para. 63.

⁴¹⁰ Corte IDH. *Caso De la Cruz Flores Vs. Peru*. Sentença de 18 de novembro de 2004. Série C No. 115, para. 82; *Caso García Asto e Ramírez Rojas Vs. Peru*. Sentença de 25 de novembro de 2005. Série C No. 137, para. 190.

⁴¹¹ Corte IDH. *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Peru*. Sentença de 30 de maio de 1999. Série C No. 52, para. 121; *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguai*. Sentença de 31 de agosto de 2004. Série C No. 111, para. 174.

⁴¹² Corte IDH. *Caso Lori Berenson Mejía Vs. Peru*. Sentença de 25 de novembro de 2004. Série C No.119, paras. 117 e 118.

anteriores, encontra-se violado o princípio estabelecido no artigo 9 da Convenção Americana⁴¹³.

A Comissão Interamericana observou que o respeito ao princípio de legalidade nestes termos, permite que as pessoas definam concretamente sua conduta de acordo com a lei⁴¹⁴. Segundo a CIDH afirmou, “o princípio de legalidade tem um significado específico no que tange à tipicidade, o que por um lado garante a liberdade e segurança individuais ao estabelecer de forma prévia, clara e inequívoca quais comportamentos serão sancionados, e por outro protege a segurança jurídica”⁴¹⁵.

246. Por sua vez, a Corte Interamericana também decidiu um grupo de casos sobre o princípio de legalidade, concluindo que este é violado, por exemplo, pela existência de tipos penais que se “referem a condutas não delimitadas estritamente, o que resulta que podem ser compreendidas indistintamente dentro de um crime ou em outro”⁴¹⁶. A Corte enfatizou de maneira especial os problemas relativos a este tipo de ambiguidade, pois podem significar uma série de restrições às garantias do devido processo, dependendo de qual delito se trata, ou uma variação na pena a ser imposta⁴¹⁷. Além disso, a Corte indicou que nestas situações há incerteza sobre as condutas típicas, os elementos que as configuram, os objetos ou bens atingidos, e os efeitos sobre a sociedade em geral⁴¹⁸. A Corte Interamericana também examinou a exatidão na elaboração dos tipos penais, com independência de sua relação com outros crimes. Assim sendo, por exemplo, ao se referir sobre os crimes de injúria no Chile e na Venezuela, observou que incorporam uma “descrição que é vaga e ambígua, e que não delimita claramente o âmbito de tipicidade da conduta criminosa, o que poderia levar a interpretações extensivas que permitiriam que determinadas condutas sejam criminalizadas indevidamente através do tipo penal”⁴¹⁹. Especificamente, no caso Usón Ramírez, a Corte Interamericana mencionou a falta de especificidade do dolo na conduta. Nas palavras da Corte Interamericana, ao não especificar “o dolo exigido, esta lei

⁴¹³ Corte IDH. *Caso Castillo Petruzzi e outros Vs. Peru*. Sentença de 30 de maio de 1999. Série C No. 52, para. 121.

⁴¹⁴ CIDH, *Relatório sobre Terrorismo e Direitos Humanos*, OEA/SER.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1, corr., 22 de outubro de 2002, para. 225, e Resumo Executivo, para. 17.

⁴¹⁵ CIDH, Demanda e alegações perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *De la Cruz Flores Vs. Peru*; referidos em: Corte IDH. *Caso De la Cruz Flores Vs. Peru*. Sentença de 18 de novembro de 2004 (mérito, reparações e custas), Série C. No. 115, para. 74.

⁴¹⁶ Corte IDH. *Caso Cantoral Benavides Vs. Peru*. Sentença de 18 de agosto de 2000. Série C No. 69, para. 153; Corte IDH. *Caso Castillo Petruzzi e outros Vs. Peru*. Sentença de 30 de maio de 1999. Série C No. 52, para. 119.

⁴¹⁷ Corte IDH. *Caso Castillo Petruzzi e outros Vs. Peru*. Sentença de 30 de maio de 1999. Série C No. 52, para. 119; *Caso Lori Berenson Mejía Vs. Peru*. Sentença de 25 de novembro de 2004. Série C No. 119, para. 119.

⁴¹⁸ Corte IDH. *Caso Lori Berenson Mejía Vs. Peru*. Sentença de 25 de novembro de 2004. Série C No. 119, para. 117.

⁴¹⁹ Corte IDH. *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 20 de novembro de 2009. Série C No. 207, para. 56; *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentença de 22 de novembro de 2005. Série C No. 135, para. 92.

permite que a subjetividade do ofendido determine a existência de um crime, ainda que o sujeito ativo não tivesse a vontade de injuriar, ofender ou menosprezar o sujeito passivo”⁴²⁰.

247. A CIDH considera indispensável que os Estados adotem medidas de caráter administrativo, legislativo e judicial para revisar os tipos penais contidos em sua legislação, e assegurar que satisfaçam o princípio de legalidade tanto em seu conteúdo como em sua aplicação. Isso significa que os legisladores observem os exigentes requerimentos relativos à tipificação penal para satisfazer o princípio de legalidade, e conseqüentemente buscar que os tipos penais sejam elaborados de forma explícita, precisa, taxativa e prévia, brindando assim segurança jurídica ao indivíduo⁴²¹.
248. Adicionalmente, os Estados devem eliminar ou reformar aquelas normas que criminalizam diretamente as atividades de promoção e proteção dos direitos humanos reconhecidas no direito internacional, assegurando que a atividade legítima de defesa dos direitos humanos não esteja tipificada como crime.

B. Atuação de operadores de justiça conforme o princípio de legalidade

249. Como observado na seção anterior, quando os tipos penais não são elaborados de acordo com o princípio de legalidade pelos elementos da tipificação ou pela ambigüidade do seu conteúdo, permitem-se arbitrariedades e discricionariedade na aplicação do direito penal pelos operadores de justiça.
250. Com isso, em alguns países do continente, os operadores de justiça encarregados do exercício da ação penal e do julgamento criminal realizem seus atos em contravenção ao princípio de legalidade, o que contribui para a manipulação do direito penal contra defensoras e defensores dos direitos humanos, através da abertura de ações penais sem fundamento, da sujeição a processos de duração exagerada, e da privação preventiva da liberdade em momentos cruciais para a defesa de suas causas.
251. A Comissão asseverou que os operadores de justiça, incluindo juízes, promotores e defensores públicos contribuem desde suas respectivas funções para assegurar o acesso à justiça através do respeito ao devido processo e do direito de proteção judicial⁴²². No entanto, apesar do reconhecimento da comunidade internacional à importância do trabalho dos operadores de justiça, em vários Estados da região

⁴²⁰ Corte IDH. *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 20 de novembro de 2009. Série C No. 207, para. 56.

⁴²¹ Corte IDH. *Caso Kimel Vs. Argentina*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 2 de maio de 2008. Série C No. 177, para. 63.

⁴²² CIDH, Garantias para a independência dos operadores de justiça. Em busca do fortalecimento do acesso à justiça e o estado de direito nas Américas, OEA/Ser.L/V/II.Doc.44, 5 de dezembro de 2013, para. 19.

estes realizam seu trabalho sem as garantias que assegurem uma atuação independente, tanto em âmbito individual como em relação às suas instituições⁴²³.

252. A Comissão observa que, quando os operadores de justiça não contam com as garantias necessárias de independência e imparcialidade, podem ser pressionados a utilizar o sistema de justiça criminal contra defensores e defensoras, e assim atender aos interesses de determinados atores estatais e não estatais que pretendem dificultar seu trabalho, por considerá-los um obstáculo para seus interesses políticos ou econômicos.
253. Para garantir que as decisões e a atuação dos operadores de justiça não sejam discricionárias, devem estar regidas pelo princípio de legalidade. Segundo determinado pela Corte Interamericana, “num estado de direito, os princípios de legalidade e irretroatividade governam a atuação de todos os órgãos do Estado, dentro de suas respectivas competências, particularmente quando se trata do exercício do poder punitivo”⁴²⁴.
254. A Comissão nota que alguns Estados chegaram a adotar diretrizes para que os operadores de justiça adequem sua atuação ao princípio de legalidade, em especial diante de tipos penais que padecem de ambiguidade. Além disso, alguns tribunais superiores de alguns Estados também emitiram decisões judiciais que especificam os termos em que devem ser interpretados certos tipos penais que têm sido utilizados para criminalizar o trabalho de defensoras e defensores.
255. Tais iniciativas constituem medidas positivas para enfrentar a criminalização. A Corte Interamericana expressou que “num sistema democrático, é preciso abundar nas precauções para que as sanções penais sejam aplicadas com estrito respeito aos direitos fundamentais, e após uma cuidadosa verificação da existência da conduta criminosa”⁴²⁵. Nesse ponto, a Comissão considera que esses cuidados possuem especial importância naqueles casos envolvendo defensores e defensoras de direitos humanos. Em seguida, a CIDH analisará algumas das ações positivas adotadas pelos Estados para prevenir e evitar a criminalização.

C. Apreciação dos elementos do crime conforme parâmetros de direito internacional

256. A Comissão considera que nas ações penais iniciadas contra defensoras e defensores, os operadores de justiça devem prestar especial atenção se determinada conduta constitui uma ação típica, antijurídica, culpável e punível. Sobre este assunto, segundo a Corte Interamericana, os membros do Ministério Público devem zelar pela correta aplicação do direito e pela busca da verdade sobre os fatos ocorridos, atuando com profissionalismo, boa fé, lealdade

⁴²³ *Id.*, para. 3.

⁴²⁴ Corte IDH. *Caso de la Cruz Flores Vs. Peru*. Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 18 de novembro de 2004. Série C No.115, para. 80.

⁴²⁵ *Id.*, paras. 81-82.

processual, e considerando tanto elementos que permitam corroborar o delito e a responsabilidade do imputado, como também aqueles que possam excluir ou atenuar sua responsabilidade penal⁴²⁶.

257. Nessa mesma linha de raciocínio, a CIDH tomou conhecimento de que em alguns Estados, os operadores de justiça decretaram a preclusão, arquivamento ou encerramento das investigações após determinar que as acusações apresentadas contra defensoras e defensores eram infundadas ou constituíam mera represália ao exercício do seu direito de defender os direitos humanos.
258. A Comissão considera positivo que os operadores de justiça não iniciem ou interrompam um processo quando o mesmo carece de uma investigação objetiva ou imparcial. Nesse sentido, as diretrizes das Nações Unidas sobre a função dos promotores indicam que as normas que regem o desempenho destes devem contribuir para um sistema penal justo e equitativo, e à proteção eficaz dos cidadãos contra a delinquência⁴²⁷, razão pela qual “não iniciarão nem darão seguimento a um procedimento, ou farão todo o possível para interrompê-lo, quando uma investigação imparcial demonstre que a acusação é infundada”⁴²⁸.
259. Apesar disso, a Comissão tem informação de que em alguns Estados, os operadores de justiça enfrentam desafios na aplicação do direito penal quando se deparam com tipos penais que diretamente criminalizam a promoção e proteção dos direitos humanos. Diante disso, a CIDH considera que os operadores de justiça devem levar em consideração os instrumentos internacionais que protegem defensoras e defensores de direitos humanos, interpretando assim os tipos penais de maneira consistente com a Convenção Americana e outros instrumentos jurídicos. Em outras palavras, os Estados devem realizar um controle de convencionalidade entre as normas internas e a Convenção Americana.⁴²⁹
260. Segundo os princípios aplicáveis, a CIDH considera que os operadores de justiça devem abster-se de iniciar ações penais contra defensores e defensoras por tipos penais contrários aos parâmetros de direito internacional, tais como as leis de desacato e aqueles que criminalizam a promoção dos direitos da comunidade LGBT, além de observar o dever estatal de adotar disposições de direito interno para compatibilizar sua legislação com os parâmetros do sistema interamericano.
261. Neste sentido, a Comissão considera prudente que, ao determinar se um defensor ou defensora será submetido a uma ação penal, os operadores de justiça devem examinar se não existe uma causa ou justificativa, como o legítimo exercício de um

⁴²⁶ Corte IDH. *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 27 de janeiro de 2009. Série C No. 193, para. 165.

⁴²⁷ Diretrizes sobre a Função dos Promotores, Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente, celebrado em Havana (Cuba), de 27 de agosto a 7 de setembro de 1990, ONU.doc. A/CONF.144/28/REV.1 p.189 (1990).

⁴²⁸ *Id.*

⁴²⁹ *Id.*

direito ou um estado de necessidade justificante⁴³⁰. Por exemplo, a CIDH foi informada da abertura de ações penais contra defensoras e defensores por tipos penais como bloqueio ou obstrução de vias de locomoção e outros que protegem a liberdade de trânsito, quando os defensores obstruem vias públicas para exercer seus direitos de liberdade de expressão e de reunião através de manifestações pacíficas⁴³¹.

262. A Comissão observa que, conforme o princípio de oportunidade processual, em alguns países da região a entidade encarregada de promover a ação penal pública tem a prerrogativa de renunciar ao seu exercício, ou de solicitar o encerramento das causas perante o órgão jurisdicional, conforme determinados requisitos previstos legalmente e por razões de política criminal ou processual⁴³². A CIDH já teve a oportunidade de emitir pronunciamento sobre a aplicação do critério de oportunidade em alguns casos, e destacou a importância de que a aplicação do mesmo não viole o dever do Estado de esclarecer a verdade⁴³³.
263. Ainda assim, a aplicação desse critério de oportunidade pode constituir uma medida positiva nos casos em que os órgãos encarregados da persecução criminal identifiquem que se relacionam com o abuso do direito penal para criminalizar defensoras e defensores. Porém, considerando que o efeito prático disso é a extinção da ação penal, é indispensável que essa aplicação cumpra devidamente com os requisitos previstos na respectiva lei, através de decisão motivada que permita entender quais foram os fatos, motivos e requisitos para sua aplicação. Finalmente, é indispensável que a vítima afetada pela prática do delito tenha participação na determinação de aplicar ou não esse critério, e que haja um recurso para revisar a decisão de fazer valer esse critério de oportunidade⁴³⁴.

⁴³⁰ “Ocorre quando o agente realiza uma conduta típica com a finalidade de proteger um direito próprio ou alheio de uma ameaça ou dano atual ou iminente, e produz dessa forma uma lesão de menor gravidade que aquela que se impediu nos bens jurídicos de outra pessoa, sempre quando não possa consegui-lo de outra maneira”. Ver, Velásquez V., Fernando. *Manual de Derecho Penal*. Parte Geral. Editora Temis, Bogotá, 2004, pág. 379.

⁴³¹ Zaffaroni, E. Raúl. *Derecho Penal y Protesta Social*. Em: Bertoni, Eduardo (Coordinador). *Es legítima la criminalización de la protesta social. Derecho Penal y Libertad de Expresión en América Latina*. Faculdade de Direito. Centro de Estudos sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação. Universidade de Palermo, 2010, p. 13. Sobre este particular, observa: “se numa comunidade faltam elementos essenciais de alimentação e sanitários, se vidas humanas estão em risco, se ignorada a contaminação da água potável ou a desnutrição está a ponto de causar estragos irreversíveis, a comunidade está isolada e as autoridades não respondem suas petições [...], estaria justificado chamar a atenção pública e das autoridades com um bloqueio de estrada, ainda que este tenha uma duração considerável e ocasione algum perigo para a propriedade ou aos negócios. Trata-se do meio menos ofensivo que se encontra nas mãos das pessoas para chamar a atenção sobre suas necessidades em situações extremas”.

⁴³² Cafferata Nores, José I e outros. *Manual de derecho procesal penal*, pág. 75.

⁴³³ Ver, CIDH, Relatório No. 29/05, Caso 11.995, Mérito, Caso do Massacre de Rochela, Colômbia, 7 de março de 2005; CIDH, Relatório No. 62/08, Mérito, Manuel Cepeda Vargas, Colômbia, 25 de julho de 2008.

⁴³⁴ Segundo Winfried Hassemer “enquanto um direito penal albergar hipóteses de oportunidade, o respeito ao estado de direito por parte do procedimento dependerá se os casos estão determinados com absoluta precisão. As regras de oportunidade vagamente formuladas destroem por completo o princípio de legalidade. A persecução penal oportunista estende-se então de forma epidêmica: As decisões das autoridades instrutoras de não perseguir um delito não podem ser controladas eficazmente, e portanto, não podem ser limitadas. Se introduzidas hipóteses de oportunidade no processo penal, existem ainda outros meios para limitar os riscos para o estado de direito: a) participação do tribunal competente ou do juiz de

264. A CIDH destaca que, para evitar que a aplicação do princípio de oportunidade resulte em impunidade, é fundamental que a renúncia ao exercício da ação penal tome em consideração a normativa de direitos humanos. A Comissão ressalta que a aplicação do princípio de oportunidade ou de outros benefícios penais não deve criar nenhum tipo de obstáculo para atuar com a devida diligência nas investigações relacionadas a violações de direitos humanos.⁴³⁵
265. A CIDH toma nota do papel fundamental desempenhado pelos operadores de justiça para a preservação do estado de direito, possibilitando que toda denúncia siga seu curso adequado através dos mecanismos jurisdicionais estabelecidos pelo Estado. No caso de violações de direitos humanos, sua atuação deve possibilitar a investigação, a sanção efetiva dos responsáveis, assim como uma reparação às vítimas, ao mesmo tempo que assegura o devido processo a toda pessoa que venha a ser submetida ao exercício do poder punitivo do Estado⁴³⁶. A respeito disso, a CIDH solicita a todos os operadores de justiça que garantam o acesso efetivo à justiça, para que seja distribuída de maneira independente e imparcial, mas também que tomem todas as medidas necessárias para evitar que se utilizem investigações oficiais para submeter a julgamentos injustos ou infundados aquelas pessoas que de maneira legítima defendem o respeito e a proteção dos direitos humanos⁴³⁷.

D. Diretrizes para a atuação dos operadores de justiça

266. A Comissão observa que alguns Estados estabeleceram diretrizes para orientar a atuação dos operadores de justiça, o que a CIDH considera como uma boa prática para prevenir a utilização indevida do direito penal contra defensores e defensoras. Por exemplo, a Comissão recebeu informações que indicam que na Colômbia há vários tipos de diretrizes para orientar a atuação do Ministério Público, torná-lo mais eficiente e oferecer as devidas garantias para vítimas e réus.

instrução para criar uma instância de controle e diminuir as objeções oriundas do princípio de divisão dos poderes; b) aceitação do afetado em qualquer caso, quando o arquivamento do processo implique prejuízos para ele. Si não for o caso, é aconselhável também exigir a aceitação, pois em qualquer caso, subsiste a suspeita de delito sobre um cidadão não culpável sem esclarecimento judicial, e isto é um dano jurídico para inimputável; c) exigência de fundamentação para toda decisão de arquivamento, pois com ela não só o afetado, senão eventualmente o público interessado pode comprovar as razões para o arquivamento; d) configuração de um eficaz procedimento de obrigação de litigar, pois com isso ao menos o prejudicado pode controlar, com a ajuda do tribunal, o arquivamento do processo. Ver HASSEMER, Winfried. “*La persecución penal: Legalidad y oportunidad*” (tradução do alemão ao espanhol pelo Lic. Alfredo Chirino Sánchez), Revista da Associação de Ciências Penais da Costa Rica, Ano 7, No. 10, Setembro de 1995, pág. 3.

⁴³⁵ Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colômbia*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 26 de maio de 2010. Série C No. 213, para. 216.

⁴³⁶ CIDH, Garantias para a independência dos operadores de justiça. Em busca do fortalecimento do acesso à justiça e o estado de direito nas Américas, OEA/Ser.L/V/II.Doc.44, 5 de dezembro de 2013, para. 1.

⁴³⁷ CIDH, *Segundo relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas*. OEA/SER.L/V/II/Doc.66, adotado em 31 de dezembro de 2011, recomendação 13.

O Estado colombiano informou a CIDH que a *Fiscalía General de la Nación* (Ministério Público da União), emitiu a Resolução 01566 de 4 de setembro de 2012 em resposta às denúncias de criminalização, criando um grupo de promotores encarregados de investigar a existência de falsas testemunhas. Ainda, indicou que o Memorando 030 de agosto de 2011 define parâmetros que devem levar em conta os operadores de justiça para garantir melhores práticas nas investigações de casos onde os indiciados ou réus sejam defensores de direitos humanos. Dentre outros temas, esse memorando ressalta: a necessidade de oferecer informação oportuna aos réus sobre a origem e o tipo de investigações, coletar elementos probatórios idôneos e suficientes como garantia para empreender investigações imparciais e objetivas, e também recorda que os relatórios de inteligência não constituem bases probatórias nesses processos, senão ferramentas de orientação do trabalho investigativo. A informação também indica que essas diretrizes foram reiteradas através do Memorando 067 de 27 de dezembro de 2013⁴³⁸.

267. Em outro exemplo, a CIDH observa que o Estado da Guatemala também adotou diretrizes que contribuem para a interpretação dos tipos penais. Em seu “Segundo Relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas”, a CIDH observou que os tipos penais de usurpação, consagrados no Código Penal da Guatemala teriam sido usados de maneira excessiva e injustificada para prejudicar indígenas e camponeses que ocupam terras cuja propriedade disputam com fazendeiros ou empresas. Como o tipo penal de usurpação não apresenta linguagem precisa sobre o que significa a expressão “ilicitamente, com qualquer finalidade”, nem descreve com clareza a intencionalidade requerida da parte do sujeito ativo para configurar o crime; com frequência indígenas e camponeses eram acusados penalmente deste, por não contar com um título formal de propriedade, apesar de que eles se encontravam em posse desde muitos anos de terras que consideram como suas por direito ou por posse ancestral⁴³⁹.

A Comissão foi informada que na Guatemala, em 8 de maio de 2012, foi publicada a instrução geral número 3-2012, que estabelece as diretrizes e linhas de atuação que devem ser observadas pelos membros do Ministério Público, em casos de denúncias relativas aos crimes de usurpação previstos nos artigos 256 e 257 do Código Penal. Em especial, estabelece que os

⁴³⁸ Resposta da República da Colômbia ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização das defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, setembro 2014.

⁴³⁹ CIDH, *Segundo relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas*. OEA/SER.L/V/II/Doc.66, adotado em 31 de dezembro de 2011, pág. 37.

promotores deverão verificar de modo real e efetivo se houve esbulho, invasão ou ocupação ilícita, o tempo de duração e as razões que a motivaram. Ainda, durante a investigação pelo crime de usurpação, as pessoas acusadas deverão gozar de todas as garantias processuais contempladas na legislação nacional e em tratados internacionais de direitos humanos: a) a ser informados previamente em idioma que compreendam da acusação formulada contra eles; b) a usufruir das garantias do devido processo nacionais e internacionais; c) não se finalizará a etapa de investigação sem que tenham a oportunidade de se pronunciar nos autos, e de exercer seu direito a uma audiência e a apresentar provas que considerem relevantes; d) quando haja prova plena do crime cometido pelos réus, o Ministério Público solicitará as penas cabíveis⁴⁴⁰.

268. Alguns Estados também emitiram instruções para que os operadores de justiça previnam o processamento de defensoras e defensores de direitos humanos como consequência de suas atividades de defesa e promoção de direitos humanos.

Segundo informaram a Comissão, nos Estados Unidos da América existe um Manual para os promotores federais do Departamento de Justiça, que proporciona instruções aos operadores de justiça para impedir o processamento de defensoras e defensores de direitos humanos por atividades constitucionalmente protegidas⁴⁴¹. Esse manual requer um mínimo necessário bastante exigente para que os promotores possam iniciar uma ação penal e para prevenir a utilização indevida da lei em detrimento de pessoas que realizam atividades legítimas.

269. As diretrizes e instruções constituem medidas positivas, pois impedem que os operadores de justiça atuem com ampla discricionariiedade na interpretação dos tipos penais, e limitam a possibilidade de que a legislação penal seja utilizada contra defensoras e defensores como represália ao seu trabalho. No entanto, a Comissão ressalta que, em virtude do artigo 2 da Convenção Americana, o Estado está obrigado a eliminar normas e práticas de qualquer natureza que impliquem

⁴⁴⁰ Procurador Geral da República e Chefe do Ministério Público, *Instrucción General número 3-2012*. Guatemala, 8 de maio de 2012.

⁴⁴¹ Resposta do *Center for Human Rights of the American Bar Association* ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização das defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, setembro 2014, pág. 10.

violações aos direitos consagrados na Convenção; além de expedir normas e desenvolver práticas condizentes com o efetivo respeito dessas garantias⁴⁴².

E. *Decisões judiciais*

270. A Comissão recebeu informações no sentido de que, em alguns Estados, os tribunais de justiça tem enfrentado a criminalização por meio de decisões judiciais que reconhecem a utilização do direito penal para criminalizar defensoras e defensores de direitos humanos. Isso significa às vezes ordenar o arquivamento de processos contra defensoras e defensores, quando não há indícios da prática de um crime, ou então corrigir a anticonvencionalidade de tipos penais utilizados na criminalização de defensoras e defensores, através da interpretação dos mesmos conforme os parâmetros de direito internacional.

Segundo informações proporcionadas por organizações da sociedade civil da Nicarágua, em 9 de fevereiro de 2013, a Polícia Nacional haveria detido aproximadamente 12 pessoas que realizavam uma vigília protestando contra a ampliação da exploração mineira no Município de Santo Domingo, Chontales, pela empresa “B2 Gold”. Os presos foram transferidos para a Direção de Apoio Judicial e acusados pelo Ministério Público dos crimes de ameaça, dano agravado, lesões graves e leves, obstrução de funções, usurpação da propriedade privada e coação, e desalojamento em detrimento da empresa mineira. Em 25 de fevereiro, a Vara de Instrução Penal de Juigalpa, Chontales, teria aceito a denúncia e ordenado a prisão preventiva deles, os quais obtiveram sua liberdade em 19 de março de 2013. Segundo a informação, os processados foram pressionados a firmar um acordo com a empresa. Em 25 de abril de 2013, a juíza da Vara Criminal de Juigalpa emitiu a sentença No. 8 de 2013, arquivando o processo em relação a todos, nos seguintes termos: “Este é um claro exemplo de manipulação da justiça por parte da empresa como forma de calar os protestos e conseguir um acordo, fazendo valer a autoridade policial e a autoridade política como supostos mediadores de um conflito nos quais estão envolvidos. O Ministério Público e os juízes contribuíram para a atemorização dos mineiros com as detenções em condições excepcionais e com a ameaça de condenação pela prática de crimes sobre os quais não ficou demonstrada sua participação”⁴⁴³.

⁴⁴² Corte IDH. *Caso Massacre de Dos Erres Vs. Guatemala*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de novembro de 2009. Série C No. 211, para. 122.

⁴⁴³ CIDH, 153º período ordinário de sessões, Audiência de ofício sobre a “*Utilização indevida do direito penal para criminalizar defensoras e defensores de direitos humanos*”, celebrada em 31 de outubro de 2014. Documento elaborado por *Federación Internacional de Derechos Humanos – FIDH, Asociación Pro Derechos Humanos – APRODEH, Centro Nicaragüense de Derechos Humanos – CENIDH, Comité de Familiares de*

271. A Comissão também recebeu informação sobre sentenças que declaram a inconstitucionalidade de tipos penais que não se adequam ao princípio de legalidade. Nessas decisões, às vezes as autoridades judiciais realizam um controle de convencionalidade de tipos penais contidos em sua legislação à luz dos parâmetros jurídicos estabelecidos pelos órgãos do sistema interamericano. Por exemplo:

No Uruguai, a Suprema Corte de Justiça declarou a inconstitucionalidade do crime de rebelião, previsto no artigo 145 do Código Penal, através de sentença de 24 de abril de 2015. Essa ação de inconstitucionalidade foi interposta por seis pessoas processadas pelo crime de rebelião após serem detidas numa manifestação realizada em 15 de fevereiro de 2013, na sede da Suprema Corte de Justiça. O artigo 145 do Código Penal dispõe que: “Aqueles que participarem de uma rebelião serão sancionados com três a nove meses de detenção. Comete rebelião aquele que se reúne em número de no mínimo quatro pessoas, para causar agitação no povo, com alguma finalidade ilícita que não esteja contemplada nos crimes precedentes ou para perturbar com gritos, injúrias ou ameaças, uma reunião pública, ou a celebração de alguma festa religiosa ou cívica, ou para exigir dos particulares alguma coisa justa ou injusta”. A Corte Suprema de Justiça tomou em conta, na sua análise, os critérios estabelecidos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Kimel vs. Argentina*, no que diz respeito ao princípio de legalidade penal, e determinou a inconstitucionalidade desse artigo por contrariar os princípios de legalidade e proporcionalidade consagrados na Constituição. Em especial, a Suprema Corte indicou que esse artigo, ao se referir a uma “finalidade ilícita”, não estabelecia de modo claro e preciso em que consistiria essa finalidade. Além disso, não determinava um limite claro e exato de proteção aos direitos dos habitantes, e por isso sua aplicação ficava totalmente a mercê da boa vontade da autoridade. Adicionalmente, concluiu que essa disposição é contrária ao princípio de proporcionalidade pois “é evidente para a maioria que sancionar penalmente com pena privativa de liberdade (ainda que seja de detenção) pessoas que se reuniram de modo ruidoso, ainda que seja pelas finalidades já indicadas, representa um claro excesso, quando a paz pública, que é o objeto que a norma pretende proteger e salvaguardar [...], na verdade não é necessariamente perturbada com a reunião”⁴⁴⁴.

Detenidos y Desaparecidos en Honduras – COFADEH, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos – CMDPDH, Comisión Ecueménica de Derechos Humanos – CEDHU, e Justiça Global.

⁴⁴⁴ Suprema Corte de Justiça do Uruguai, Sentença No. 104 de 24 de abril de 2015.

272. Por outro lado, a Comissão também tomou conhecimento de decisões judiciais através das quais foram encerradas ações penais contra defensoras e defensores, e se ordena que investiguem se os operadores de justiça promoveram ações penais para castigar defensoras e defensores como represália ao seu trabalho em defesa dos direitos humanos.

A Comissão tomou conhecimento de que na Guatemala foram iniciadas ações penais contra líderes comunitários por supostamente terem detido empregados do projeto mineiro *El Tambor*, localizado entre os municípios de San José del Golfo e San Pedro Ayampuc. Em 27 de maio de 2014, as acusações contra a defensora e líder comunitária Telma Yolanda Oquelí Veliz del Cid foram rejeitadas pela Sétima Vara de Primeira Instância Criminal. No entanto, o juiz abriu um processo contra outros quatro líderes comunitários pelos mesmos fatos. Finalmente, em 27 de fevereiro de 2015, o Oitavo Tribunal de Sentenças absolveu os quatro líderes comunitários e observou “que os quatro acusados incorreram em erro no momento de fornecer suas declarações, o que impede que se estabeleça a existência de uma conduta proibida por parte dos réus”, e “na falta de provas para demonstrar uma conduta típica, antijurídica e culpável, inevitavelmente há que se afirmar que não existe crime para sancionar os réus”. Adicionalmente, a sentença ordena o envio ao Ministério Público da denúncia feita por Rafael Maldonado, advogado do *Centro para la Acción Legal, Ambiental y Social* (CALAS), que denunciou que o Ministério Público (MP) e os querelantes conspiraram para produzir prova falsificada, indicando a existência de dois boletins de ocorrência do MP de Palencia, registrados por dois querelantes assistentes da acusação, na mesma hora e no mesmo lugar.

273. A CIDH considera que, naqueles casos onde existam indícios da utilização indevida do direito penal por funcionários públicos, os Estados devem iniciar os inquéritos ou processos disciplinares, administrativos ou criminais pertinentes a respeito da atuação dos operadores de justiça que podem haver violado a lei ao investigar, decretar medidas cautelares, ou condenar de forma infundada defensoras e defensores de direitos humanos.
274. E ainda, a Comissão identificou uma série de decisões judiciais por meio das quais se limita ou elimina a aplicação de crimes como a calúnia, difamação e injúria, quando se referem a expressões proferidas contra funcionários públicos no exercício de suas funções ou em razão do interesse público, em direta aplicação dos parâmetros estabelecidos pelo sistema interamericano. Nas últimas duas décadas, vários países da região, como Argentina (1993)⁴⁴⁵, Paraguai (1998)⁴⁴⁶,

⁴⁴⁵ Estado da Argentina. Lei 24.198 de 3 de junho de 1993. Ministério da Economia e Finanças Públicas da Argentina, disponível em: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/596/norma.htm>. Ver también: CIDH. Informe No. 22/94. Caso 11.012 (Argentina). Solución amistosa. 20 de setembro de 1994.

Costa Rica (2002)⁴⁴⁷, Chile (2005)⁴⁴⁸, Honduras (2005)⁴⁴⁹, Panamá (2005)⁴⁵⁰, Guatemala (2006)⁴⁵¹, Nicarágua (2007)⁴⁵², Bolívia (2012)⁴⁵³ e Equador (2013)⁴⁵⁴, derrogaram suas normas relativas ao desacato, seja por reformas legislativas ou por decisões de seus tribunais superiores.

De forma similar, o Tribunal Constitucional Plurinacional da Bolívia, em sentença de 20 de setembro de 2012 declarou como inconstitucional o artigo 162 do Código Penal, o qual determinava uma pena de prisão agravada para aquele que cometesse calúnia, injúria ou difamação contra um funcionário público. Para o tribunal, o desacato criava uma situação inconstitucional de desigualdade entre funcionários e cidadãos, o que por sua vez afeta de maneira desproporcional o direito à liberdade de expressão. Por exemplo, ao analisar a constitucionalidade do inciso sobre a calúnia cometida contra funcionário público, o Tribunal Constitucional afirmou que “a possibilidade de denunciar

446 CIDH. *Terceiro relatório sobre a situação de direitos humanos no Paraguai*. OEA/Ser./L/VII.110 doc. 52, 9 de março de 2001, Capítulo VI.

447 Costa Rica. Congresso Nacional. Lei No. 8224. Derrogação do tipo penal de Desacato. Procuradoria Geral da República da Costa Rica.

448 A Lei 20.048 de 31 de agosto de 2005 derogou o tipo penal de desacato (artigo 263) e modificou o artigo 264 da seguinte maneira: “Aquele que ameaçar durante as sessões dos corpos colegisladores ou nas audiências dos tribunais de justiça algum deputado ou senador ou um membro desses tribunais, ou um senador ou deputado pelas opiniões manifestadas no Congresso, ou um membro de um tribunal de justiça pelas sentenças emitidas, ou os ministros de Estado ou outra autoridade em exercício de suas funções, será sancionado com reclusão menor em qualquer dos seus níveis. Aquele que perturbar gravemente a ordem das sessões dos corpos colegisladores ou das audiências dos tribunais de justiça, ou ocasionar tumulto ou exaltar a desordem no escritório de uma autoridade ou corporação pública a ponto de impedir seu trabalho, será sancionado com a pena de reclusão em seu grau mínimo e multa de seis a dez unidades tributárias mensais, ou somente esta última.”

449 Derrogado pela Corte Suprema de Justiça na Sentença de 29 de abril de 2005 sobre o Recurso de Inconstitucionalidade No. 2686-03. A sentença foi publicada pelo Congresso Nacional da República em Decreto No.202-2005 de 2 de agosto de 2005, publicado no Diário Oficial *La Gaceta* 30, 830 de 22 de outubro de 2005.

450 Lei 22 de 29 de junho de 2005, que proíbe a aplicação de sanções por desacato, assim derogando os artigos 307 e 308 do Código Penal. Assembleia Nacional do Panamá, Lei 22 de 2005.

451 Em 1º de fevereiro de 2006, a Corte de Constitucionalidade da Guatemala resolveu declarar a inconstitucionalidade do crime de desacato que se encontrava previsto nos artigos 411, 412 e 413 do Código Penal. Corte de Constitucionalidade da Guatemala. Sentença de Inconstitucionalidade Geral Parcial. Processo 1122-2005, de 1 de fevereiro de 2006.

452 O novo Código Penal aprovado em 2007 não tipifica o delito de desacato, anteriormente estabelecido no artigo 347. Poder Judiciário da Nicarágua. Lei No. 641 de 2007, Código Penal.

453 Em 20 de setembro de 2012, o Tribunal Constitucional Plurinacional declarou inconstitucional o artigo 162 do Código Penal, que sancionava o desacato com até três anos de reclusão. Tribunal Constitucional Plurinacional da Bolívia. Sentença Constitucional Plurinacional 1250/2012.

454 O novo Código Orgânico Integral Penal aprovado em 2013 derogou o crime denominado “desacato” e os conteúdos delitivos dos artigos 230, 231 e 232 do Código Penal anteriormente vigente não foram retomados nos Livros I e II do Código Orgânico Integral Penal aprovados. *El Ciudadano*. 17 de dezembro de 2013. *El nuevo Código Penal mejorará la seguridad ciudadana*; *El Ciudadano*. 19 de dezembro de 2013. *El Ejecutivo analizará minuciosamente el proyecto de Código Integral Penal (AUDIO)*.

a prática de um crime e fundamentalmente atos de corrupção pelo bem do interesse geral existente, deve ser praticamente ilimitado e deve ser garantido para todos os cidadãos, que não devem enfrentar limitações a essa capacidade de denunciar fatos relativos à corrupção”. Nesse sentido, enfatizou que “o crime de desacato significa uma reação desproporcional a denúncias falsas sobre a prática de delitos por funcionários públicos, pois implica que somente se impetraria uma denúncia penal contra um funcionário público quando houvesse certeza sobre a prática do crime, desalentando desnecessariamente os cidadãos a denunciar irregularidades e impedindo o início de investigações criminais sérias que comprovassem ou não as denúncias.”⁴⁵⁵

275. A CIDH considera que sentenças que rejeitam a aplicação de normas penais contrárias ao princípio de legalidade, a fim de adequá-las aos parâmetros internacionais, constituem medidas positivas para evitar a utilização indevida do direito penal, pois garantem que os operadores de justiça não usem as normas com o mero objeto de atacar defensoras e defensores em razão de seu trabalho. Assim sendo, a CIDH insta os órgãos do Estado a realizar ações destinadas a promover um controle de convencionalidade em suas decisões para proteger de maneira efetiva o direito de defender os direitos humanos.

F. Reconhecimento da importância do trabalho de defensoras e defensores

276. Como mencionado anteriormente, a falta do merecido reconhecimento por parte das autoridades coloca defensoras e defensores em situação de vulnerabilidade. O fato de que o trabalho de defensoras e defensores não seja publicamente reconhecido e valorizado pelas autoridades e pela sociedade em geral, representa um dos principais desafios para a defesa dos direitos humanos⁴⁵⁶.
277. Em virtude disso, a CIDH considera essencial para a proteção global de defensoras e defensores a promoção de uma cultura de reconhecimento público e inequívoco do papel fundamental exercido pelas defensoras e defensores de direitos humanos para a garantia da democracia e, de que a proteção e promoção dos direitos humanos é uma ação legítima que favorece o fortalecimento do estado de direito e a ampliação dos direitos e garantias de todas as pessoas⁴⁵⁷.

⁴⁵⁵ Tribunal Constitucional Plurinacional da Bolívia. Ação de Inconstitucionalidade concreta. Processo: 00130-2012-01-AIC. Sentença 1250/2012 de 20 de setembro de 2012.

⁴⁵⁶ CIDH, *Direitos humanos dos migrantes e outras pessoas no el contexto da mobilidade humana no México*, OEA/Ser.L/V/II.Doc./48/13, 30 de dezembro de 2013, para. 276.

⁴⁵⁷ CIDH, Relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores dos direitos humanos nas Américas, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev.1, 7 de março 2006, recomendação 2.

278. Neste contexto, a CIDH identificou uma série de iniciativas e práticas realizadas pelos Estados, e que buscam reconhecer a legitimidade do trabalho das defensoras e defensores. Entre estas iniciativas, destaque deve ser dado a campanhas nacionais de reconhecimento da importância do trabalho de defensoras e defensores, e também declarações de funcionários públicos⁴⁵⁸, leis e decretos⁴⁵⁹ que requerem o reconhecimento do trabalho das defensoras e defensores de direitos humanos e das organizações dedicadas à promoção e proteção dos direitos humanos, assim como a abstenção de fazer falsas imputações ou acusações contra defensoras e defensores.

No seu relatório “Verdade, justiça e reparação: Quarto relatório sobre a situação de direitos humanos na Colômbia”, a Comissão indicou que em razão da sua visita *in loco* a esse país, tomou conhecimento sobre importantes esforços empreendidos pelo Estado colombiano destinados ao reconhecimento do trabalho de defensoras e defensores pela sociedade e por seus próprios funcionários como uma atividade legítima e necessária para a democracia e a construção da paz. Em particular, a CIDH observou a implementação de políticas públicas tais como a “Mesa Nacional de Garantias para defensores de direitos humanos, líderes sociais e comunitários”, iniciada em 2009, e criada de comum acordo com organizações da sociedade civil, a qual permite contar com espaços diretos de interlocução com autoridades estatais para o desenho e implementação das estratégias e ações de defesa do trabalho das defensoras e defensores de direitos humanos. O Estado indicou que o processo nacional de garantias tem como um de seus elementos principais o reconhecimento da legitimidade do trabalho de defesa dos direitos humanos e o combate à estigmatização. Em suas observações ao Relatório Preliminar, o Estado reiterou que continua trabalhando em conjunto com as organizações da sociedade civil, e com o acompanhamento da comunidade internacional, na elaboração da agenda e linhas de trabalho da Mesa Nacional de Garantias, incluindo a formulação da “política pública sobre a garantia da defesa dos direitos humanos”. No referido relatório, a Comissão considerou que o lançamento desta e de outras iniciativas como a Unidade Nacional de Proteção,

⁴⁵⁸ A Comissão tomou conhecimento que no âmbito do Plano Nacional de Direitos Humanos, o governo da Guatemala reconheceu o lugar valoroso que tem os defensores e defensoras de direitos humanos na sociedade guatemalteca, pois constituem um elemento indispensável da democracia e contribuem para a luta contra a impunidade, e a prevenção e redução dos sofrimentos das vítimas. Portanto, entende que requerem sua especial proteção e apoio. COPREDEH, *Política Nacional de Derechos humanos, 2006-2015*, Guatemala, dezembro de 2005.

⁴⁵⁹ Segundo informações recebidas pela Comissão, a Assembleia Legislativa da Costa Rica está examinando um projeto de lei para outorgar o prêmio nacional dos direitos humanos “Juan Rafael Mora Porras”, com o objetivo de reconhecer o trabalho anônimo dos defensores de direitos humanos. *Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Expediente no. 18723, Premio Nacional de los derechos humanos Juan Rafael Mora Porras*.

poderiam facilitar que defensores e defensoras realizem suas atividades em melhores condições de segurança. Além da iniciativa anterior, em sua resposta ao questionário de consulta para a elaboração deste relatório, o Estado colombiano informou sobre uma série de iniciativas destinadas a legitimar o trabalho de defensores e defensoras, como por exemplo o Decreto Presidencial No. 7 “Respaldo, Interlocução e Colaboração do Estado com as Organizações de Direitos Humanos”, de 9 de setembro de 1999, e a Instrução 012 de 2010, proferida pelo Procurador Geral da Nação, que ordenam “que todos os funcionários públicos se abstenham de fazer falsas imputações ou acusações que comprometam a segurança, assim como a honra e a reputação das organizações de direitos humanos e seus membros. Caso chegue a seu conhecimento algum fato criminoso praticado por membros destas organizações, é um dever informar a autoridade judicial competente”⁴⁶⁰.

279. A CIDH também recebeu informação sobre resoluções de instituições nacionais de proteção dos direitos humanos⁴⁶¹ que reconhecem e requerem o reconhecimento do trabalho das defensoras e defensores de direitos humanos e das organizações dedicadas à promoção e proteção dos direitos humanos.

A Comissão soube que, no México, a Comissão Nacional de Direitos Humanos emitiu um comunicado reconhecendo a importância do trabalho das defensoras e defensores de direitos humanos, por apoiar diversos grupos em situação de vulnerabilidade, ajudar no dever do Estado de promover e proteger os direitos fundamentais das pessoas, através das ações que realizam em prol da promoção e defesa dos direitos humanos. Segundo observou a CIDH, aquele comunicado estabelece que o trabalho de defensoras e defensores significa perigo, o que os coloca em situação especial de insegurança e obriga o Estado a realizar ações mais efetivas em matéria de proteção. Assim sendo, a Comissão Nacional expressou a necessidade de elaborar novas estratégias e programas para protegê-los.⁴⁶²

⁴⁶⁰ Resposta da República da Colômbia ao questionário para a elaboração do relatório sobre criminalização das defensoras e defensores de direitos humanos através da utilização indevida do direito penal, *Directiva Presidencial No.07 de 1999, e Directiva 012 de 2010*.

⁴⁶¹ A Comissão foi informada do reconhecimento que a Defensoria dos Habitantes da Venezuela realizou recentemente a diferentes grupos de defensores e defensoras de direitos humanos. O reconhecimento “*Comunicación para la paz*” premia defensores e defensoras de direitos humanos que contribuam e promovam uma sociedade mais justa e pacífica. *Defensora del Pueblo entrega reconocimiento comunicación para la paz*.

⁴⁶² *Quadratin México, Necesario proteger a defensores de derechos humanos: CNDH*, 8 de novembro de 2014.

280. A Comissão relembra da importância das instituições nacionais de direitos humanos na prevenção da criminalização, pois conforme os Princípios de Paris, elas têm a responsabilidade de examinar a legislação vigente, assim como os projetos de lei e emitir recomendações apropriadas para garantir que as leis vigentes respeitem os princípios fundamentais em matéria de direitos humanos. Caso seja necessário, devem ainda recomendar a aprovação de nova legislação, a reforma legislativa, e a adoção de medidas administrativas ou sua modificação⁴⁶³.
281. Ainda que os Estados tenham o dever de adotar políticas efetivas de prevenção e proteção para as defensoras e defensores a fim de que possam exercer seu trabalho num ambiente seguro, e livre de ataques e perseguições, a Comissão considera particularmente importante que não somente funcionários públicos e entidades estatais reconheçam a importância do trabalho de defensoras e defensores, mas que todos os setores da sociedade, incluindo dirigentes políticos, sociais, religiosos, empresariais e meios de comunicação, contribuam para legitimar o trabalho de defensores e defensoras⁴⁶⁴.

Segundo informação recebida pela Comissão, em Honduras 22 organizações da sociedade civil lançaram em fevereiro de 2015 uma campanha denominada *ALTO AL RIESGO* para promover um ambiente favorável a defensoras e defensores de direitos humanos nas zonas mais críticas do país, onde existem frequentes conflitos pelo acesso à terra, ao território e à natureza⁴⁶⁵, e há mais processos de utilização indevida do direito penal. Segundo algumas organizações da sociedade civil, entre 2010 e 2014, aproximadamente 3 mil a 4 mil pessoas foram criminalizadas em Honduras por reivindicar ou proteger o direito à terra⁴⁶⁶. Essa campanha tem por público-alvo não somente as autoridades públicas, mas também a sociedade em geral, para que reconheçam e apoiem o trabalho de defesa e promoção de direitos humanos no contexto atual⁴⁶⁷.

282. A Comissão valoriza as iniciativas descritas anteriormente, que contribuem para legitimar o trabalho de defensoras e defensores de direitos humanos e criar um ambiente seguro e livre de obstáculos para a defesa dos direitos humanos. No

⁴⁶³ Princípios relativos ao estatuto e funcionamento das instituições nacionais de proteção e promoção dos direitos humanos.

⁴⁶⁴ ONU, Assembleia Geral, Conselho de Direitos Humanos, A/HRC/22/L.13, *Proteção dos defensores dos direitos humanos*, Recomendação 18.

⁴⁶⁵ Oxfam Internacional, *Honduras: Alto al riesgo, campaña de protección para los defensores de los derechos humanos*, 24 de fevereiro de 2015; *Honduras: se lanza campaña ALTO al RIESGO para los defensores de derechos humanos*, 25 de fevereiro de 2015.

⁴⁶⁶ Adital, *Campaña “Alto al riesgo” demanda seguridad para los defensores de derechos humanos*, 2 de março de 2015.

⁴⁶⁷ CIPRODEH, *Alto al Riesgo ¡Protección para los y las defensoras de derechos humanos!*, 25 de fevereiro de 2015.

entanto, a CIDH continua recebendo informações sobre a persistência de discursos de desprestígio contra defensoras e defensores em alguns países da região. Além disso, considera que é necessário supervisão, revisão constante e acompanhamento das políticas de reconhecimento da importância do trabalho de defensoras e defensores de direitos humanos⁴⁶⁸.

283. Por essa razão, a CIDH considera indispensável que as políticas globais de proteção a defensoras e defensores contemplem o reconhecimento da importância do trabalho de defensoras e defensores para a garantia da democracia e do estado de direito, que constitui um componente essencial para assegurar a proteção de defensoras e defensores⁴⁶⁹ em qualquer política nacional de direitos humanos, pois contribui para eliminar a estigmatização contra defensoras e defensores, e diminuir os riscos de ataques ao demonstrar para a sociedade a importância de seu trabalho para concretizar os direitos humanos dos habitantes do continente americano. A Comissão estimula e apoia defensoras e defensores de direitos humanos, e reconhece que estes são o vínculo entre a sociedade civil em nível interno e o sistema de proteção de direitos humanos na esfera internacional. Seu papel na sociedade é fundamental para a garantia e a salvaguarda da democracia e do estado de direito⁴⁷⁰.

⁴⁶⁸ CIDH, Verdade, justiça e reparação: Quarto relatório sobre a situação de direitos humanos na Colômbia, OEA/Ser.L/V/II.Doc.49/13, para. 1135.

⁴⁶⁹ ONU, Assembleia Geral, Resolução aprovada pelo Conselho de Direitos Humanos, Proteção dos defensores dos direitos humanos, *A/HRC/RES/13/13*, 15 de abril de 2010, pág. 2.

⁴⁷⁰ CIDH, Relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores dos direitos humanos nas Américas, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev.1, 7 de março 2006, para. 330.

CAPÍTULO 6

RECOMENDAÇÕES

RECOMENDAÇÕES

284. Com base na informação e análise realizada pela Comissão no decorrer deste relatório, e com a finalidade de promover a utilização integral dos parâmetros internacionais que possam orientar os Estados sobre linhas de ação a seguir para combater a criminalização de defensores e defensoras através da utilização indevida do direito penal,

A COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS RECOMENDA AOS ESTADOS AMERICANOS:

1. Assegurar que autoridades ou terceiros não manipulem o poder punitivo do Estado e seus órgãos de justiça a fim de perseguir defensoras e defensores de direitos humanos. Os Estados devem adotar todas as medidas necessárias para evitar que defensoras e defensores sejam submetidos a julgamentos injustos ou infundados através de investigações judiciais⁴⁷¹.
2. Adotar todas as medidas legislativas, administrativas e de outra natureza que sejam necessárias para assegurar que os direitos e liberdades consagrados na Convenção Americana sejam efetivamente garantidos, especialmente o direito de defender os direitos. Para concretizar estes objetivos, a CIDH solicita que os Estados cumpram com as seguintes recomendações específicas:

A. Reconhecer o trabalho de defensores e defensoras de direitos humanos e seu papel nas sociedades democráticas

285. A fim de reconhecer o trabalho de defensoras e defensores de direitos humanos, os Estados devem:
3. Reconhecer pública e inequívocamente o papel exercido por defensoras e defensores de direitos humanos para a garantia da democracia e do estado de direito na sociedade, cujo compromisso esteja evidenciado em todos os níveis do Estado, seja municipal, estadual ou nacional, e em todas as esferas de poder – Executivo, Legislativo e Judiciário. Isso pode ser alcançado através de programas especiais, entrega de prêmios, cerimônias,

⁴⁷¹

CIDH, *Segundo relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas*. OEA/SER.L/V/II/Doc.66, adotado em 31 de dezembro de 2011, recomendação 13.

comunicados para a imprensa ou medidas de outra índole que visibilizem o trabalho das pessoas defensoras, e que demonstrem seu valor e importância para a sociedade.

4. Realizar atividades de educação e divulgação destinadas a todos os agentes do Estado, à sociedade em geral e à imprensa, para promover a conscientização sobre a legitimidade do trabalho de promoção e defesa dos direitos humanos, assim como a importância e valor do trabalho das defensoras e defensores de direitos humanos e de suas organizações, pois suas ações não enfraquecem o Estado, senão que o fortalecem, levando em conta para tanto os instrumentos internacionais relativos à matéria⁴⁷².
5. Instruir as autoridades governamentais para que, desde o mais alto escalão criem espaços de diálogo aberto com as organizações de direitos humanos para receber seu *feedback* sobre as políticas existentes e o impacto dessas políticas em seu trabalho, assim como sobre as eventuais lacunas na lei. As organizações de direitos humanos também devem ser consultadas sobre projetos de políticas, a fim de fornecer insumos e opiniões.
6. Fortalecer a proteção do direito de participação das defensoras e defensores de direitos humanos, assim como de pessoas afetadas ou possivelmente afetadas por projetos de desenvolvimento que impactam o exercício dos direitos econômicos, sociais e culturais. Para a CIDH, é extremamente importante contar com essa participação antes de iniciar o projeto, assim como em todas as etapas de sua execução.
7. Abster-se de emitir declarações que estigmatizem defensoras e defensores, e que sugiram que essas pessoas e suas organizações de direitos humanos atuam de maneira inapropriada ou ilegal, meramente por realizar seu trabalho de promoção ou proteção de direitos humanos. No mesmo sentido, dar instruções claras a seus funcionários sobre este ponto, e sancionar

472

Por exemplo, a Declaração da ONU sobre Educação e Formação em matéria de Direitos Humanos e as recomendações do Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos. O artigo 4 da Declaração da ONU sobre Educação e Formação em matéria de Direitos Humanos estabelece que “a educação e a formação em matéria de direitos humanos devem estar baseadas nos princípios da Declaração Universal de Direitos Humanos e nos demais instrumentos e tratados pertinentes, a fim de: a) fomentar o conhecimento, a compreensão e a aceitação das normas e dos princípios universais de direitos humanos, assim como das garantias de proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais em âmbito internacional, regional e nacional; b) desenvolver uma cultura universal dos direitos humanos na que todos sejam conscientes de seus próprios direitos e de suas obrigações sobre os direitos dos demais, e favorecer o desenvolvimento da pessoa como membro responsável de uma sociedade livre e pacífica, pluralista e inclusiva; c) lograr o exercício efetivo de todos os direitos humanos e promover a tolerância, a não discriminação e a igualdade; d) garantir a igualdade de oportunidades para todos através do acesso a uma educação e formação de qualidade em matéria de direitos humanos, sem nenhum tipo de discriminação; e) contribuir à prevenção dos abusos e das violações dos direitos humanos, e a combater e erradicar todas as formas de discriminação e racismo, os estereótipos e a incitação ao ódio e os nefastos preconceitos e atitudes nas quais se baseiam. Assembleia Geral, [Declaração das Nações Unidas sobre educação e formação em matéria de direitos humanos, A/RES/66/137](#), 19 de dezembro de 2011. CIDH, [Segundo relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas](#). OEA/SER.L/V/II/Doc.66, adotado em 31 de dezembro de 2011, recomendação 6.

disciplinarmente aqueles que descumpram com essas instruções.⁴⁷³ Por último, disponibilizar um canal público de retificação, no qual defensoras e defensores possam responder a declarações estigmatizantes feitas por funcionários públicos em detrimento daqueles.

B. Prevenir o uso ou a adoção de leis e políticas contrárias aos parâmetros de direito internacional

286. Com esta finalidade em mente, os Estados Americanos devem:

8. Cuidar para que tipos penais em sua legislação estejam formulados de acordo com o princípio de legalidade. Isto é, de forma explícita, precisa, taxativa e prévia, com uma clara definição da conduta criminalizada, que determine seus elementos constitutivos e permita diferenciá-la de comportamentos não puníveis ou condutas sancionadas com medidas não penais. Ainda, devem abster-se de promover e promulgar leis e políticas que utilizem definições vagas, imprecisas e amplas.
9. Promover a derrogação de leis que consagram o desacato, em quaisquer de suas formas, visto que estas normas são contrárias à Convenção Americana e limitam o debate público, elemento essencial do funcionamento democrático.
10. Promover a modificação de leis sobre difamação criminal para eliminar a utilização de ações penais para proteger a honra e a reputação quando a informação difundida trata de assuntos de interesse público, sobre funcionários públicos ou sobre candidatos a exercer cargos públicos. A proteção da privacidade, da honra ou reputação de funcionários públicos ou de pessoas que voluntariamente se vincularam a assuntos de interesse público, deve estar garantida somente através do direito civil.
11. Descriminalizar a difamação e promover a modificação das leis penais ambíguas ou imprecisas que restringem a liberdade de expressão de forma desproporcional, como as destinadas a proteger a honra de ideias ou instituições, a fim de eliminar a utilização de processos penais para inibir o livre debate democrático sobre todos os assuntos de interesse público.
12. Revisar todos os tipos penais que protegem a ordem pública, a paz ou a segurança nacional – tais como a rebelião, bloqueio de vias de comunicação, associação criminosa, perturbação da ordem pública, dentre outros – buscando delimitar seu âmbito de aplicação a fim de que não sejam aplicáveis ao trabalho legítimo de defesa dos direitos humanos.
13. Assegurar que o exercício do direito de reunião através de manifestações sociais não dependa de uma autorização por parte das autoridades nem de requisitos exagerados que dificultem sua realização. Neste sentido, a

⁴⁷³ *Id.*, recomendação 5.

exigência de uma notificação prévia não deve ser confundida com o requisito de uma licença prévia outorgada de forma discricionária. Adicionalmente, os Estados devem assegurar que as limitações impostas sobre manifestações públicas e pacíficas sejam estritamente necessárias para evitar ameaças sérias e iminentes.

14. Sobre as expressões relativas ao terrorismo, restringi-las aos casos de incitação intencional ao terrorismo – entendida como um chamado direto à participação no terrorismo que seja diretamente responsável por um aumento da probabilidade de que ocorra um ato terrorista, ou pela participação em atos terroristas propriamente dita (por exemplo, em sua direção). O mesmo parâmetro deve ser aplicado aos casos nos quais se pretende aplicar crimes como traição à pátria ou rebelião à difusão de ideias ou informações incômodas para as autoridades do governo. Além disso, deve-se limitar a aplicação dos referidos tipos penais no contexto de manifestações sociais
15. Respeitar o direito das defensoras e defensores e de suas organizações de gerenciar seus recursos, incluindo seu financiamento, em atenção a leis legítimas, e de formular seu plano de atividades com total independência e sem a interferência indevida das autoridades.
16. Reformar e/ou derogar toda legislação que profiba ou criminalize organizações ou defensoras e defensores pelo simples fato de receber financiamento estrangeiro destinado a apoiar seu trabalho.
17. Exercer suas funções de controle e supervisão de fontes de financiamento estrangeiro das organizações e das defensoras e defensores dentro da legalidade, e para assegurar a transparência, eliminar toda restrição indevida e arbitrária a fontes de financiamento, por exemplo sob o pretexto de “lutar contra a ingerência estrangeira”, ou a “defesa de interesses nacionais”⁴⁷⁴.
18. Assegurar que qualquer atividade de inteligência realizada, especialmente quando uma pessoa defensora de direitos humanos esteja envolvida ou seja o alvo da operação, conte com as devidas autorizações prévias, com limites claros e preestabelecidos em lei, e que seja realizada sob a supervisão de outras autoridades que periodicamente emitam relatórios sobre suas atividades e resultados, incluindo uma prestação de contas.

⁴⁷⁴ FIDH, Relatório Anual 2013, *Violaciones del derecho a la financiación: del hostigamiento a la criminalización, 2013*, pág. 87.

C. A atuação adequada dos operadores de justiça de acordo com os parâmetros internacionais de direitos humanos no sistema de justiça interno

287. Ao aplicar a normativa penal, os operadores de justiça devem:

19. Considerar, uma vez apresentada uma denúncia, se o acusado é defensor ou defensora de direitos humanos, assim como verificar o contexto dos fatos, o que permitiria identificar se a denúncia foi utilizada como um mecanismo para dificultar o trabalho das defensoras e defensores.
20. Garantir que as autoridades encarregadas da investigação dos crimes colem as provas necessárias para determinar a existência de uma conduta ilícita antes de decretar medidas acautelatórias ou realizar acusações contra defensoras e defensores.
21. Levantar em contra os demais instrumentos internacionais que protegem defensoras e defensores. Isto é, efetuar um controle de convencionalidade entre as normas internas e a Convenção Americana⁴⁷⁵. Os operadores de justiça devem zelar pela correta aplicação do direito e a busca da verdade dos fatos ocorridos, atuando com profissionalismo, boa fé, lealdade processual, considerando tanto elementos que permitam comprovar o crime e a participação do imputado nesse ato, como também aqueles que possam excluir ou atenuar a responsabilidade penal do acusado⁴⁷⁶.
22. Promover que os juízes criminais cumpram com o disposto no direito penal e atuem com a maior rigorosidade no enquadramento da conduta da pessoa acusada ao tipo penal relevante, de forma que não se incorra na criminalização das atividades legítimas de defensoras e defensores por atos não puníveis no ordenamento jurídico.⁴⁷⁷
23. Garantir o direito de acesso à justiça, que significa que toda pessoa que sofra um processo criminal deve ter a possibilidade de obter um pronunciamento definitivo sem atrasos indevidos que resultem da falta de diligência e cuidado que os tribunais de justiça devem ter.⁴⁷⁸
24. Diante de uma denúncia penal abusiva e sem fundamentos, deve-se investigar com seriedade os eventuais responsáveis por essa denúncia, pois atenta contra os direitos protegidos na Convenção Americana e na Declaração Americana, a fim de esclarecer os fatos e sancionar o responsável, seja este um particular ou um agente estatal.

⁴⁷⁵ *Id.*

⁴⁷⁶ Corte IDH. *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 27 de janeiro de 2009. Série C No. 193, para. 165.

⁴⁷⁷ Corte IDH. *Caso de la Cruz Flores Vs. Peru*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 18 de novembro de 2004. Série C No.115, paras. 81-82.

⁴⁷⁸ Corte IDH. *Caso Yvon Neptune Vs. Haiti*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 6 de maio de 2008. Série C No. 180, para. 83.

25. Lutar contra a impunidade em relação aos ataques contra defensores e defensoras de direitos humanos, o que significa a realização de investigações sérias, independentes e transparentes para identificar os autores intelectuais e materiais, processá-los e garantir uma reparação adequada.
26. Assegurar que as pessoas encarregadas do cumprimento da lei contem com suficientes equipamentos e com uma formação adequada, e estejam sujeitos a uma supervisão civil efetiva, e recebam capacitação periódica sobre direitos humanos.

D. Evitar a sujeição a processos penais com duração exagerada

288. Os Estados devem garantir que as defensoras e defensores de direitos humanos não sejam submetidos a processos penais com uma duração desnecessariamente acelerada ou prolongada através das seguintes medidas:
 27. Garantir que as ações penais contra defensores e defensoras sejam resolvidas dentro de um prazo razoável, de forma imparcial, com especial atenção ao trabalho que realizam, considerando que ao se tornar réus em processos penais, seu trabalho de defesa acaba limitado, pois devem dedicar seu tempo e recursos à própria defesa.
 28. Assegurar que se respeite tanto o prazo razoável como as demais garantias do devido processo, de modo que os defensores e defensoras contra os quais são movidas ações penais sejam devidamente ouvidos por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, e que se garanta seu direito à presunção de inocência, assim como de recorrer das decisões contra eles.

E. Garantir que qualquer detenção seja realizada com estrito respeito ao direito à liberdade pessoal

289. A fim de evitar detenções arbitrárias, os Estados Americanos devem:
 29. Garantir que a detenção de defensores e defensoras seja revisada, sem demora, por uma autoridade judicial com o objetivo de evitar a arbitrariedade ou ilegalidade das detenções. Além disso, assegurar os direitos do preso buscando que seja tratado de maneira coerente com a presunção de inocência e certificar que sejam informados dos motivos de sua detenção e contem com as garantias mínimas de ser ouvidos e de apelar da decisão no menor prazo possível.
 30. Adotar as medidas necessárias para suspender todas as detenções realizadas à margem da lei, assim como a incomunicação, os maus tratos e

outras violações ao devido processo que possam vir a ocorrer durante a detenção do defensor ou defensora.

31. Revisar a legislação interna e delimitar de forma estrita as causas e os procedimentos que regulam a privação de liberdade, de forma que as normas de direito interno sejam compatíveis com a Convenção Americana, verificando que as detenções sejam feitas de acordo com uma ordem de captura devidamente emitida por autoridades judiciais. Ainda, devem instruir os funcionários policiais e autoridades de investigação sobre os requisitos de procedência da detenção a fim de prevenir que realizem detenções arbitrárias contra defensores e defensoras.

F. Erradicar a utilização indevida das medidas cautelares

290. Antes de aplicar medidas cautelares a defensores e defensoras, no contexto de uma investigação criminal, os Estados devem:
 32. Assegurar que essas medidas respeitem os parâmetros da Convenção Americana e da Declaração Americana, particularmente os princípios de legalidade, a presunção de inocência, necessidade, e a proibição da arbitrariedade. Ao considerar estes elementos, quando se trate de uma pessoa defensora de direitos humanos, considerar especialmente os efeitos negativos que a imposição das medidas poderia ter no seu trabalho de defesa e no seu direito de defender os direitos, assim como o direito das vítimas que representa de obter justiça.
 33. Utilizar ordens de prisão somente em resposta a resultados de investigações conduzidas de forma imparcial. Essas ordens devem ter ainda uma duração razoável e estar vinculadas especificamente ao fato que foi investigado, para evitar que sejam reativadas com posterioridade sem ter relação alguma com os fatos novos pelos quais a pessoa é presa.
 34. Aplicar a prisão preventiva somente em caráter excepcional e apenas em casos de risco de fuga ou obstrução de justiça, conforme os princípios de legalidade, presunção de inocência, necessidade e proporcionalidade, evitando assim o seu uso arbitrário, desnecessário e desproporcional. Por isso, a medida de detenção ou prisão preventiva deve ter caráter cautelar e não punitivo – sempre com o objetivo de alcançar fins legítimos e razoavelmente relacionados com o processo penal em tramitação. Não pode se transformar em pena antecipada nem ter finalidade geral de prevenção ou preventiva especial atribuível à pena⁴⁷⁹. Além disso, a medida de prisão preventiva deve: (a) estar baseada em elementos probatórios suficientes, (b) estar sujeita à revisão periódica, e (c) não ser prorrogada quando não subsistam as razões que a motivaram, tais como a necessidade de garantir

⁴⁷⁹ Corte IDH. *Caso Suárez Rosero Vs. Equador*. Mérito. Sentença de 12 de novembro de 1997. Série C No. 35, para. 77.

que o preso não impedirá a realização eficiente das investigações, e que não evadirá a ação da justiça ⁴⁸⁰.

35. Intensificar esforços e assumir a vontade política necessária para evitar a utilização da prisão preventiva como instrumento para dificultar o direito de defender os direitos, e garantir que seu uso seja realmente excepcional. Neste sentido, é essencial que seja enviada uma mensagem institucional desde os níveis mais altos da administração estatal sobre o respaldo à utilização racional da prisão preventiva e ao respeito do direito de presunção de inocência.
36. Assegurar que a aplicação da fiança esteja adequada a critérios de igualdade material, e não constitua uma medida discriminatória contra pessoas que não possuem a capacidade econômica para pagar determinados valores, especialmente no caso de defensores e defensoras, quem muitas vezes não contam com os recursos para quitar valores excessivos. Em consequência, nos casos em que se comprovar a incapacidade do réu de pagar, dever-se-á usar outra medida substitutiva não privativa da liberdade.
37. Evitar aplicar medidas alternativas que profbam o direito de reunião, de visitar certos lugares, ou de manifestação, pois estas afetam de forma direta o direito dos defensores e defensoras de direitos humanos a defender direitos. Buscar que a medida que seja imposta sempre procure atender a finalidade de assegurar o processo, e não se constitua em obstáculo que dificulte o trabalho das defensoras e defensores submetidos a um processo.
38. Regulamentar de maneira adequada a utilização e aplicação das medidas cautelares distintas da prisão preventiva, e evitar que estas sejam utilizadas com a finalidade de dificultar o trabalho desenvolvido por defensores e defensoras.

⁴⁸⁰

Corte IDH. *Caso Suárez Rosero Vs. Equador*. Sentença de 12 de novembro de 1997. Série C No. 35, para. 77. Posteriormente, em outros casos como: Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez e Lapo Iñiguez. Vs. Equador*. Exceções Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 21 de novembro de 2007. Série C No. 170, para. 93; *Caso Servellón García e outros Vs. Honduras*. Sentença de 21 de setembro de 2006. Série C No. 152, para. 90; *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentença de 22 de novembro de 2005. Série C No. 135, para. 198; Corte IDH. *Caso Acosta Calderón Vs. Equador*. Sentença de 24 de junho de 2005. Série C No. 129, para. 111; *Caso Tibi Vs. Equador*. Sentença de 7 de setembro de 2004. Série C No. 114, para. 180.

G. Adotar respostas imediatas diante de processos de criminalização

291. Para prevenir a criminalização das defensoras e defensores de direitos humanos, os Estados devem:
 39. Arquivar os processos judiciais contra defensoras e defensores que foram iniciados para reprimir, sancionar e castigar o direito de defender os direitos humanos, e que sejam infundados. E ainda, suspender toda medida cautelar decretada contra defensoras e defensores que não possuam bases jurídicas concretas.
 40. Promover as ações judiciais pertinentes – a fim de alcançar a anulação e a revogação de sentenças – em casos em que existam sentenças condenatórias contra defensoras e defensores, e se verificou que as decisões sancionaram pessoas por atividades legítimas de defesa dos direitos.
 41. Implementar campanhas nacionais de reconhecimento público da importância do papel que as defensoras e defensores exercem para a garantia da democracia e do estado de direito na sociedade.
 42. Se cabível, iniciar processos disciplinares, administrativos ou penais contra os operadores de justiça que hajam violado a lei ao investigar, decretar medidas cautelares ou condenar defensoras e defensores de direitos humanos de maneira infundada.
 43. Fortalecer os mecanismos de administração da justiça e garantir a independência e imparcialidade dos operadores de justiça, condições necessárias para a aplicação e interpretação legítima e não discriminatória das leis.⁴⁸¹.

⁴⁸¹

Ver CIDH, *Garantias para a independência dos operadores de justiça. Em busca do fortalecimento do acesso à justiça e do estado de direito nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II.Doc.44, 5 de dezembro de 2013; e ONU, Assembleia Geral, Conselho de Direitos Humanos, A/HRC/RES/25/14, Integridade do sistema judicial, 10 de abril de 2014.